

Enste, Dominik; Hardege, Stefan

**Research Report**

## IW-Regulierungsindex: Methodik, Analysen und Ergebnisse eines internationalen Vergleichs

IW-Analysen, No. 16

**Provided in Cooperation with:**

German Economic Institutes (IW), Cologne

*Suggested Citation:* Enste, Dominik; Hardege, Stefan (2006) : IW-Regulierungsindex: Methodik, Analysen und Ergebnisse eines internationalen Vergleichs, IW-Analysen, No. 16, ISBN 978-3-602-14721-2, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/181777>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Dominik H. Enste / Stefan Hardege

# IW-Regulierungsindex

Methodik, Analysen und Ergebnisse  
eines internationalen Vergleichs

# Analysen

Forschungsberichte  
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Dominik H. Enste / Stefan Hardege

## IW-Regulierungsindex

Methodik, Analysen und Ergebnisse  
eines internationalen Vergleichs

**Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 3-602-14721-5

978-3-602-14721-2

Diese Studie wurde gefördert von der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM).

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2006 Deutscher Instituts-Verlag GmbH  
Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln  
Postfach 51 06 70, 50942 Köln  
Telefon (02 21) 49 81-4 52  
Telefax (02 21) 49 81-4 45  
Internet: [www.divkoeln.de](http://www.divkoeln.de)  
E-Mail: [div@iwkoeln.de](mailto:div@iwkoeln.de)

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

## **Vorwort**

Aufgrund der Komplexität des Themas „Regulierung“ und der Vielzahl der betroffenen Politikfelder erfordert die Erstellung eines internationalen Regulierungsindex umfangreiche Literatur- und Datenrecherchen. Die detaillierte Analyse ist nur mit Unterstützung der in den jeweiligen Schwerpunkten ausgewiesenen Experten möglich. Deshalb bedanken wir uns sehr bei allen Kolleginnen und Kollegen im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, die uns bei der Suche nach passenden Variablen und der Lösung methodischer Schwierigkeiten behilflich waren. Darüber hinaus haben uns internationale Organisationen durch Bereitstellung von Rohdaten und Indikatoren die Arbeit am IW-Regulierungsindex erleichtert. Der Gesamtüberblick zur Regulierungsvielfalt ist aber letztlich nur deshalb möglich, weil in jüngster Vergangenheit differenzierte Erhebungen und Surveys mit Blick auf Regulierungen durchgeführt wurden und deshalb eine breite Datengrundlage für den Index zur Verfügung stand. Jedoch erst der wissenschaftliche Diskurs mit Experten aus den jeweiligen Politikfeldern hat es uns ermöglicht, die Vielzahl von Variablen zu Indikatoren zu aggregieren und letztlich einen Gesamtindex zu erstellen.

Unser besonderer Dank gilt Tamara Birke, die uns während der gesamten Projektphase bei der Literatur- und Datenrecherche sowie der Erstellung dieser Analyse maßgeblich unterstützt hat.

Köln, im März 2006

Dominik H. Enste

Stefan Hardege

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Einleitung: Warum ein Regulierungsindex?</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Theoretische Grundlagen</b>	<b>9</b>
2.1	Zur Theorie der (De-)Regulierung	9
2.1.1	Definitionen	9
2.1.2	Deregulierung und Wohlstand	10
2.1.3	Marktversagen und Regulierung	12
2.2	Zur Kritik an Indikatoren und Rankings	15
2.2.1	Unzulässige Reduktion der Informationsvielfalt?	15
2.2.2	Mangelnde Vergleichbarkeit zwischen Ländern?	16
2.2.3	Datenlage determiniert Messergebnisse?	17
2.2.4	Schwächen bei der Methodik?	17
2.3	Internationale Regulierungsstudien im Vergleich	18
<b>3</b>	<b>Zur Methodik und Technik des Regulierungsindex</b>	<b>20</b>
3.1	Ausgangspunkt, Zielsetzung und theoretische Fundierung	20
3.2	Datenlage und Datenauswahl	23
3.3	Aufbau der Teilindices	24
3.3.1	Regulierung des Produkt- und Dienstleistungsmarkts	25
3.3.2	Regulierung des Kapitalmarkts	31
3.3.3	Regulierung von Bildung und Innovation	37
3.3.4	Regulierung des Arbeitsmarkts	43
3.3.5	Institutioneller Rahmen: Good-Governance-Index	50
3.4	Standardisierung der Daten	54
3.5	Aggregationsverfahren und Indexbildung	55
<b>4</b>	<b>Internationales Regulierungsranking: die Ergebnisse</b>	<b>56</b>
4.1	Produktmarkt- und Dienstleistungsregulierung	57
4.2	Finanz- und Kapitalmarktregulierung	60
4.3	Regulierung von Bildung und Innovation	62
4.3.1	Regulierung des Bildungssystems	62
4.3.2	Regulierungen im Bereich Innovation	65
4.3.3	Teilindex Bildung und Innovation	68

4.4	Arbeitsmarktregulierung	68
4.4.1	Mitbestimmung und Lohnfindung	69
4.4.2	Einfluss von Arbeitsmarktreformen	75
4.5	Staatliche Institutionen	78
4.6	Der IW-Regulierungsindex	81
4.6.1	Ergebnisübersicht	81
4.6.2	Detaillergebnisse	82
4.7	Sensitivitätstest	82
<b>5</b>	<b>Fazit und Ausblick</b>	<b>87</b>
	<b>Literatur</b>	<b>89</b>
	<b>Kurzdarstellung / Abstract</b>	<b>95</b>
	<b>Die Autoren</b>	<b>96</b>

# 1

## Einleitung: Warum ein Regulierungsindex?

Regulierungen und bürokratische Hemmnisse werden in Deutschland mittlerweile auch von der Politik zunehmend als Kostenfaktor für unternehmerisches Handeln erkannt und gelten als Wachstums- und Beschäftigungsbremse. Gerade angesichts der angespannten Haushaltslage von Bund, Ländern und Gemeinden sind kostenneutrale Maßnahmen zur Ankurbelung von Konjunktur, Wachstum und Beschäftigung gefragt. Regierungsprogramme wie „Bürokratieabbau“, „Better Regulation“ oder „Deregulierung“ gehören deshalb immer wieder zu den wesentlichen Schwerpunkten von Reformvorhaben, so auch bei der großen Koalition. Ziel des geplanten so genannten „Small-Company-Acts“ ist es, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen angesichts der ohnehin zunehmenden Komplexität wirtschaftlichen Handelns nicht durch eine hohe Regulierungsdichte in Verbindung mit kostenintensiver Bürokratie zusätzlich zu belasten.

Empirische Untersuchungen zeigen, dass insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen in Deutschland unter den staatlich verordneten Bürokratiekosten (bis zu 4.300 Euro pro Mitarbeiter und Jahr nach Angaben des Instituts für Mittelstandsforschung, 2004) leiden. In anderen Ländern, in denen der Staat weniger und effektiver in den Wirtschaftsprozess eingreift, können Unternehmen freier und damit letztlich erfolgreicher agieren und mehr Arbeitsplätze schaffen. Allerdings liegen für diese Zusammenhänge erst einige wenige empirische Studien vor. Diese Partialuntersuchungen, die ausgewählte Regulierungstatbestände auf einzelnen Märkten untersuchen, zeigen zum Beispiel, dass weniger Produktmarktregulierungen zu mehr Wachstum und Beschäftigung führen können (OECD, 2005c). Hingegen fehlen bislang Studien, welche die gesamtwirtschaftliche Regulierungsdichte zu messen versuchen. Einzelne Märkte lassen sich hinsichtlich Regulierung recht gut abbilden (Kapital- und Produktmarkt), andere Bereiche sind jedoch nur rudimentär (Arbeitsmarkt sowie Innovation und Bildung) erfasst. Da zudem zwischen den regulierten Märkten zahlreiche Wechselwirkungen bestehen, ist eine volkswirtschaftliche Gesamtbetrachtung wünschenswert. Denn singuläre Reformmaßnahmen (wie die Streichung einzelner Vorschriften, zum Beispiel bei Bauvorhaben) sind zwar kleine Schritte in die richtige Richtung, aber für die gewünschten und notwendigen gesamtwirtschaftlichen Impulse sind auch entsprechende Deregulierungsmaßnahmen erforderlich. Reformen sollten daher auch nicht isoliert, sondern aufgrund der Interdependenzen als Maßnahmenpakete gestaltet werden. Dafür ist eine umfassende Datenbasis hilfreich, die möglichst

viele Regulierungen auf allen relevanten Märkten erfasst und diese idealerweise mit denen in anderen Ländern vergleichbar macht.

Vor diesem Hintergrund wurde ein summarischer Index entwickelt, der trotz der schwierigen Datenlage über 100 quantitative und qualitative Einzelvariablen umfasst und ein breites Spektrum von Regulierungen abdeckt. Damit wird erstmals eine umfassende Analyse der gesamtwirtschaftlichen Regulierungsintensität vorgelegt. In einem Benchmarking-Ansatz werden 28 OECD-Länder bezüglich ihrer Regulierungsdichte untersucht und anhand einer komprimierten Kennzahl verglichen. Mithilfe von ermittelten Teilindices lassen sich jedoch auch die fünf untersuchten Einzelbereiche detailliert analysieren. Das erlaubt es, Regulierungsmaßnahmen und bestimmte Variablen, die für eine hohe Regulierungsintensität ausschlaggebend sind, zu identifizieren, kritisch zu hinterfragen und mit potenziellen Reformen an diesen Punkten anzusetzen. Der komparative Ansatz kann insofern hilfreich sein, als aus dem Vorgehen erfolgreicher Länder Erkenntnisse für nationale Maßnahmen im Sinne einer „Best Practice“ gewonnen werden können. Die umfassende Berücksichtigung der unterschiedlichen institutionellen Settings schützt gleichzeitig aber davor, diese guten Beispiele eins zu eins übertragen zu wollen. Letztlich eignet sich der neue IW-Index auch dafür, makroökonomische Zusammenhänge zwischen Regulierungsdichte und gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen empirisch zu untersuchen (Enste/Hardege, 2006).

Dabei ist zu beachten, dass staatliche Regulierungen nicht per se als Hindernisse für die Wirtschaft aufzufassen sind, sondern grundlegende Regeln eine notwendige Voraussetzung für das Funktionieren von Märkten sind. Um allerdings eine zu intensive, wettbewerbsfeindliche Regulierung zu verhindern, welche die Handlungsfreiheiten der Wirtschaftsakteure unnötig einschränkt, sollten in marktwirtschaftlich orientierten Systemen staatliche regulierende Eingriffe nur wohl portioniert stattfinden. Dies hat auch die Politik erkannt, die versucht, mithilfe dementsprechender Initiativen Bürokratie abzubauen und Gesetze, Vorschriften und Auflagen, die mit gutem Willen, aber ohne Berücksichtigung der (Transaktions-)Kosten für die Betroffenen verabschiedet wurden, wieder aufzuheben oder gar nicht erst zu erlassen.

Der im Folgenden entwickelte internationale IW-Regulierungsindex kann Daten und Fakten für die entsprechenden Politikmaßnahmen liefern und verdeutlichen, welche Regulierungen auf welchen Märkten vordringlich abgebaut werden sollten. Denn Deutschland ist, so das Ergebnis des internationalen Vergleichs, nicht in allen Bereichen überreguliert. Im Gegenteil, einzelne Märkte sind vergleichsweise weit dereguliert worden, wodurch zum Teil auf anderen Märkten, die nicht liberalisiert wurden, letztlich entsprechend größere Ungleichgewichte entstanden sind. Der

Abbau von Regulierungen auf den „falschen“ Märkten könnte somit wirkungslos bleiben oder sogar schädlich sein, wenn die eigentlich reformbedürftigen Bereiche nicht berücksichtigt werden. Beschäftigungs- und Wachstumspotenziale blieben ungenutzt. Eine Untersuchung dieser Potenziale in Abhängigkeit von den Regulierungsreformen auf unterschiedlichen Märkten ist auf der Basis des neuen IW-Regulierungsindex möglich (vgl. dazu Enste/Hardege, 2006).

Eine sorgfältige Analyse und ein internationaler Vergleich der Regulierungsintensität sind mit Blick auf die Gefahren und Chancen, die mit Deregulierung verbunden sind, erforderlich. Deshalb werden in Kapitel 2 die theoretischen Grundlagen für die Erstellung des Regulierungsindex offen gelegt. Dabei bildet ein kurzer Abriss zur „Theorie der (De-)Regulierung“ das Fundament. Daran schließt sich eine Abwägung der Vor- und Nachteile internationaler Vergleiche auf der Basis von Indikatoren an. Trotz aller Schwierigkeiten, die mit einem Benchmarking immer verbunden sind, erscheint es gerade bezüglich der Regulierungen notwendig, diesen Schritt dennoch zu wagen. Andere internationale Untersuchungen, welche die Regulierungsdichte auf einzelnen Märkten erfassen, werden im nächsten Schritt beschrieben, um die bestehende Forschungslücke aufzuzeigen, die dieser Regulierungsindex schließen soll.

Im dritten Kapitel wird die bei der Bildung des Regulierungsindex angewandte Methodik vorgestellt. Neben dem Standardisierungs- und Aggregationsverfahren werden dort theoretische Annahmen und empirische Erkenntnisse dargelegt, an denen sich die Auswahl der Variablen orientiert. Die Ergebnisse des internationalen Vergleichs werden in Form von Länderrankings im vierten Kapitel vorgelegt. Dabei werden auch die Hintergründe und konkreten Ursachen für die Teilergebnisse erläutert. Der Schwerpunkt liegt auf den Fragen, wie Deutschland im internationalen Vergleich abschneidet und welche Gründe dafür ausschlaggebend sind. Die Analysen bilden den Ausgangspunkt für Reformansätze und warnen gleichzeitig vor Deregulierung an falscher Stelle. In diesem Kontext werden auch erfolgreiche Maßnahmen anderer Länder sowie ein Stärken-Schwächen-Profil Deutschlands vorgestellt, die als Orientierungshilfen zum Beispiel für Verwaltungsreformen und Bürokratieabbau dienen können. Die Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse und der Ausblick in Kapitel 5 runden diese IW-Analyse ab.

# 2

## Theoretische Grundlagen

Die seit längerer Zeit in Deutschland zu beobachtende Wachstumsschwäche und die hohe Arbeitslosigkeit haben eine lebhafte Reformdebatte angestoßen. Als potenzielles Ziel der Reformen gelten dabei auch die institutionellen Rahmenbedingungen, innerhalb derer sich die wirtschaftlichen Transaktionen vollziehen. Deren Ausgestaltung beeinflusst das individuelle Verhalten der Akteure und damit die Allokation knapper Ressourcen. Damit wirken die Institutionen letztlich auf ökonomische Größen wie Wirtschaftswachstum, Beschäftigung, Investitionen, Produktivität und das Innovationsverhalten. Die empirische Analyse dieser Wirkungen stellt allerdings einen vergleichsweise jungen Ansatz in der Wirtschaftswissenschaft dar, was unter anderem an der Schwierigkeit liegt, die Institutionen adäquat zu erfassen und für Vergleichszwecke zu bewerten.

In der vorliegenden Untersuchung bildet die Regulierung als ein Teilbereich des gesamten institutionellen Umfelds den Untersuchungsgegenstand. Dabei wird das Ziel verfolgt, einen möglichst großen Umfang der Regulierungstätigkeit zu erfassen, zu quantifizieren und international zu vergleichen. Auf der Grundlage von Wirkungsanalysen unterschiedlicher nationaler Regulierungsintensitäten und -maßnahmen besteht dann die Möglichkeit, reformbedürftige Regulierungsbereiche zu identifizieren und wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen zu diskutieren.

### 2.1 Zur Theorie der (De-)Regulierung

#### 2.1.1 Definitionen

Vor dem Hintergrund, dass Themen wie (De-)Regulierung, Flexibilisierung und Bürokratieabbau in Wissenschaft und Öffentlichkeit intensiv diskutiert werden, ist es erstaunlich, dass keine allgemein gültige Definition des Regulierungsbegriffs existiert. In der vorliegenden Analyse werden – in Anlehnung an die Abgrenzung der OECD – diejenigen staatlichen Maßnahmen als Regulierung verstanden, mit denen Unternehmen und Bürgern Auflagen, Vorschriften oder Restriktionen auferlegt werden, wodurch Anreizstrukturen variiert und das Verhalten geändert werden sollen. Damit sind Regulierungen ein wesentlicher Bestandteil des nationalen institutionellen Rahmens, der von den politischen Akteuren gestaltet werden kann. Als Instrumente dienen diesbezüglich insbesondere Gesetze, formelle und informelle Vorschriften sowie Verordnungen (vgl. OECD, 2004c, 40).

Zur genaueren Differenzierung lässt sich eine Einteilung in die drei folgenden Regulierungskategorien vornehmen (OECD, 1997):

**1. Wirtschaftliche Regulierung:**

Die Zielsetzung besteht in der Steigerung der Effizienz der Märkte. Dazu werden Marktentscheidungen unmittelbar beeinflusst (zum Beispiel Preissetzung, Marktzugang und -abgang, Wettbewerbsrecht, Zinssatz, Kapitalverkehrskontrollen, Schutz geistigen Eigentums).

**2. Soziale Regulierung:**

Die Zielsetzung besteht im Schutz öffentlicher Interessen. Betroffen sind zum Beispiel Bereiche wie Gesundheit, Sicherheit, Umwelt, sozialer Zusammenhalt, Arbeitsverträge und -bedingungen, Verbraucherschutz. Wirtschaftliche Effekte werden als zweitrangig bewertet oder nicht erwartet, obgleich sie beträchtlich sein können (OECD, 2004c, 40). Instrumente sind zum Beispiel Umwelt- und Produktstandards, Verbote, Umweltsteuern, Kündigungsschutz, Arbeitszeitvorschriften.

**3. Administrative Regulierung (bürokratischer Aufwand):**

Mit der Zunahme der Komplexität und Informationsabhängigkeit staatlicher Programme und staatlicher Aufsicht wurden die dafür anfallenden Kosten auf Unternehmen und Bürger verlagert. Es handelt sich um bürokratische Formalitäten, welche die staatliche Informationsgrundlage verbessern sollen und mit denen der Staat in individuelle Wirtschaftsentscheidungen eingreifen kann. Die Form der Regulierung kommt zum Beispiel durch Genehmigungsverfahren, Auskunftspflichten, die Dauer und die Kosten für Existenzgründungen und die Transparenz staatlicher Regulierungen zum Ausdruck.

Nicht nur für die wirtschaftliche, sondern auch für die soziale und administrative Regulierung sollte das Effizienzkriterium in die Zielsetzung eingehen. Die jeweiligen Ziele lassen sich mit unterschiedlichen Instrumenten verfolgen, wobei diejenigen vorzuziehen sind, welche die wenigsten Kosten und die geringsten Einschränkungen individueller Handlungsalternativen verursachen. So lässt sich zum Beispiel die Produktsicherheit durch staatliche Sicherheitsvorschriften und Verbote oder durch das Haftungsrecht regeln, wobei jeweils das Instrument gewählt werden sollte, das die optimale Allokation am wenigsten einschränkt (Borrmann/Finsinger, 1999, 8 f.).

### **2.1.2 Deregulierung und Wohlstand**

In der marktwirtschaftlichen Ordnung bilden Markt- und Wettbewerbsprozesse auf der Grundlage individueller Transaktionen das Koordinationssystem, das unter bestimmten Annahmen eine effiziente Ressourcenallokation ermöglicht.

Denn die historische Erfahrung zeigt, dass in einem gesicherten Rechtsrahmen und bei Wettbewerb individuelle Handlungsfreiheit zu Wohlstand führt. Daraus und aus wohlfahrtstheoretischen Überlegungen kann abgeleitet werden, dass Veränderungen des Status quo, die auf freiwilligen Vereinbarungen der Beteiligten beruhen, in der Regel wohlstandssteigernd sind. Sie sind effizient in dem Sinne, dass der Vorteil für die Begünstigten größer ist als der Nachteil für die Benachteiligten. Allerdings werden derartige Restrukturierungen, Neuerungen und gesellschaftliche Veränderungen oftmals durch staatliche Eingriffe (Vorschriften usw.) behindert und die Handlungsfreiheit der Individuen wird eingeschränkt. Dadurch entstehen über die reinen Transaktionskosten hinaus weitere Wohlfahrtsverluste. Diese ließen sich beispielsweise durch den Abbau staatlicher Marktzutrittsschranken bei vielen Produkten und Berufen verringern, wodurch zwar Einkommenseinbußen bei den Anbietern, aber höhere Einkommenszuwächse bei den Konsumenten entstünden (Weizsäcker, 1984; 2005). Anhand des „Prinzips der Generalkompensation“ verdeutlicht Weizsäcker (2005), dass Deregulierung („Regime der Handlungsfreiheit“) für alle Vorteile hat, wenn auch Einzelne kurzfristig durch die Marktöffnung Nachteile erleiden. Diese würden allerdings letztlich immer kompensiert. Eine soziale Komponente beinhaltet der Abbau der Regulierung dadurch, „dass mit steigendem durchschnittlichem Wohlstand auch die Fähigkeit des Gemeinwesens steigt, Sozialhilfe zu leisten, ohne dadurch die Leistungsanreize zu untergraben. Im Vergleich mit dem Status quo ist ein Regime der Handlungsfreiheit, wie es durch den Abbau ineffizienter Regulierungen geschaffen wird, nicht nur freiheits- und wohlstandsfördernd, sondern es liegt auch im Interesse der Schwächsten“ (Weizsäcker, 2005).

Blanchard/Giavazzi (2001) und Blanchard (2004) zeigen in einem allgemeinen Gleichgewichtsmodell, dass eine durch die Regulierung auf Produktmärkten verursachte geringe Wettbewerbsintensität zu niedrigeren Reallöhnen und weniger Beschäftigung führt. Ein geringeres Ausmaß der Regulierung hätte somit langfristig positive Effekte auf die Wohlfahrt, obgleich kurzfristige Beschäftigungseinbußen möglich sind. Der Wirkungsmechanismus vollzieht sich dabei über den Wettbewerb. Dessen Intensivierung verringert die Preise und die Renten, die sich bislang auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer verteilen. Die Renten fallen nun gänzlich an die Konsumenten. Da die Arbeitnehmer aber zugleich Konsumenten sind, ist der Nettozuwachs der Renten folglich insgesamt positiv und der Reallohn höher (Blanchard, 2004, 23 ff.). Gleiches gilt für Restrukturierungsmaßnahmen innerhalb von Unternehmen, bei denen Arbeitnehmer zwar kurzfristig zum Teil auch empfindliche Einbußen erleiden, es aber langfristig über die Verlagerungen des Ressourceneinsatzes – zum Beispiel aus zu großen und zu verkrusteten Kon-

zernen hin zu jungen, kleinen, dynamischeren Unternehmen – wieder zu höherer Wohlfahrt für alle kommt. Voraussetzung dafür sind allerdings flexible Märkte, die den Akteuren Handlungsfreiheiten bieten.

Die bestehenden Regulierungen werden deshalb bei der folgenden Analyse daraufhin geprüft, inwieweit sie die effiziente Allokation über die notwendige Rahmensetzung hinaus unnötig behindern. Dabei wird kein Werturteil über die „richtige“ oder „falsche“ Regulierung getroffen – dies bleibt immer dem gesellschaftlichen und politischen Prozess vorbehalten –, sondern es wird nur die Intensität der Einschränkung der Handlungsfreiheit insgesamt bestimmt und mit Regelungen in anderen Ländern verglichen. Allerdings basiert die Analyse auf der historisch und empirisch gut gestützten Annahme, dass ein marktwirtschaftliches System einem planwirtschaftlichen System bei der Wohlstands- und Wohlfahrtsentwicklung überlegen ist. Regulierende staatliche Eingriffe in den marktlichen Allokationsmechanismus sind deshalb besonders zu rechtfertigen.

### **2.1.3 Marktversagen und Regulierung**

Derartige Rechtfertigungsgründe für die Effizienz steigernde staatliche Regulierungen werden in der Literatur ausführlich diskutiert und in Theorien für einzelne Teilmärkte (zum Beispiel Strom- und Telekommunikationsmärkte), auf die hier aufgrund der gesamtwirtschaftlichen Perspektive der Untersuchung nicht näher eingegangen werden kann, weiter elaboriert und spezifiziert (vgl. dazu Fritsch et al., 2001; Berg, 2002; Knieps, 2001; Borrmann/Finsinger, 1999; Knieps/Brunekreeft, 2000).

Grundlage für die regulierenden Eingriffe sind im Einzelnen folgende Marktversagensgründe:

- natürliche Monopole, die vor Konkurrenz geschützt sind,
- externe Effekte und öffentliche Güter sowie
- Informationsasymmetrien.

Allerdings ist das Vorliegen eines dieser Gründe noch nicht hinreichend für staatliches Handeln, dieses müsste eine Verbesserung der Situation herbeiführen. Informationsdefizite staatlicher Akteure sowie politökonomische Aspekte könnten dem jedoch im Wege stehen (Fritsch et al., 2001). Auch über die Art und Weise der Regulierung – also die eingesetzten Instrumente – sagt das Vorliegen von Marktversagen nichts aus. Das Regulierungsinstrumentarium reicht dabei von Geboten und geringfügig steuernden Eingriffen über Verbote bis hin zur Produktion in staatlichen Unternehmen. Unter der Prämisse, dass private, individuelle Transaktionen effiziente Ergebnisse hervorbringen, sollte die Regulierung möglichst wenig in die Handlungsfreiheiten und Eigentumsrechte

der Wirtschaftsakteure eingreifen. Das heißt, dass die Regulierung sich zum einen nur auf die Fälle von Markt- und Wettbewerbsversagen und auf die Sicherung der Rahmenbedingungen beziehen sollte und zum anderen möglichst marktkonform ausgestaltet sein muss, statt ganze Sektoren zu regulieren, obgleich dies nur in Teilbereichen zu rechtfertigen ist. Übersicht 1 bietet diesbezüglich ein Beispiel. Da der nationale Regulierungsrahmen auch für die Standortentscheidung von Unternehmen eine Rolle spielt, kann dessen Ausgestaltung als Wettbewerbsparameter im internationalen Standortwettbewerb aufgefasst werden.

### Ein Beispiel für effiziente Deregulierung

Übersicht 1

Als ein Grund für Marktversagen gilt die Existenz natürlicher Monopole, die vor potenzieller Konkurrenz geschützt sind. Dies kann für Bereiche der Netzindustrien wie zum Beispiel das Telefonnetz zutreffen. Während früher der ganze Telekommunikationsbereich vom Wettbewerb ausgenommen und staatlich bereitgestellt wurde, wird mittlerweile zwischen der Netzinfrastruktur und dem Telefondienst an sich differenziert. Eigenschaften des natürlichen Monopols kommen lediglich für die Netzinfrastruktur infolge subadditiver Kostenverläufe infrage (Fritsch et al., 2001). Regulierungswürdig ist damit nur die Netzinfrastruktur (insbesondere die so genannte „letzte Meile“, also die Teilnehmeranschlussleitung), nicht aber der Dienst. Aus diesem Grunde geht die Regulierung des gesamten Telekommunikationsbereichs oder gar die staatliche Bereitstellung zu weit. Effizienzverluste und ein geringes Ausmaß an Innovationen sind die Folgen. So kam es dann auch im Zuge der Deregulierung zur Intensivierung des Wettbewerbs, zu Innovationen und zu sinkenden Preisen (OECD, 1997, 16; Dewenter/Haucap, 2004).

Je nach eingesetztem Instrument und damit der Intensität der Regulierung entstehen unterschiedliche Wirkungen. Aufschlussreich ist es zu vergleichen, welche unterschiedlichen Wege Länder finden, um ähnliche Ziele zu erreichen und vergleichbare Wirkungen zu erzielen. Dabei zeigt sich, dass weniger Regulierung nicht zwangsläufig mit zum Beispiel weniger Arbeitsplatzsicherheit einhergehen muss. Entscheidend ist die Art und Weise der Gestaltung der Regelungen. Auch die direkten administrativen Kosten steigen mit wachsender staatlicher Tätigkeit. Das darf jedoch nicht zu der Schlussfolgerung verleiten, Regulierungen per se negative Wirkungen zu unterstellen. Es ist zwischen diskretionären staatlichen Eingriffen in den Marktprozess und der Gestaltung der Rahmenbedingungen zu unterscheiden. Erst die Sicherung der Rahmenbedingungen und der gesetzliche Schutz der Eigentums- und Verfügungsrechte ermöglichen die Funktionsfähigkeit von Märkten (Voigt, 2002). Dementsprechend müssen auch die Wirkungen und die Bedeutung von Regulierungen differenziert betrachtet werden.

Die negativen Wirkungen einer zu intensiven Regulierung ergeben sich in erster Linie aus der Beeinträchtigung von prinzipiell funktionsfähigen Markt- und Wettbewerbsprozessen. Die wohlfahrtsfördernden Wettbewerbsfunktionen, die in statischen und dynamischen Effizienzgewinnen zum Ausdruck kommen, werden

dann nicht mehr erfüllt. Die Verteilung der knappen Ressourcen über den Markt- und Preismechanismus führt in den statischen Modellen der Wohlfahrtstheorie zu einer effizienten Allokation auf die unterschiedlichen Verwendungsmöglichkeiten und zu marktleistungsgerechten Einkommen. Die dynamischen Wirkungen hingegen spiegeln sich in Prozess- und Produktinnovationen („Wettbewerb als Entdeckungsverfahren“) sowie in der Fähigkeit wider, auf ökonomische Datenänderungen flexibel reagieren zu können (Berg, 1995; Knieps, 2001).

Negative Regulierungsfolgen zeigen sich zum Beispiel in verminderten Anreizen zum wirtschaftlichen Ressourceneinsatz. Je nachdem, welcher Produktionsfaktor (zu) stark reguliert und verteuert wird, kann es zu einer Form von Überinvestition in Kapital oder in Beschäftigung kommen (OECD, 1997). Wenngleich Regulierungen vonseiten des Staates vergleichsweise kostengünstig implementiert werden, können sie über hohe Transaktionskosten bei den Betroffenen höhere Kosten und Preise und im Endeffekt Wohlfahrtseinbußen bewirken. Ein regulierungsbedingt verzerrter Wettbewerb ermöglicht ferner die Aneignung überhöhter Renten, sowohl aufseiten der Produzenten als auch der Beschäftigten, zulasten der Allgemeinheit und damit letztlich auch der Schwächsten, die auf die staatliche Umverteilung (unter anderem durch Sozialhilfe) zu ihren Gunsten angewiesen sind.

Darüber hinaus ist die Minderung der dynamischen Effizienz durch Regulierungen auf Dauer problematisch, da sie geringere Anreize zur Innovation beinhaltet. Fehlender Wettbewerbsdruck senkt die Notwendigkeit, durch Produkt- und Prozessinnovationen Wettbewerbsvorsprünge zu realisieren, die kurzfristige Monopolgewinne versprechen. Regulierungen können somit negative Wachstums- und Beschäftigungseffekte erzeugen, obwohl sie gut gemeint waren und zur Verhinderung eines Marktversagens geschaffen wurden. Unternehmen verlieren ihre Flexibilität, auf ökonomische Schocks adäquat, insbesondere durch Faktorreallokation, reagieren zu können. Ineffiziente Unternehmen mit geringer Produktivität halten sich durch Regulierungen und fehlenden Anpassungsdruck im Markt, während effiziente Newcomer außen vor bleiben (Loayza et al., 2004; 2005).

Empirisch nachgewiesen wurden beispielsweise negative Beschäftigungseffekte durch Unternehmensregulierungen, die den Wettbewerb behindern (Feldmann, 2004). Auch aktuelle Untersuchungen der OECD bescheinigen einer Deregulierung und damit einem intensiven Produktmarktwettbewerb und einem freien Außenhandel positive Auswirkungen auf die Faktorproduktivität und das BIP pro Kopf (OECD, 2005c). Auf weitere Studien zur Analyse der Regulierungswirkungen wird in den jeweiligen Abschnitten der folgenden Kapitel näher eingegangen.

Ein anderer Wirkungskanal der Regulierung ist das Ausweichen der Unternehmen in die Schattenwirtschaft. Mit zunehmender Intensität staatlicher Eingriffe in die

unternehmerischen Handlungsspielräume und steigender Kostenbelastung durch die Erfüllung von Auflagen steigt der Anreiz zur Abwanderung in den informellen Sektor, selbst wenn derartige Auflagen positive gesamtgesellschaftliche Effekte haben. Durch einen solchen „Quasi-Regulierungswettbewerb“ werden die hohen Regulierungsbarrieren sozusagen abgewählt und durch informelle Institutionen ersetzt. Loayza et al. (2005) liefern empirische Evidenz für diesen Wirkungsmechanismus.

## **2.2 Zur Kritik an Indikatoren und Rankings**

Um die Intensität der Regulierung international zu vergleichen, wird auf das Analyseinstrument des summarischen Index in Verbindung mit Länderrankings zurückgegriffen. Damit lassen sich Stärken und Schwächen der einzelnen Länder aufzeigen und auf dieser Basis nationale politische Maßnahmen vergleichen. Dies kann wiederum dazu dienen, erfolgversprechende Instrumente zu identifizieren und wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen abzuleiten. Auch der IW-Regulierungsindex hat mit den üblichen Vor- und Nachteilen zu kämpfen, die für alle Indikatoren, Rankings und Benchmarkanalysen gültig sind. Die grundlegende wissenschaftliche Kritik an diesen Verfahren soll hier nicht nachgezeichnet werden (Grupp/Mogee, 2004; van Suntum, 2004; Matthes, 2005). Um allerdings das Potenzial sowie die Grenzen des Regulierungsindex einschätzen zu können, ist ein kurzer Blick auf die Vor- und Nachteile hilfreich.

### **2.2.1 Unzulässige Reduktion der Informationsvielfalt?**

Der Index bildet den komplexen, mehrdimensionalen Gegenstand der Regulierung in einer beziehungsweise wenigen Kennziffern respektive Länderrankings ab. Dabei erfolgt eine Verdichtung vieler Einzelvariablen, was den Verlust von Detailinformationen zur Folge hat und kausale Beziehungen zwischen den Variablen unbeachtet lässt. Die Kritik richtet sich dahingehend, dass der Komplexität des Untersuchungsgegenstands nicht angemessen Rechnung getragen und die Problematik unangemessen simplifiziert würde, was zu der Formulierung von zu einfachen, unzureichenden Politikmaßnahmen führt (Nardo et al., 2005, 8).

Der Kritikpunkt der Informationsverdichtung stellt allerdings gleichermaßen einen Vorteil dar. Denn damit wird es erleichtert, überhaupt Aussagen und Interpretationen hinsichtlich komplexer Sachverhalte anzustellen, die sich regelmäßig nicht durch eine Variable ausdrücken lassen. Dies trifft gerade auf den Bereich der Regulierung zu, zum Beispiel im Vergleich mit der Arbeitslosenquote oder der Wachstumsrate. Themen gelangen dadurch in die öffentliche und politische Diskussion und werden kommunizierbar, was durch die Präsentation einer Vielzahl

von Einzelkennziffern und ökonomischen Untersuchungen nicht möglich wäre, da diese für sich jeweils wenig Aussagegehalt liefern und schwer zu interpretieren sind. Zur genaueren Analyse und Formulierung wirtschaftspolitischer Empfehlungen ist dann im nächsten Schritt die Berücksichtigung einzelner Variablen und konkreter Wirkungszusammenhänge nötig, sodass ein Index nicht als Ersatz wissenschaftlicher Analyse missverstanden werden darf (Freudenberg, 2003, 5; van Suntum, 2004).

### **2.2.2 Mangelnde Vergleichbarkeit zwischen Ländern?**

Benchmarks und Rankings unterstellen eine Vergleichbarkeit von Ländern und Sachverhalten, die real nicht gegeben ist. Viele relevante Merkmale, zum Beispiel unterschiedliche institutionelle Settings, funktionale Äquivalente, informelle Institutionen oder die tatsächliche Durchsetzung formaler Regulierungen, gehen nicht mit in den Index ein, beeinflussen aber die tatsächliche Situation.<sup>1</sup> Auch unterschiedliche Größen und Entwicklungsstufen der Länder verbieten einen undifferenzierten Vergleich, ebenso nicht berücksichtigte regionale Unterschiede innerhalb der Länder, obgleich dabei große Differenzen bestehen können (zum Beispiel unterschiedliche Gesetzgebung auf föderaler Ebene). Best-Practice-Empfehlungen auf dieser Grundlage führen dann zu falschen Maßnahmen.

Infolge dieser Problemaspekte dürfen wirtschaftspolitische Empfehlungen auf der Basis internationaler Vergleiche nicht als Kopien der Maßnahmen erfolgreicher Länder aufgefasst werden. Pfadabhängigkeiten und Heterogenitäten sind zu bedenken. Deshalb bedarf es einer genauen Analyse der Ausgestaltungen und des Umfelds in den entsprechenden Ländern, um so grundlegende wirtschaftspolitische Ansätze und Konzepte auszumachen, die dann an den nationalen Rahmen anzupassen und in ihn zu integrieren oder weiterzuentwickeln sind. Flankierend ist auf theoretische und empirische Erkenntnisse zurückzugreifen (Eichhorst et al., 2001, 3 f.).

Im IW-Regulierungsindex wird versucht, eine möglichst große Anzahl von Ländern zu betrachten, ohne deren prinzipielle Vergleichbarkeit aufzugeben. Der Blick richtet sich deshalb auf die OECD-Länder, ausgenommen Island und Luxemburg, obgleich auch weiterhin noch erhebliche Differenzen bestehen. Es ist zudem nicht auszuschließen, dass die tatsächliche Situation innerhalb eines Landes regionalen Unterschieden unterliegt. Daten aus Expertenbefragungen (Surveys) können deshalb einen Bias aufweisen, da sie eher die Situation in städtischen

---

<sup>1</sup> So zeigt sich zum Beispiel für die USA eine geringe Regulierungsintensität auf der Grundlage formaler (objektiver) Regelungen. Die Flexibilität der Unternehmer wird jedoch durch die Gefahr teurer Rechtsstreitigkeiten (zum Beispiel Produkthaftung) nicht unerheblich eingeschränkt, weshalb die faktische (subjektive) Regulierung tatsächlich höher ist (Nicoletti/Pryor, 2001).

als in ländlichen Regionen abbilden. Durch die Aufnahme der Survey-Daten in den Regulierungsindex ist es aber möglich, neben den De-jure-Regelungen auch die faktischen Wirkungen zu betrachten. So ist es denkbar, dass an sich strenge Regelungen, die aber einfach und transparent durchgesetzt werden, als weniger belastend eingestuft werden als weniger restriktive Regeln, deren Durchsetzung aber einen hohen administrativen Aufwand für alle Beteiligten nach sich zieht (Nicoletti/Pryor, 2001, 3).

### **2.2.3 Datenlage determiniert Messergebnisse?**

Ein weiterer Kritikpunkt ergibt sich aus dem Umstand, dass je nach Untersuchungsobjekt qualitative Ausprägungen zu bewerten und zum Zwecke der Indexierung zu quantifizieren sind. Mit zunehmender Schwierigkeit, bestimmte Sachverhalte zahlenmäßig auszudrücken und für einen breiten Länderquerschnitt zu dokumentieren, steige die Gefahr, dass solche Dimensionen von vornherein vernachlässigt oder verschleiert und daher wichtige Aspekte gar nicht erfasst werden. Sofern aber nur das gemessen wird, was relativ leicht messbar ist, greifen auch daran orientierte Handlungsempfehlungen zu kurz. Die Folgen bestehen in einer falschen Akzentuierung der Politik oder in der Nichtbeachtung der tatsächlich relevanten Ursachen und Probleme.

Derartige Schwierigkeiten sind bei der Interpretation der Ergebnisse zu beachten. Nicht im Index erfasste und erfassbare Zusammenhänge sind deshalb bei der weiteren Analyse parallel einzubeziehen. Dennoch darf die Kritik nicht zu dem Schluss verleiten, aufgrund bestehender Unzulänglichkeiten zur Gänze auf die Messung komplexer, mehrdimensionaler Sachverhalte zu verzichten, da diese trotzdem aufschlussreiche Informationen liefern können (Fendel/Frenkel, 2005, 31).

### **2.2.4 Schwächen bei der Methodik?**

Viele weitere Vorwürfe zielen auf die angewendete Methodik bei der Indikatorbildung (Kladroba, 2005). Betroffen sind eine fehlende theoretische Fundierung hinsichtlich des zu messenden Untersuchungsgegenstands, die Datenauswahl sowie Standardisierungs-, Gewichtungs- und Aggregationsverfahren, die allesamt einem beträchtlichen Maß an Willkür und Subjektivität unterliegen und ursächlich für die Ergebnisse sind. Wie bei der Bestimmung des Regulierungsindex auf diese Probleme reagiert wird, ist im Methodikteil beschrieben. Da die Positionierung im Ranking und die jeweiligen Punktwerte – wie unten noch erläutert – vom jeweiligen Verfahren beeinflusst werden, sollten konkrete Positionen und Punktwerte nicht überinterpretiert werden. Die Tendenz der Positionierung eines

Landes im gesamten Ländersample sowie die Differenzierung einzelner Ländergruppen, deren Platzierung sehr viel robuster ausfällt, sind aber aussagekräftig und belastbar.

Ein Umstand, der auf alle summarischen Indikatoren zutrifft, ist die implizite Annahme, dass die Variablen beziehungsweise Teilindikatoren untereinander substituierbar seien, was oftmals nicht der Realität entspricht. Ein gutes Abschneiden in einem Teilbereich kann also ein schlechtes Ergebnis in einem anderen Bereich nicht kompensieren, wie dies durch die Durchschnittsbildung des Index suggeriert wird. Insbesondere wenn die betrachteten Länder starke Streuungen in den Teilindikatoren aufweisen, kann der Gesamtindex an Erklärungskraft verlieren. Aus diesem Grunde kann der Index eine Analyse auf disaggregierter Ebene nicht ersetzen, die zur Erkennung von Stärken und Schwächen erforderlich ist. Er bietet allerdings die Grundlage, um durch eine Zustandsbeschreibung derartige Analysen auf die wirtschaftspolitische Agenda zu setzen, Stärken und Schwächen zu hinterfragen und erfolgreiche Maßnahmen anderer Länder auf deren Eignung für nationale Belange kritisch zu untersuchen.

### 2.3 Internationale Regulierungsstudien im Vergleich

Trotz der Kritik am Verfahren des Benchmarkings sind Vergleichsstudien aus der nationalen und internationalen Wirtschaftspolitikberatung nicht mehr wegzudenken. Führende internationale Institutionen (unter anderem OECD, Internationaler Währungsfonds, Weltbank, World Economic Forum) und Wissenschaftler haben mittlerweile internationale Vergleiche veröffentlicht, um die wirtschaftspolitischen Empfehlungen empirisch zu fundieren. Auch der Bereich der Regulierungen ist in den vergangenen Jahren intensiver analysiert worden. Übersicht 2 beschreibt die vorhandenen Studien stichwortartig, um die Forschungslücke aufzuzeigen, die der IW-Regulierungsindex schließen soll.

<b>Internationale Regulierungsstudien</b>		Übersicht 2
<b>Studie/Verfasser oder Herausgeber</b>	<b>Untersuchungsgegenstand</b>	
1. Employment Protection Legislation/OECD	Regulierung von regulärer und befristeter Beschäftigung in OECD-Ländern (untersucht Teilaspekte des Arbeitsmarkts)	
2. Product Market Regulation in OECD Countries/Conway et al., 2005	Umfangreiche Studie zur Regulierung von Produktmärkten in OECD-Ländern	

3. Global Competitiveness Report/World Economic Forum (WEF)	Zusammenstellung diverser Einzelindikatoren aus unterschiedlichen Bereichen für 117 Länder (unter anderem Arbeitsmarkt-, Produktmarkt- und Finanzmarktregulierung, Rahmenbedingungen). Aggregation von Einzeldaten zum Index für Wettbewerbsfähigkeit. Keine explizite Betrachtung/keine Rankings hinsichtlich Regulierung
4. Doing Business/Weltbank	Untersuchung des Regulierungsumfelds für private Geschäftstätigkeit in 155 Ländern. Zehn Schwerpunktbereiche, die insbesondere Produkt- und Arbeitsmarktregulierung und zum Teil Kapitalmärkte betreffen. Mit „Doing Business 2006“ erstmals neben Präsentation der Einzelindikatoren auch Länderrankings („Ease of Doing Business“ als Durchschnitt der zehn betrachteten Einzelbereiche)
5. The Regulation of Labor/Botero et al., 2004	Detaillierte Untersuchung zur Arbeitsmarktregulierung (Beschäftigungsschutz, Arbeitsbeziehungen, soziale Sicherung)
6. The Regulation of Entry/Djankov et al., 2001	Teilaspekt des Produktmarkts (Unternehmensgründung)
7. Bank Regulation and Supervision: What works	Detaillierte Untersuchung zur Regulierung von Banken (Teilbereich Kapitalmarkt)
8. Governance Matter I-IV/Kaufmann et al., 2003–2005	Umfangreiche Untersuchung von institutionellen Rahmenbedingungen. Qualität der Regulierung geht als eine Teilkomponente ein, ist aber nicht so umfangreich und detailliert wie der IW-Regulierungsindex. Differenzierung nach Teilindikatoren und Märkten nicht möglich
9. Index of Economic Freedom/Heritage Foundation	Untersucht ökonomische Freiheit in 161 Ländern. Als einer unter zehn Faktoren wird dabei Regulierung betrachtet. Schwerpunkte sind Produkt- und Arbeitsmarktregulierung. Allerdings keine genaue Erläuterung, wie welche Einzelindikatoren einfließen, deshalb relativ grobes Maß und wenig geeignet, um einzelne Stärken und Schwächen zu identifizieren. Bei den anderen neun Faktoren werden Regulierungsaspekte zum Teil berücksichtigt, zum Beispiel im Bank- und Finanzwesen. Keine so detaillierte Analyse der Regulierung wie im IW-Regulierungsindex möglich
10. Economic Freedom of the World/Fraser Institute	Untersuchung zur ökonomischen Freiheit in 123 Ländern. Unterscheidet fünf Bereiche, von denen einer direkt Regulierung betrifft. Kredit-, Arbeits- und Produktmärkte (allerdings jeweils nur fünf Einzelvariablen, die größtenteils aus dem Global Competitiveness Report des World Economic Forum stammen). Keine so detaillierte Betrachtung der Regulierung wie im IW-Index
11. World Competitiveness Yearbook/Institute for Management Development	Zusammenstellung diverser Einzelindikatoren aus unterschiedlichen Bereichen für 60 Länder und Regionen (unter anderem Wettbewerbs-, Arbeitsmarkt-, Kapitalmarktregulierung), keine Aggregation der Daten hinsichtlich Regulierungstatbestand
12. Measures of Restrictions on Inward Foreign Direct Investment for OECD Countries/Golub, 2003	Regulierung von Direktinvestitionen als Teilbereich der Kapitalmarktregulierung
13. Business Environment Risk Intelligence	Liefert Risikoratings für Investoren. Betrachtet politische und operationale Bedingungen. Dazu zählen unter anderem bürokratische Hemmnisse und Aspekte der Vertragsdurchsetzung. Wendet sich allerdings an private Investoren und zielt nicht auf volkswirtschaftliche Analyse und Politikempfehlung ab

Eigene Zusammenstellung

# 3

## Zur Methodik und Technik des Regulierungsindex

### 3.1 Ausgangspunkt, Zielsetzung und theoretische Fundierung

Vor dem Hintergrund der vorangegangenen Überlegungen soll der Regulierungsindex die Intensität der Regulierung dokumentieren und international vergleichen. Die Quantifizierung der Regulierungsintensität anhand eines summarischen Index bedarf einer theoretischen Fundierung. Erst auf dieser Basis kann die Auswahl von relevanten Variablen und deren Aggregation zu einem Gesamtindex erfolgen. Es ist also zunächst zu fragen, was genau und auf welchem Wege mithilfe des Regulierungsindex gemessen werden soll. Konkret: Es ist zu klären, anhand welcher Einflussfaktoren die Zielgröße „Regulierungsintensität“ beschrieben werden kann. In einem zweiten Schritt stellt sich dann hinsichtlich der Quantifizierung die Frage, ob und wie diese einzelnen Einflussfaktoren für sich gemessen und sinnvoll aggregiert werden können.

Lange Zeit wurde die Regulierungsintensität nur anhand der Zahl der Gesetze und Verwaltungsvorschriften gemessen, bis neue Methoden und Datensammlungen – unter anderem von der OECD – differenziertere Erhebungen und Analysen ermöglichten. Gleichwohl ist die Datenlage hinsichtlich der Zahl, Ausgestaltung und Wirkung von Regulierungen bislang eher dürftig. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass Gesetze, Vorschriften und Regeln letztlich immer im Kontext des gesamten institutionellen Settings betrachtet werden müssen, um deren Konsequenzen hinreichend beurteilen zu können. Die bloße Zahl von Gesetzen gibt wenig Auskunft über die Regulierungsdichte und ähnelt damit einem Vergleich der Spitzensteuersätze ohne Berücksichtigung von Bemessungsgrundlage und Einkommensstufen, der ja auch wenig über die tatsächliche Steuerbelastung in einem Land aussagt. Ein Regulierungsvergleich hat mit zusätzlichen Schwierigkeiten zu kämpfen: Nicht nur der Grad der „optimalen“ Regulierung ist schwer zu definieren, sondern auch, was unter Regulierung verstanden und wie sie gemessen werden soll. Der theoretisch gewünschten stringenten Erfassung steht deshalb die schlechte Datenlage gegenüber, sodass immer ein Trade-off zwischen stringenter, theoretisch fundierter Datenauswahl und tatsächlich vorhandenen Daten besteht. Dennoch kann ein internationaler Regulierungsvergleich wertvolle Hinweise für eine effizientere Wirtschaftspolitik liefern.

Der IW-Regulierungsindex zielt darauf ab, solche Eingriffe zu erfassen, die Markt- und Wettbewerbsprozesse beeinträchtigen, obgleich die Marktstrukturen einen funktionsfähigen Wettbewerb zuließen. Die Wettbewerbswirkungen sind

dabei nicht immer so direkt und eindeutig zu erfassen, wie dies zum Beispiel bei gesetzlichen Marktzutrittsschranken der Fall ist. Deshalb werden auch Variablen herangezogen, die Rückschlüsse auf die Wettbewerbseffekte der Regulierung zulassen. Diese Variablen beschreiben – auch indirekte – Eingriffe in unternehmerische und individuelle Handlungs- und Transaktionsmöglichkeiten, (Transaktions-)Kosten und administrative Belastungen infolge gesetzlicher Regelungen und zum Beispiel das Ausmaß und die Bedeutung staatlicher Unternehmen.

Zu diesem Zweck sind zunächst staatliche Eingriffe in Form von Gesetzen, Vorschriften und anderen Regelungen zu identifizieren. Hinzu kommen die konkreten Variablen, die den damit verbundenen bürokratischen Aufwand dokumentieren können (zum Beispiel Zeit oder Kosten für die Erfüllung administrativer Vorschriften). Weder der Regulierungsindex noch die einzelnen Variablen beinhalten direkte Aussagen über die Qualität der Regulierung. Sie beschreiben nur die Wirkung auf Markt- und Wettbewerbsmechanismen (Nicoletti et al., 1999, 8). Die dahinterstehende Logik basiert auf der Annahme, dass die staatlichen Eingriffe individuelle Handlungsfreiheiten einschränken und Anreize verzerren. Viele staatliche Eingriffe in das Marktgeschehen beeinflussen so den Wettbewerbsprozess negativ und verzerren den Ressourceneinsatz, was gesamtwirtschaftliche Ineffizienzen nach sich zieht.

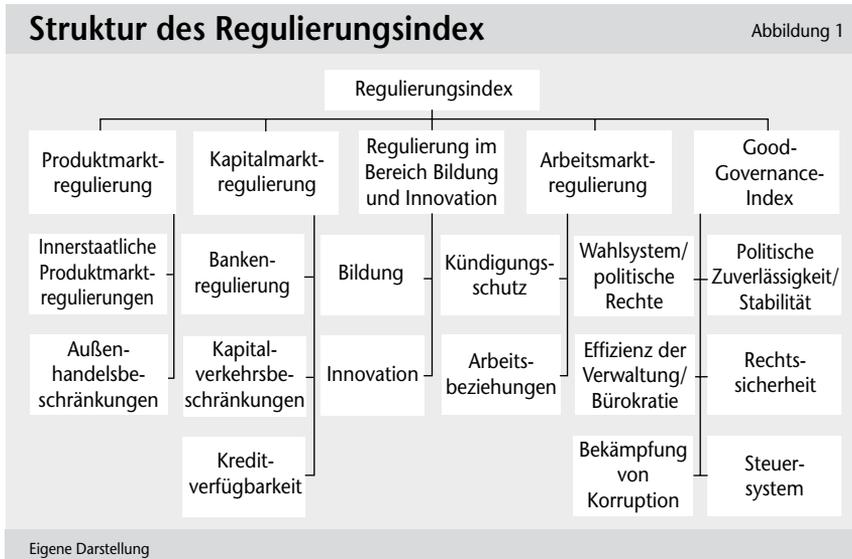
Regulierungen zur Implementierung des institutionellen Rahmens, welche die Existenz von Markt und Wettbewerb erst ermöglichen oder eine Reaktion auf Marktversagen darstellen, werden in einem gesonderten Index erfasst und den übrigen Teilindikatoren gegenübergestellt (vgl. dazu die genauen Ausführungen im Kapitel 3.3.5). Obgleich auch dabei Handlungsfreiheiten beschnitten werden können, wird die Qualität des institutionellen Umfelds verbessert, sofern sich die Eingriffe ökonomisch rechtfertigen lassen (zum Beispiel temporärer Schutz vor Wettbewerb durch das Patentrecht zur Stimulierung von Innovationen). Eine hohe Regulierungsintensität muss somit nicht per se negativ beurteilt werden. Aber es bleibt zu beachten, dass ein bestimmtes Regulierungsziel immer auch mit hohen oder geringen Kosten und viel oder wenig bürokratischem Aufwand für Staat, Unternehmen und Haushalte erreicht werden kann. Der internationale Regulierungsvergleich kann also Wege aufzeigen, wie ein politisch gewünschtes Ziel mit weniger Ressourcenverschwendung, das heißt effizienter erreicht werden kann. Das internationale Regulierungsranking wird durch die Aggregation einer Vielzahl von Variablen, welche die einzelnen regulierungsrelevanten Sachverhalte beschreiben, zu länderspezifischen Regulierungsindices ermöglicht.

Die Beurteilung der Zielsetzung und Zielerreichung von sozialer Regulierung kann anhand des Index nicht erfolgen. Diese bleibt dem kollektiven Willens-

bildungsprozess unterworfen. Anhand des Regulierungsindex kann jedoch auf potenzielle ökonomische Wirkungen infolge sozialer Regulierung hingewiesen werden. Es ist dann eine politische Entscheidung, ob zum Beispiel Beeinträchtigungen des Wettbewerbs in Kauf genommen werden, um sozialpolitische Ziele zu erreichen. Unter Kosten-Nutzen-Erwägungen kann Letzteren durchaus größere Bedeutung zukommen, sodass Effizienzeinbußen in Kauf zu nehmen sind. Ein geringer Indexwert ist deshalb nicht zwangsläufig gleichbedeutend mit einer „besseren“ Regulierung.

Für einen strukturierten, theoriebasierten und übersichtlichen Aufbau des Index und um auch nach der Aggregation weiterhin individuelle Einflussfaktoren klar erkennen zu können, wurden unterschiedliche Teilindices definiert. Als Differenzierungskriterium dient dabei zum einen die Marktabgrenzung, sodass eine Unterteilung in Produktmarkt, Arbeitsmarkt und Kapitalmarkt erfolgt. Zum anderen werden die in anderen Untersuchungen zur Regulierung vernachlässigten, jedoch zukunftsweisenden Bereiche Bildung und Innovation berücksichtigt. Überdies werden auch separat die Rahmenbedingungen im Good-Governance-Index erfasst. Diese Teilindices werden ihrerseits weiter in einzelne regulierungsspezifische Bereiche (Teilindikatoren) untergliedert. Diese Teilindikatoren setzen sich wiederum systematisch aus den Basisdaten (Variablen) zusammen.

Dieses Vorgehen wird anhand der Abbildung 1 grafisch veranschaulicht. Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden die fünf Teilindices sowie die Teilindika-



toren der nachfolgenden Ebene dargestellt. Detaillierte Übersichten der einzelnen Teilindikatoren weiterer Ebenen und der dazugehörigen Variablen finden sich in Abschnitt 3.3, worin die Teilindices näher erläutert werden.

Der Vorteil dieser Indexstruktur besteht darin, dass so ein Gesamtbild der Regulierungsintensität im internationalen Vergleich gegeben wird, ohne dass auf die Möglichkeit der disaggregierten Betrachtung (gegebenenfalls bis auf die Ebene einzelner Variablen) verzichtet werden muss. Letztere eignet sich unter anderem zur Identifikation von regulierungspolitischen Schwachstellen und bietet durch den Ländervergleich die Möglichkeit, potenzielle Reformmaßnahmen und Handlungsempfehlungen zu formulieren. Ferner verhindert der stufenartige Aufbau, dass die Anzahl der verfügbaren Variablen die Gewichtung bestimmter Regulierungsbereiche ungewollt beeinflusst.

### **3.2 Datenlage und Datenauswahl**

Nach dem in Kapitel 2 Erläuterten finden nur solche Variablen Eingang in den Index, die gemäß der theoretischen und methodischen Überlegungen in angemessener Form ausgewählte Arten von Regulierung erfassen und auf einer verlässlichen Erhebungsmethode basieren. Weitere Auswahlkriterien sind die Verfügbarkeit für möglichst viele OECD-Länder (letztlich konnten 28 OECD-Länder in die Analyse einbezogen werden), die Aktualität sowie die Vermutung, dass die Daten mit großer Wahrscheinlichkeit aktualisiert werden, sodass eine Zeitreihe aufgebaut werden kann.

Bei der Konstruktion von Indikatoren besteht das generelle Problem der Messbarkeit des Untersuchungsgegenstands, hier also der Regulierung. Leider gibt es bisher keine einheitliche Definition und Methode zur Quantifizierung von Regulierungen. Bei der Erstellung des Regulierungsindex werden deshalb neben „harten“ Fakten auch Umfragedaten einbezogen. Diese beruhen auf Experteneinschätzungen und Bevölkerungsumfragen und sind damit tendenziell anfälliger für subjektive Beurteilungen und Fehleinschätzungen. Allerdings bieten sie gleichzeitig den Vorteil, dass nicht nur die formalen nationalen Regulierungen beurteilt werden, sondern bewusst auch die De-facto-Wirkungen der Regulierung abgefragt werden. So können beispielsweise an sich gleiche Gesetze in verschiedenen Ländern unterschiedliche Belastungen der Wirtschaftsakteure verursachen. Ausschlaggebend dafür können die institutionellen Settings sein, das heißt, mögliche Interdependenzen mit anderen Vorschriften oder die unterschiedliche Intensität der Rechtsdurchsetzung führen je nach Umfeld zu höheren Regulierungskosten. Über eine bloße Erfassung, ob bestimmte Gesetze formal existieren, lassen sich derartige Unterschiede nicht dokumentieren.

Der Regulierungsindex basiert somit (1) auf einer Auswahl statistischer Daten internationaler Organisationen, (2) auf selbst erstellten Indikatorwerten auf der Grundlage von Umfragedaten (zum Beispiel Bürokratiekosten, Intensität von Regulierungsmaßnahmen auf einer Skala von zum Beispiel 1 bis 4), (3) auf bereits kodierten und in numerischen Werten ausgedrückten quantitativen und qualitativen Sekundärdaten (Surveys beziehungsweise bestehende Variablen- und Indikatorwerte anderer Untersuchungen) sowie (4) auf bei statistischen Ämtern selbst recherchierten Primärdaten.

Die verwendeten Daten beziehen sich zum Teil auf unterschiedliche Erhebungszeitpunkte. Der Index beinhaltet die jeweils aktuellsten verfügbaren Daten und deckt damit den Zeitraum von 2002 bis 2005 ab. Da die Regulierungsintensität über längere Zeitperioden als relativ konstant betrachtet werden kann, beschreibt der Index den aktuellen Status quo (Loayza et al., 2004, 8). Ergänzend wurden Regulierungsreformen, die in den verfügbaren Daten noch unberücksichtigt sind, auf Grundlage aktueller Länder-Reformberichte und Zusatzinformationen einbezogen, sodass auch wesentlichen neueren Reformen Rechnung getragen wird.

Ein grundlegendes Problem bei der Indexbildung resultiert aus fehlenden Daten. Sofern für ein bestimmtes Land mehrere Variablen fehlten, wurde dieses Land aus der Betrachtung ausgeschlossen. Fehlten bestimmte Variablen für mehrere Länder, blieb diese Variable unberücksichtigt. Fehlte hingegen nur eine Variable für ein oder wenige Länder, so wurden diese Werte approximiert und durch einen clusterkorrigierten Mittelwert ergänzt („Imputation“), um möglichst viele Länder in das Ranking einbeziehen zu können.

### 3.3 Aufbau der Teilindices

Im Regulierungsindex werden – wie oben erläutert – die regulierungsrelevanten Einzelvariablen nicht einfach summarisch zusammengefasst, sondern es wird auf der Grundlage theoretischer Überlegungen eine Differenzierung nach Teilindikatoren vorgenommen. Das heißt, dass innerhalb eines Teilindikators thematisch verwandte Aspekte zusammengefasst werden. Auf der obersten Aggregationsstufe werden die unterschiedlichen Märkte (Produkt-, Kapital-, Arbeitsmarkt) sowie zusätzlich die Bereiche Bildung/Innovation und staatliche Institutionen unterschieden. Zwischen diesen Bereichen bestehen jedoch Interdependenzen, die sowohl theoretisch begründbar als auch empirisch nachweisbar sind (Nicoletti et al., 1999, 51 ff.). Auf der untersten Aggregationsebene werden einzelne Variablen, die inhaltlich ähnliche Regulierungstatbestände zum Ausdruck bringen, zusammengefasst. Beispielsweise erfolgt die Aggregation von Variablen, welche die Regulierung von Unternehmensgründungen beschreiben (zum Beispiel Kosten-

und Zeitbedarf), in einem Teilindikator statt sämtliche Variablen zu aggregieren, welche die Regulierung des gesamten Produktmarkts betreffen.<sup>2</sup> Erst die Zusammenstellung aller untergeordneten Teilindikatoren des Produktmarkts beschreibt dessen Regulierungsintensität (die Abbildungen in den folgenden Abschnitten veranschaulichen dieses Vorgehen). Diese Differenzierung innerhalb des Regulierungsindex bietet den wichtigen Vorteil, einzelne Teilbereiche gesondert analysieren zu können, wobei allerdings die Interdependenzen, insbesondere im Rahmen wirtschaftspolitischer Empfehlungen, nicht außer Acht gelassen werden dürfen. Einzelne richtige politische Maßnahmen können sonst ins Leere laufen, sofern sie nicht von Aktionen auf benachbarten interdependenten Politikfeldern flankiert werden. Im Folgenden werden die Teilmärkte und die wichtigsten eingehenden Variablen beschrieben, um die Indexbildung transparent zu machen. Gleichzeitig werden alle Variablen und ihre Quellen benannt.

### 3.3.1 Regulierung des Produkt- und Dienstleistungsmarkts

Die Produktion und Allokation von Gütern und Dienstleistungen steht im Zentrum der ersten Teilindices. Dabei wird die theoretische Annahme zugrunde gelegt, dass sich statische und dynamische Effizienzziele bestmöglich in einem marktwirtschaftlich organisierten Umfeld realisieren lassen. Markt- und Wettbewerbsmechanismen dienen somit als Allokationsinstrumentarium knapper Ressourcen und verhindern suprakompetitive Preise, wovon die Konsumenten profitieren. Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren fördert den technischen Fortschritt, ermöglicht eine leistungsgerechte Entlohnung der Produktionsfaktoren und trägt langfristig zu Beschäftigung und Wirtschaftswachstum bei (Blanchard/Giavazzi, 2001; OECD, 2005c; Nicoletti/Scarpetta, 2004; Berg, 1995).

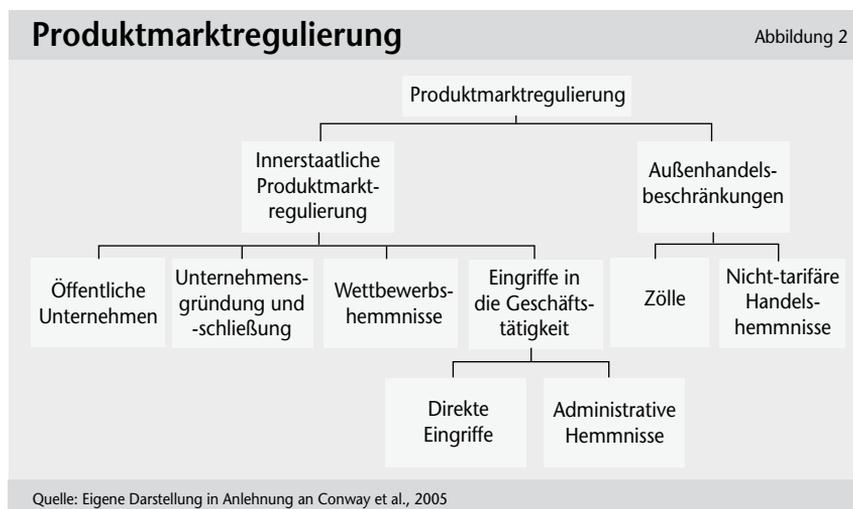
Um diese wohlfahrtsförderlichen Effekte zu generieren, ist die Handlungsfreiheit der Marktakteure eine wesentliche Bedingung. Sie setzt das Ausbleiben staatlicher Interventionen voraus, die nur im Falle eines begründbaren Markt- oder Wettbewerbsversagens angemessen sind, solange dadurch mit besseren Ergebnissen zu rechnen ist als ohne staatliche Tätigkeit. Wo die Marktstrukturen hingegen einen funktionsfähigen Wettbewerb erlauben, werden staatlichen Regulierungen negative Wirkungen unterstellt. Auf dieser Grundlage vollzieht sich die Auswahl der Variablen, die somit die Markt- und Wettbewerbskonformität berücksichtigen. Je höher die regulatorischen Hürden in einem Land und je stärker damit die Eingriffe in den Markt- und Wettbewerbsmechanismus beurteilt werden

---

<sup>2</sup> Eine Aufnahme von mehreren Variablen aus unterschiedlichen Quellen, die gleiche oder sehr ähnliche Aspekte beschreiben, führt so nicht zu Doppelzählungen, da der Teilindex einen Mittelwert ausdrückt.

– sowohl anhand quantitativer als auch qualitativer Daten –, umso höher fällt der zugeordnete Indexwert aus. Auch empirische Studien zeigen, dass eine geringe Produktmarktregulierung förderlich für die Beschäftigungsentwicklung und das Wachstum des BIP pro Kopf ist (Conway et al., 2005, 4). Eine ausführlichere theoretische Begründung findet sich in Kapitel 2.1.

Regulierungen, die den Wettbewerbsprozess erst möglich machen, zum Beispiel bei leitungsgebundenen Industrien im Zuge von Zugangsverpflichtungen und Preisregulierungen, bleiben bei der Betrachtung außen vor (wie zum Beispiel die Regulierungen der Strom- und Gasmärkte insgesamt), da sich diese nationalen Regelungen nur schwer international vergleichen lassen und noch keine ausreichenden Praxiserfahrungen über die Regulierungsnotwendigkeiten und -ausgestaltungsmöglichkeiten vorliegen.<sup>3</sup> Die generelle Qualität wettbewerbsrechtlicher Regelungen findet im Teilindex Good Governance Berücksichtigung. Die folgende Abbildung veranschaulicht die Systematik der Teilindices der Produktmarktregulierung. Die Zuordnung der Einzelvariablen kann anhand der Übersicht 3 vorgenommen werden.



Im ersten Teilindikator der innerstaatlichen Produktmarktregulierung finden sich Variablen, welche die Bedeutung öffentlicher Unternehmen in einer Volkswirtschaft messen. Je größer die Bedeutung öffentlicher Unternehmen, desto geringer ist das Ausmaß an markt- und wettbewerbsorientierten Allokationsentscheidungen

<sup>3</sup> Vgl. für einen theoretischen Überblick zum Beispiel Knieps, 2001 und zur Analyse der Regulierung einzelner, insbesondere netzbasierter Sektoren Berg, 2002 sowie IWH, 2004.

und desto höher ist damit der Punktwert dieser Variablen. Ein großer staatlicher Sektor führt zum Crowding-out privater Investitionen (Feldmann, 2004, 190). Ein weiterer Aspekt betrifft den ungehinderten Marktzutritt und -austritt und damit die Bedingungen zur Unternehmensgründung und -schließung. Je weniger administrative Hürden existieren, desto stärker können sich Entscheidungen zur Unternehmensgründung am Marktpotenzial der Produkt- oder Geschäftsidee orientieren. Je geringer deshalb die Zahl der administrativen Vorgänge, der Zeitbedarf und die anfallenden Kosten sowie die minimale Kapitaleinzahlung zur Unternehmensgründung, desto geringer sind die Punktwerte. Hinsichtlich der Unternehmensschließung werden Variablen wie die dafür durchschnittlich nötige Zeit und die entstehenden Kosten berücksichtigt. Wenn im Falle des Scheiterns eines Unternehmens ein unkomplizierter Marktaustritt möglich ist, sind – mit Blick auf die antizipierten Kosten des Marktaustritts – auch die Anreize zum Markteintritt höher.

Ein weiterer Teilindikator der Produktmarktregulierung betrifft direkte Eingriffe in den Wettbewerbsprozess. Variablen geben Auskunft, ob die Zahl potenzieller Wettbewerber in unterschiedlichen Geschäftsbereichen staatlich reguliert wird oder ob für öffentliche Unternehmen Ausnahmen vom Wettbewerbsrecht bestehen, was zur Diskriminierung privater Unternehmen führt. Die Variablen „staatliche Subventionen“ sowie „agrarmarktpolitische Eingriffe“ geben Auskunft über intersektorale sowie auch internationale Wettbewerbsverzerrungen, die zudem strukturkonservierende Wirkungen haben und einem strukturellen Wandel damit tendenziell entgegenwirken. Ferner wird berücksichtigt, ob öffentliche Aufträge und Ausschreibungen auch für ausländische Anbieter offen sind oder ob heimische Unternehmen durch die Vergabep Praxis vor Wettbewerb geschützt werden. Direkte Eingriffe in die Geschäftstätigkeit werden zum Beispiel durch Variablen wie „Existenz und Ausmaß von Preiskontrollen“ oder allgemein durch die Beurteilung von geschäftshemmenden Wirkungen von Produkt- und Dienstleistungsgesetzen zum Ausdruck gebracht.

Neben diesen innerstaatlichen Regulierungen werden auch die administrativen Beschränkungen des Außenhandels analysiert. Auch diesbezüglich bilden die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs – auf internationaler Ebene – sowie die Handelsfreiheit das Beurteilungskriterium. Wie aus der Theorie des Außenhandels bekannt, verursachen Handelsbeschränkungen Wohlfahrtsverluste und führen zur Fehlallokation knapper Ressourcen. Komparative Vorteile bleiben ungenutzt. Eine Variable zur Erfassung der Regulierung des internationalen Handels stellt im Regulierungsindex die gewichtete durchschnittliche Höhe von Zöllen dar. Mit deren Höhe steigt auch der im Index zugeordnete Wert.

# Variablen im Teilindex Dienstleistungs- und Produktmarktregulierung

Übersicht 3

Nr.	Bezeichnung	Definition	Quelle
<b>Innerstaatliche Produktmarktregulierung</b>			
1	Öffentliche Unternehmen		
1.1	Bedeutung öffentlicher Unternehmen	Ausmaß und Bedeutung öffentlicher Unternehmen, direkte staatliche Kontrolle über (private) Unternehmen (Skala von 0 bis 6)	OECD/PMR
1.2	Staatseingriffe in die Wirtschaft	Beurteilung des Staatskonsums als Anteil am BIP (Skala von 1 [weniger als 5 Prozent] bis 5 [mehr als 40 Prozent]). Beurteilung staatlicher Produktion als Anteil der Einnahmen aus staatlichen Unternehmen an den Gesamteinnahmen (Skala von 1 [bis 5 Prozent] bis 5 [mehr als 40 Prozent])	Heritage Foundation
1.3	Staatlicher Finanzierungsanteil am Dritten Sektor	Prozentualer Anteil der Einnahmen der Organisationen des Dritten Sektors, die staatlich finanziert sind	Salamon et al.
2	Unternehmensgründung und -schließung		
2.1	Beginn einer Geschäftstätigkeit	Anzahl der Vorgänge, Zeitbedarf in Tagen, Kosten (in Prozent des Pro-Kopf-Einkommens), Mindestkapitaleinlage (in Prozent des Pro-Kopf-Einkommens), die bei der Gründung eines Unternehmens erforderlich sind	Weltbank/Doing Business
2.2	Beendigung einer Geschäftstätigkeit	Zeit (in Jahren), Kosten (in Prozent der Konkursmasse), Rückzahlungsquote, die im Insolvenzfall anfallen	Weltbank/Doing Business
2.3	Administrative Lasten für Unternehmensgründer	Beurteilung der administrativen Belastungen bei der Gründung von Kapitalgesellschaften und Einzelunternehmen. Lasten bei der Registrierung, Lizenzierung, Bekanntmachung im Transport- und Einzelhandelsgewerbe (Skala von 0 bis 6)	OECD/PMR
2.4	Firmengründungen	Firmengründungen werden durch Gesetzgebung behindert oder unterstützt (Skala von 0 bis 10)	IMD
2.5	Administrative Bedingungen für neue Unternehmen	Administrative Prozeduren werden als bedeutende Hindernisse für Unternehmensgründungen aufgefasst (Skala von 1 bis 10)	Fraser Institute
2.6	Leichtigkeit der Unternehmensgründung	Unternehmensgründungen werden als einfach beurteilt (Skala von 1 bis 10)	Fraser Institute
2.7	Verwaltungsbezogene Hindernisse für Startups	Der Beginn einer neuen Geschäftstätigkeit wird allgemein als extrem schwierig und zeitintensiv (= 1) oder als einfach (= 7) beurteilt	WEF

3	Wettbewerbshemmnisse		
3.1	Wettbewerbsbeschränkungen	Gesetzliche Regelungen beschränken den Marktzutritt. Für öffentliche Unternehmen gelten Ausnahmen vom Wettbewerbsrecht	OECD/PMR
3.2	Staatliche Subventionen	Subventionen an private und öffentliche Unternehmen in Prozent des BIP	IMD
3.3	Subventionen	Subventionen beeinträchtigen die wirtschaftliche Entwicklung (Skala von 0 bis 10)	IMD
3.4	Öffentliche Ausschreibungen	Der Zugang ist auch für ausländische Bieter hinreichend offen (Skala von 0 bis 10)	IMD
3.5	Agrarpolitische Eingriffe	... werden als extrem belastend für die Wirtschaft empfunden (= 1), erfolgen im Interessenausgleich zwischen Steuerzahlern, Produzenten und Konsumenten (= 7)	WEF
4	Eingriffe in die Geschäftstätigkeit		
4.1	Beteiligung an der Geschäftstätigkeit	Beurteilung des Ausmaßes von Preiskontrollen und der Anwendung von „command and control regulation“ (Skala von 0 bis 6)	OECD/PMR
4.2	Preiskontrollen	Ausmaß, in dem Unternehmen ihre Preise unreguliert setzen können (Skala von 0 bis 10)	Fraser Institute
4.3	Produkt- und Dienstleistungsgesetze	... behindern die Geschäftstätigkeit (Skala von 0 bis 10)	IMD
4.4	Regulierungsstandards	Standards hinsichtlich Produktqualität und anderer Regulierung sind nicht existent (= 1), gehören zu den weltweit striktesten (= 7)	WEF
4.5	Regulierungs- und Verwaltungsintransparenz	Beurteilung, ob bei Lizenzierungsverfahren die „silence is consent“-Regel oder „one-stop-shops“ zur Anwendung kommen. Beurteilung staatlicher Kommunikations-/Informationsstrategien hinsichtlich geltender Regulierungen. Maßnahmen zur Verringerung administrativer Lasten (Skala von 0 bis 6)	OECD/PMR
4.6	Ausmaß der Bürokratie	Anteil der Arbeitszeit, den Führungskräfte in Unternehmen für die Interaktion mit (Regierungs-)Beamten aufwenden müssen	WEF
4.7	Steuerlast	Die (geschätzte) Steuerbelastung des Unternehmens (inklusive administrativer Kosten/Zeitkosten) in Prozent der Nettoerträge	WEF
4.8	Belastung durch Regulierungen auf lokaler/zentraler Verwaltungsebene	Die Einhaltung administrativer Anforderungen, die von zentraler/lokaler Ebene erlassen werden, wird als beschwerlich (= 1), als nicht beschwerlich (= 7) beurteilt	WEF
4.9	„Leichtigkeit der Geschäftstätigkeit“	... wird (nicht) als Wettbewerbsvorteil der Wirtschaft beurteilt (Skala von 0 bis 10)	IMD

Außenhandelsbeschränkungen			
5	Zölle		
5.1	Zollhöhe	Durchschnitt der „most-favoured-nation tariffs“	OECD/PMR
5.2	Gewichteter Durchschnittszoll	Durchschnitt der effektiv angewandten Sätze, gewichtet mit den Importanteilen	WDI
6	Nicht-tarifäre Handelshemmnisse		
6.1	Besitzbeschränkungen für Ausländer	Gesetzliche Restriktionen beim Erwerb von Beteiligungen an öffentlichen und privaten Unternehmen durch Ausländer (Skala von 0 bis 6)	OECD/PMR
6.2	Diskriminierende Maßnahmen	Beurteilung, ob in- und ausländische Firmen gleichermaßen von Regulierung und Wettbewerbsrecht betroffen sind (Skala von 0 bis 6)	OECD/PMR
6.3	Regulierungsbarrieren	Beurteilung weiterer außenhandelsrelevanter Aspekte (zum Beispiel Anwendung harmonisierter Standards, bilaterale Abkommen) (Skala von 0 bis 6)	OECD/PMR
6.4	Handelsbeschränkungen	Durchschnitt aus zwei Variablen: Bewertung, ob versteckte Importbarrieren vorliegen. Höhe der Einfuhrkosten ausländischer Güter: (Importzölle, Lizenz- und Bankgebühren, Zeitaufwand für Verwaltung) (Skala von 0 bis 10)	Fraser Institute
6.5	Wirkungen nationaler Handelsschranken	Nationale Importbeschränkungen werden für die Geschäftstätigkeit als schädlich (= 1) oder als förderlich (= 7) beurteilt	WEF
6.6	Wirkungen von Zollverfahren	... werden als schädlich (= 1) oder als förderlich (= 7) für die Geschäftstätigkeit beurteilt	WEF
6.7	Zollbehörden	... unterstützen den effizienten Gütertransport (Skala von 0 bis 10)	IMD
6.8	Protektionismus	... beeinträchtigt den Geschäftsbetrieb (Skala von 0 bis 10)	IMD
Eigene Zusammenstellung			

Nicht-tarifäre Handelsbeschränkungen spiegeln sich in Variablen wider, welche die gesetzlichen Beschränkungen ausländischen Aktienbesitzes an inländischen Unternehmen erfassen, oder kommen bei der Beurteilung der gesetzlichen Diskriminierung von ausländischen Wettbewerbern zum Ausdruck. Diesbezüglich ist es von Interesse, ob ausländische Unternehmen die gleichen Ansprüche an das nationale Wettbewerbsrecht geltend machen können wie ihre inländischen Konkurrenten. Auch die Beurteilung der jeweiligen Effektivität der nationalen

Zollbehörden und damit deren Wirkung auf die Geschäftstätigkeit international agierender Unternehmen wird im Index ganz konkret berücksichtigt.

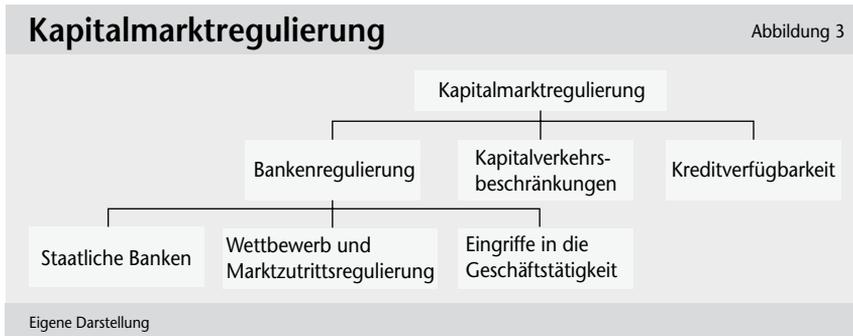
### **3.3.2 Regulierung des Kapitalmarkts**

Der zweite Teilindex beleuchtet Regulierungen des Kapitalmarkts und des Finanzsystems. Ein funktionsfähiger, friktionsfreier Kapitalmarkt stellt eine wesentliche Voraussetzung für die Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft dar. So erleichtert das Finanzsystem zum Beispiel die Risikodiversifizierung für Investoren, mobilisiert die Ersparnis und verbessert die Allokation finanzieller Ressourcen (Levine, 1997, 691). Damit hat ein effizientes Finanzsystem nachweislich einen positiven Einfluss auf das Wirtschaftswachstum (Levine/Zervos, 1998; Rajan/Zingales, 1998). In wachstumstheoretischen Modellen vollzieht sich dieser Einfluss entweder über den Mechanismus der Kapitalakkumulation oder durch die Förderung des technischen Fortschritts (Levine, 1997, 691). Denn durch die Möglichkeit zur Risikodiversifikation und durch die Reduzierung von Informations- und Transaktionskosten für Investoren fördern effiziente Kapitalmärkte Investitionen in innovative, aber zumeist risikoreichere Projekte und Unternehmen, was den technischen Fortschritt und damit die Produktivität und das Wachstum steigert (Levine, 1997, 694; Tadesse, 2004).

In einer globalisierten Welt enden Finanztransaktionen nicht an nationalen Grenzen. Deshalb sind die Regelungen des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs von großer Bedeutung, damit das Kapital auch im internationalen Kontext in effiziente Verwendungen fließen kann. Davon betroffen sind unter anderem ausländische Direktinvestitionen. Wenn auch deren Auswirkungen nicht widerspruchsfrei beurteilt werden und zudem viele Länder gesetzliche Restriktionen aufrechterhalten und damit ausländische Investoren gegenüber inländischen diskriminieren, so weisen die meisten ökonomischen Untersuchungen darauf hin, dass die positiven Wirkungen die negativen überwiegen. Diese zeigen sich zum Beispiel in positiven Beschäftigungseffekten oder etwa im Kapital- und Technologietransfer (Golub, 2003, 5).

Vor diesem Hintergrund hat Kapitalmarktregulierung die Aufgabe, effiziente Rahmenbedingungen bereitzustellen, aber nicht unnötig und kontraproduktiv in die Handlungsspielräume der Wirtschaftsakteure (zum Beispiel Investoren und Finanzintermediäre) einzugreifen. So gilt es zum Beispiel, einen funktionsfähigen Wettbewerb im Bankensektor und eine am Markt orientierte Allokation finanzieller Ressourcen zu gewährleisten, ohne die Stabilität des Finanzsystems zu gefährden. Regulierungsrelevante Politikfelder betreffen unter anderem den Gläubiger- und Anlegerschutz sowie die Bankenaufsicht.

Der Regulierungsindex unterscheidet im Bereich des Kapitalmarkts drei Teilindikatoren: Bankenregulierung, Kapitalverkehrsbeschränkungen und die Kreditverfügbarkeit (Abbildung 3). Auch bei diesem Teilindex stellt sich das Problem der Bewertungsrichtung einzelner Regulierungsmaßnahmen. Deshalb wurde bei der Variablenauswahl darauf geachtet, auf Basis theoretischer Überlegungen in ihrer Wirkung eher eindeutige Tatbestände auszuwählen, also zum Beispiel Wettbewerbsbeschränkungen im Bankensektor oder Kapitalverkehrsbeschränkungen. Die konkreten Regelungen der Bankenaufsicht wurden nicht berücksichtigt. Um diese Wirkungsannahmen zu untermauern, wurden ferner empirische Ergebnisse herangezogen, die auf der Grundlage von Korrelations- und Regressionsanalysen Regulierungswirkungen auf unterschiedliche Ergebnisvariablen hin untersuchen, zum Beispiel Entwicklung, Effizienz und Stabilität des Bankensektors (Barth et al., 2004; La Porta et al., 2002).



Hinsichtlich des ersten Teilindikators (Bankenregulierung) zeigt sich, dass staatlicher Einfluss im Bankensektor (durch hohe Indexwerte dokumentiert) empirisch nicht positiv hinsichtlich Effizienz oder Stabilität des Finanzmarkts wirkt. Vielmehr zeigt sich eine negative Korrelation bezüglich Effizienz und Stabilität (Barth et al., 2004). Der theoretische Ansatz, dass mit dem staatlichen Einfluss in Banken politische statt ökonomische Kriterien entscheidungsrelevant werden, was den Effizienzanforderungen widerspricht, scheint dadurch bestätigt zu werden. Als Variable zur Beurteilung des staatlichen Einflusses dient der Anteil der Einlagen bei privaten und öffentlichen Banken.

Weitere Teilindikatoren im Rahmen der Bankenregulierung betreffen den Wettbewerb im Bankensektor sowie die Eingriffe in die Geschäftstätigkeit. Als Variable für den Wettbewerb dient dabei die Rate der verweigerten Lizenzerteilungen für ausländische Banken, die nötig sind, um auf dem Inlandsmarkt Bankdienstleistungen anzubieten. Dies ist aber nur ein begrenzt aussagefähiger

Indikator, da die Gründe für die Ablehnung vielfältig sein können. Dennoch kann eine zu umfassende Regulierung dazu führen, inländische Banken vor Wettbewerb zu schützen. Zusätzlich fließt der Anteil der Anlagen, den ausländische Banken am inländischen Gesamtbestand halten, als Maß für die Offenheit des Marktes in die Variable mit ein (Gwartney/Lawson, 2004, 177). Ergänzend werden die gesetzlichen Anforderungen zur Lizenzerteilung betrachtet, da diese den Marktzutritt beeinflussen. Übersicht 4 beinhaltet die Variablen der Kapitalmarktregulierung.

Eingriffe in die Geschäftstätigkeit von Banken bergen die Gefahr von Ineffizienzen und es stellt sich die Frage nach der Zielsetzung, dem Informationsstand und der Angemessenheit der Maßnahmen des Regulierers. Insbesondere Eingriffe in den marktlichen Zinsbildungsmechanismus werden mit hohen Punktwerten belegt, da sie die Marktsignale verzerren. Eine weitere Variable erfasst die Regulierungsintensität bezüglich der Bankaktivitäten. Dies gilt für den Bereich des Wertpapierhandels sowie des Versicherungs- und Immobiliengeschäfts und für die Möglichkeiten der Banken, Unternehmen zu besitzen, die nicht dem Finanzsektor zuzuordnen sind. Je stärker die Restriktionen, desto höher sind die Punktwerte des Regulierungsindex.

Auf theoretischer Ebene lassen sich sowohl positive als auch negative Auswirkungen einer Regulierung der Bankaktivitäten anführen. Für eine Regulierung spricht zum Beispiel die latente Gefahr von möglichen Interessenkonflikten, wenn unzureichend informierten Anlegern Wertpapiere verkauft werden mit dem Ziel, dadurch Firmen zu unterstützen, die bei den entsprechenden Banken ausstehende Kreditverpflichtungen haben. Auch werden Gefahren darin gesehen, dass große Finanzkonglomerate schwer zu kontrollieren sind und den Wettbewerb beeinträchtigen können. Gegen eine Regulierung der Aktivitäten spricht, dass dadurch die Möglichkeiten zur Ausschöpfung von Größenvorteilen eingeschränkt werden (Barth et al., 2004, 209). Solche Größenvorteile bedingen aber Kosteneinsparungen, von denen auch die Kunden profitieren.

Barth et al. (2004, 234 ff.) zeigen, dass sich auf der Grundlage ökonometrischer Verfahren ein negativer Zusammenhang zwischen der Regulierung der Aktivitäten und der Entwicklung und Stabilität des Bankensektors feststellen lässt. Die beobachtete höhere Stabilität im Bankensektor bei geringerer Regulierung kann damit erklärt werden, dass die Banken ihre Einnahmen aus unterschiedlichen, voneinander unabhängigen Quellen generieren. Ein breiteres Aktivitätsspektrum ermöglicht die Diversifikation des Einkommensrisikos und macht die Banken damit weniger anfällig für Krisen, die das reine Bankgeschäft betreffen, sofern auch aus anderen Geschäftsfeldern Einnahmen fließen.

# Variablen im Teilindex Kapitalmarktregulierung

Übersicht 4

Nr.	Bezeichnung	Definition	Quelle
<b>Bankenregulierung</b>			
1	Staatliche Banken		
	Staatliche Banken	Prozentsatz der Einlagen, die sich bei staatlichen/privaten Banken befinden	Fraser Institute; Barth et al., 2004
2	Wettbewerb und Marktzutrittsregulierung		
2.1	Marktzutritt	Zur Erteilung einer Banklizenz sind die folgenden Voraussetzungen gesetzlich erforderlich (ja = 1, nein = 0): (1) Geschäftskonzept (2) Beabsichtigtes Organisationsschema (3) Finanzprojektion für die ersten drei Jahre (4) Finanzinformation hinsichtlich potenzieller Hauptanteilseigner (5) Hintergrund/Erfahrung zukünftiger Direktoren (6) Hintergrund/Erfahrung zukünftiger Manager (7) Quellen der Mittel für die Kapitalausstattung (8) Beabsichtigte Marktdifferenzierung für die neue Bank	Barth et al., 2004; eigene Berechnungen
2.2	Wettbewerb im Bankenwesen	Aus der Verweigerungsrate ausländischer Banklizenzgesuche und dem Anteil der Einlagen ausländischer Banken am Gesamteinlagenbestand wird ein Index ermittelt (Skala von 3 bis 10)	Fraser Institute
3	Eingriffe in die Geschäftstätigkeit		
3.1	Zinskontrollen	Vermeidung von Regulierung, die zu negativen Realzinssätzen führt. Zinssätze für Bankeinlagen und Kredite bilden sich frei von Eingriffen am Markt. Skala jeweils von 0 bis 10, Bildung eines Durchschnitts	Fraser Institute
3.2	Regulierung von Bankaktivitäten	Hinsichtlich der Regulierung folgender Aktivitäten, die von Banken durchgeführt werden können, wird ein Index ermittelt: (1) Wertpapierhandel, (2) Versicherung, (3) Immobiliengeschäft, (4) Besitz von Firmen außerhalb des Finanzsektors. Beurteilung: unbeschränkt = 1; erlaubt, aber außerhalb der Bank (zum Beispiel in Tochterunternehmen) = 2, mit Beschränkungen = 3, verboten = 4	Barth et al., 2004; eigene Berechnung
3.3	Kapitaladäquanz	Bewertung der Mindestkapitalanforderungen anhand von acht Kriterien, zum Beispiel, ob die „Basel-Richtlinien“ befolgt werden müssen, nicht realisierte Verluste vom Kapital abzuziehen sind oder welche Möglichkeiten zur anfänglichen Kapitalausstattung der Bank bereitstehen (vgl. zur genauen Herleitung Barth et al., 2004, 222 f.)	Barth et al., 2004; eigene Berechnung
3.4	Regulierung der Finanzinstitute	... ist (in)adäquat für die finanzielle Stabilität (Skala von 0 bis 10)	IMD

3.5	Bankenregulierung	... behindert die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft (Skala von 0 bis 10)	IMD
3.6	Regulierung des Wertpapierhandels	Die Regulierung von Wertpapierbörsen wird als nicht transparent, ineffektiv und anfällig für industrielle und staatliche Einflussnahme betrachtet (Skala von 1 bis 7)	WEF
<b>Kapitalverkehrsbeschränkungen</b>			
1	Grenzüberschreitende Zusammenschlüsse	... können (nicht) ohne staatliche Intervention mit dem ausländischen Partner ausgehandelt werden (Skala von 0 bis 10)	IMD
2	Ausländische Investoren	... können Kontrolle in heimischen Unternehmen ausüben (Skala von 0 bis 10)	IMD
3	Regulierung von Direktinvestitionen (FDI)	Regelungen hinsichtlich ausländischer Direktinvestitionen werden als Hindernis (= 1), als förderlich (= 7) für die eigene Geschäftstätigkeit bewertet	WEF
4	Beschränkung des ausländischen Besitzes heimischer Unternehmen	Der ausländische Besitz heimischer Unternehmen ist limitiert/verboten in Sektoren (= 1), häufig/unterstützt (= 7)	WEF
5	Kapitalverkehrskontrollen	Anzahl der gültigen/angewandten Kapitalverkehrskontrollen	IMF
<b>Kreditverfügbarkeit</b>			
1	Kosten der Schaffung von Kreditsicherheiten	Diese Kosten beinhalten Steuern, Notargebühren und Abgaben, die bei der Registrierung anfallen (ausgedrückt in Prozent des Pro-Kopf-Einkommens)	Weltbank/ Doing Business
2	Index der Rechte von Gläubigern und Schuldnern	... beurteilt, ob das Insolvenzrecht die Kreditgewährung erleichtert (Skala von 0 bis 10) (zur genauen Herleitung vgl. Weltbank, 2005a, 84 f.)	Weltbank/ Doing Business
3	Zugang zum Kapitalmarkt	... wird als (nicht) einfach beurteilt (Skala von 0 bis 10)	IMD
4	Risikokapital	... für die Geschäftsentwicklung ist (nicht) leicht verfügbar (Skala von 0 bis 10)	IMD
5	Zugang zu Darlehen	Wie leicht ist es, einen Bankkredit zu erhalten, wenn nur eine gute Geschäftsidee, aber keine Sicherheiten vorliegen? (unmöglich = 1, leicht = 7)	WEF
6	Verfügbarkeit von Risikokapital	Unternehmer mit innovativen, aber risikoreichen Projekten finden im Allgemeinen Risikokapitalgeber (keine Zustimmung = 1, Zustimmung = 7)	WEF
7	Kredite im Privatsektor	... beurteilt die Entwicklung des Anteils der Kredite im privaten Sektor an der gesamten Kreditvergabe. Je höher der Anteil, desto höher ist der Wert (Skala von 0 bis 10)	Fraser Institute

Eigene Zusammenstellung

Neben der Bankenregulierung sind die Regelungen hinsichtlich des Kapitalverkehrs von Interesse. Als Variable zu deren Erfassung dient im Regulierungsindex zum Beispiel die Anzahl der national gültigen Kapitalverkehrskontrollen. Ferner werden Daten herangezogen, welche die Möglichkeiten des Zugangs zu internationalen Kapitalmärkten sowie die Wirkungen der Regulierungen ausländischer Direktinvestitionen auf die Geschäftstätigkeit anhand von Experten-einschätzungen beschreiben.

Abschließend erfasst der Index noch die Kreditverfügbarkeit. Je einfacher es zum Beispiel für (potenzielle) Unternehmer ist, Kredite zu erlangen oder zu verlängern, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit von Investitionen, innovativen Entwicklungen im Bereich von Gütern und Dienstleistungen und letztlich von positiven Beschäftigungsentwicklungen. Auch Produktivität und Wachstum profitieren von einer guten Kreditverfügbarkeit, da das Kapital in die effizientesten Verwendungen fließen kann (Weltbank, 2005a, 41). Demgegenüber steht der Gläubigerschutz als Voraussetzung dafür, dass Kreditgeber überhaupt bereit sind, auch in risikoreiche Projekte, zum Beispiel in Startups, zu investieren. Gesetzliche Regelungen hinsichtlich des Insolvenzrechts sowie der Schaffung von Sicherheiten im Falle des Scheiterns stellen weitere wichtige Aspekte im Rahmen der Kreditverfügbarkeit dar.

Aussagefähige Indikatoren liefert diesbezüglich die Untersuchung Doing Business der Weltbank (Weltbank, 2005a). Zum einen beinhaltet der Regulierungsindex eine Variable, welche die Höhe der Kosten angibt, die bei Bereitstellung von Kreditsicherheiten anfallen. Je höher diese Kosten (in Prozent des jeweiligen Pro-Kopf-Einkommens) infolge administrativer Vorschriften, desto geringer der Anreiz zur Kreditaufnahme, was zu hohen Punktwerten führt. Zur Dokumentation der Effizienz der Rechtsdurchsetzung von Kreditnehmern und -gebern wird auf den „legal rights index“ der Weltbank (Weltbank, 2005a) zurückgegriffen. Dieser gibt unter anderem Auskunft darüber, ob zunächst Gläubiger oder zum Beispiel Regierungsstellen oder Beschäftigte bei der Verteilung der Konkursmasse im Insolvenzfall vorrangig berücksichtigt werden; ferner informiert er, ob allgemeine anstelle von detaillierten Beschreibungen von Vermögensgegenständen bei der Festlegung von Sicherheiten zulässig sind und ob die Kontraktparteien sich vertraglich auf bestimmte Durchsetzungsverfahren einigen können (Weltbank, 2005a, 84 f.). Dies senkt die Transaktionskosten und ist einer Kreditaufnahme förderlich. Des Weiteren fließen Survey-Bewertungen hinsichtlich der Verfügbarkeit von Risikokapital in den Teilindex Kapitalmarktregulierung mit ein.

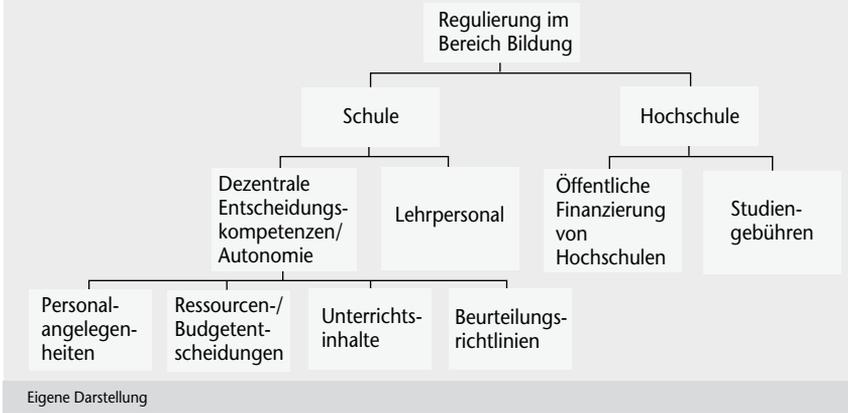
### 3.3.3 Regulierung von Bildung und Innovation

Im dritten Teilindex wird die Regulierung im Bereich von Bildung und Innovation zusammengefasst, da diese Bereiche starke inhaltliche Interdependenzen aufweisen. So kann die Akkumulation von Humankapital infolge des Bildungsprozesses als eine wesentliche Voraussetzung für Innovationen und Forschungstätigkeit gesehen werden. Die Innovationsfähigkeit ist wiederum eine wesentliche Determinante des Wirtschaftswachstums (Romer, 1990). Innovationen und (technisches) Wissen – insbesondere im Grundlagenbereich – entstehen häufig in Universitäten. Die institutionellen Bedingungen des Bildungsbereichs und der Forschungsinfrastruktur lassen sich insofern nicht klar trennen (Hülkamp/Koppel, 2005, 49; Werwatz et al., 2005, 55). Zudem ist diese Beziehung keine Einbahnstraße, sondern Innovationen und neues Wissen finden den Weg in die praktische Anwendung häufig über die Bildung. Außerdem ist durch die Zusammenfassung zu einem Teilindex die Gleichgewichtung der fünf Themenfelder methodisch besser zu begründen. Zur größeren Anschaulichkeit werden die beiden Bereiche im Folgenden dennoch getrennt beschrieben.

#### **Bildung**

Die Humankapitalausstattung ist ein bedeutender Faktor für Wachstum und Beschäftigungschancen (einen Überblick über empirische Studien liefern zum Beispiel Plünnecke/Stettes, 2005). Die Regulierungen im Bildungssektor müssen deshalb ein hohes Bildungsniveau ermöglichen. Potenzielle Forderungen nach einem Abbau der Regulierung sind dabei nicht in dem Sinne zu missverstehen, dass der Staat von seinen Verpflichtungen im Bildungssektor entbunden wird. Für diese Verpflichtungen lassen sich bis hin zur tertiären Bildung gute ökonomische Gründe anführen (Becker, 1993; Enste/Stettes, 2005).

Fragen bezüglich der Regulierung betreffen die Handlungsalternativen der Beteiligten im Bildungswesen, insbesondere der Schulen. Ziele und Bildungsstandards sind auf vielfältige Weise zu erreichen. Regulierung meint hier, dass der Staat den Weg zur Zielerreichung vorgibt, statt das Wissen und die Informationen der Bildungseinrichtungen zu nutzen und den Einrichtungen mehr Autonomie zu gewähren. Marktmechanismen ließen sich nutzen, um knappe Ressourcen wirtschaftlicher einzusetzen (Enste/Stettes, 2005). Eine größere Autonomie der Einrichtungen gibt diesen zudem die Möglichkeit, flexibel auf neue Herausforderungen reagieren, eigene Profile gestalten und innovativ sein zu können. Empirische Untersuchungen belegen den positiven Zusammenhang zwischen der Entscheidungsfreiheit der Einrichtungen und dem Bildungsniveau (OECD, 2004a). Abbildung 4 gibt einen Überblick über den Aufbau des Teilindices.



Vor diesem Hintergrund bewertet der Regulierungsindex eine geringe Autonomie und die fehlende Handlungsfreiheit der Bildungseinrichtungen mit hohen Regulierungspunktwerten. Als Variable geht (unter anderem) der Prozentsatz der Schüler in Schulen ein, die bei folgenden Aspekten der Schulpolitik und -verwaltung Verantwortung tragen:

- Personalangelegenheiten,
- Ressourcen-/Budgetentscheidungen,
- Unterrichtsinhalte,
- Beurteilungsrichtlinien.

Neben der Autonomie der Schulen beeinflussen die Qualität und die Leistungsbereitschaft des Lehrpersonals das Bildungsniveau. Aus ökonomischer Perspektive sind deshalb leistungsbezogene, flexible Entlohnungssysteme sinnvoll. Aus diesem Grunde wird die Anwendung solcher Kriterien positiv gewertet (geringer Punktwert), die bei besonderer Leistung, Verantwortung und Qualifikation Zulagen zum Gehalt versprechen. Dies betrifft zum Beispiel die Übernahme von Managementaufgaben, besondere Aktivitäten und erfolgreiche Fort- und Weiterbildungen.

Hinsichtlich der Hochschulbildung ist die Rechtfertigung der öffentlichen Finanzierung aus theoretischer Sicht weniger eindeutig. Da die Vorteile dieser Ausbildung zum Großteil über das höhere Gehalt der Absolventen internalisiert werden, lassen sich positive Externalitäten – und damit ein Rechtfertigungsgrund der öffentlichen Finanzierung – bezweifeln. Mit hohen Indexwerten geht deshalb der relative Anteil der öffentlichen Ausgaben an der Finanzierung von Hochschulen einher. Die Existenz von Studiengebühren als marktkonformes Allokationsinstrument wird hingegen mit geringen Punktwerten belohnt.

# Variablen im Teilindex Bildungsregulierung

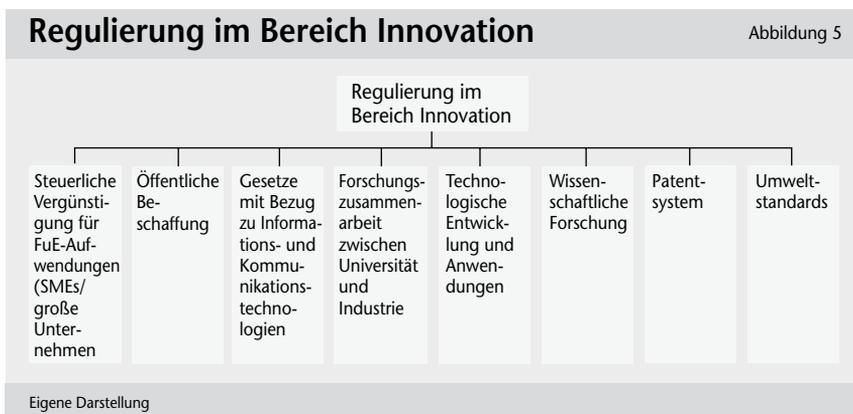
Übersicht 5

Teilindex Bildung/Schule			
Nr.	Bezeichnung	Definition	Quelle
1	Lehrpersonal		
1.1	Leistungsbezogenes Gehalt für Lehrer I	Auf Unterrichtsbedingungen und Verantwortlichkeiten beruhende Kriterien für die Gewährung von Zulagen zum Grundgehalt für Lehrer an öffentlichen Bildungseinrichtungen (insgesamt sieben Kriterien, pro gültiges Kriterium: ja = 0, nein = 1)	Education at a Glance/OECD
1.2	Leistungsbezogenes Gehalt für Lehrer II	Auf Qualifikation, Ausbildung und Leistung eines Lehrers beruhende Kriterien für die Gewährung von Zulagen zum Grundgehalt (insgesamt sechs Kriterien, pro gültiges Kriterium: ja = 0, nein = 1)	Education at a Glance/OECD
1.3	Leistungsbezogenes Gehalt für Lehrer III	Auf Familienstand und Alter beruhende Kriterien für die Gewährung von Zulagen zum Grundgehalt (insgesamt zwei Kriterien, pro gültiges Kriterium: ja = 1, nein = 0)	Education at a Glance/OECD
1.4	Kündigung von Lehrern	Können schlechte Leistungen als Kündigungsgrund für Lehrer gelten? (ja = 0, nein = 1)	Teachers Matter/OECD
1.5	Evaluation	Werden Lehrer regelmäßig evaluiert? (ja = 0, nein = 1)	Teachers Matter/OECD
2	Dezentrale Entscheidungskompetenzen/Autonomie		
2.1	Schulpolitik und Verwaltung/Personal	Prozentsatz der Schüler in Schulen, die bei folgenden Aspekten der Schulpolitik und -verwaltung Verantwortung tragen: (1) Einstellung, (2) Entlassung, (3) Festlegung des Anfangsgehalts, (4) Entscheidung über Beförderung/Höhergruppierung	PISA/OECD
2.2	Schulpolitik und Verwaltung/Ressourcen	Prozentsatz der Schüler in Schulen, die bei folgenden Aspekten der Schulpolitik und -verwaltung Verantwortung tragen: (1) Festlegung des Schulbudgets, (2) Entscheidung über die Verwendung des Budgets innerhalb der Schule	PISA/OECD
2.3	Schulpolitik und Verwaltung/Beurteilungsrichtlinien	Prozentsatz der Schüler in Schulen, die bei folgenden Aspekten der Schulpolitik und -verwaltung Verantwortung tragen: (1) Festlegung von disziplinarischen Regeln für die Schüler, (2) Festlegung von Kriterien für die Schülerbeurteilung, (3) Aufnahme von Schülern in die Schule	PISA/OECD
2.4	Schulpolitik und Verwaltung/Unterrichtsinhalte	Prozentsatz der Schüler in Schulen, die bei folgenden Aspekten der Schulpolitik und -verwaltung Verantwortung tragen: (1) Wahl der verwendeten Lehrbücher, (2) Bestimmung des Lehrstoffs, (3) Entscheidungen über das Fächer-/Kursangebot	PISA/OECD
Teilindex Bildung/Hochschule			
1	Öffentliche Finanzierung von Hochschulen	Anteil der öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildungseinrichtungen des Tertiärbereichs (je höher der staatliche Finanzierungsanteil, desto höher der Punktwert)	Education at a Glance/OECD
2	Studiengebühren	Nein = 2, teilweise (für ausländische Studenten) = 1, ja = 0	CESifo

Eigene Zusammenstellung

## Innovation

Regulierungen und auch die allgemeine Grundeinstellung des Gesetzgebers hinsichtlich Innovationen sowie Forschung und Entwicklung (FuE), die auch in Gesetzen mit nur indirektem Bezug zu FuE zum Ausdruck kommt, stellen einen nicht zu unterschätzenden Einflussfaktor für das Innovationsverhalten dar. Eine zu strenge Reglementierung, zum Beispiel mit Blick auf bestimmte Umweltauflagen oder Genehmigungsverfahren für innovative Produkte und Prozesse, kann mitverantwortlich dafür sein, dass der Standort für FuE und damit auch für Wissenschaftler an Attraktivität verliert. Über die Struktur des Teilindikators Innovation gibt Abbildung 5 Auskunft.



Der Regulierungsindex erfasst diese Rahmenbedingungen durch die Bewertung von informations- und kommunikationstechnologisch relevanten Gesetzen. Je anreizkompatibler diese für FuE sind, desto geringer ist der Punktwert, da dann Entwicklung, Einführung und Nutzung technischer Neuerungen leichter sind. Informations- und Kommunikationstechnologien erleichtern und beschleunigen die Diffusion von Informationen und Wissen und tragen damit zur wirtschaftlichen Entwicklung bei. Transparenzpflichten der Unternehmen zum Schutz von Konsumenten werden deshalb besser bewertet als Produkt- und Forschungsverbote. Es geht darum, mit möglichst geringen Kosten ein gegebenes Ziel zu erreichen. Regulierungen im Bereich der Umweltschutzgesetzgebung werden daraufhin betrachtet, inwiefern sie als Hindernis für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen beurteilt werden oder förderlich für Produkt- und Prozessinnovationen und damit auch für die Wettbewerbsfähigkeit sind. Neben der Generierung neuen Wissens und neuer Technologien sind zudem deren Diffusion und Transfer wichtig. Ein Indikator dafür stellt die Kooperation zwischen Industrie und Universitäten

dar, die ferner positive Synergien und Agglomerationseffekte ermöglicht. Solche Vernetzungen stellen eine wichtige Voraussetzung für erfolgreiche Innovationen dar (Werwatz et al., 2005, 75 f.).

FuE – insbesondere sofern es sich um Grundlagenforschung handelt – werden positive externe Effekte zugeschrieben. Der Nutzen, der aus der Forschung resultiert, wird also teilweise sozialisiert, ohne dass der Innovator über Marktmechanismen entlohnt wird. Aus ökonomischer Perspektive zieht dies eine Unterinvestition in FuE und damit Ineffizienzen nach sich. Als administratives Steuerungsinstrument, um die FuE-Intensität auf ein theoretisch optimales Niveau zu heben, kommt eine steuerliche Begünstigung infrage. Ein Vorteil gegenüber direkten Fördermaßnahmen liegt in der Neutralität, da so keine Forschungsrichtung und keine forschenden Einrichtungen diskriminiert werden. Die Entscheidungsfreiheit liegt damit bei den Forschenden selbst und Probleme hinsichtlich Information und Wissensanmaßung administrativer Entscheidungsträger lassen sich mindern. Der Regulierungsindex bewertet deshalb die Rate der Steuererleichterung für FuE-Ausgaben mit geringen Indexwerten.

Schließlich kommt dem Patentschutz eine tragende Rolle für das Innovationsverhalten zu. Der Systematik des Regulierungsindex folgend, böte sich hier eine Aufnahme in den Good-Governance-Index an, was auch für die steuerliche Berücksichtigung der FuE-Aufwendungen zutrifft. Da diesbezüglich allerdings ein deutlicher Kausalzusammenhang zwischen Regulierung und Innovationsverhalten offenbar ist, erfolgt die Aufnahme in diesen Teilindex.

Wie die theoretische Literatur zum Patentschutz zeigt, wirkt sich zwar ein fehlender oder geringer Schutz negativ auf die Innovationsanreize aus, aber auch ein zu intensives Schutzniveau beeinflusst den innovativen Output negativ (Scherer/Ross, 1990). Intensität und Dauer des Patentschutzes bleiben deshalb im Regulierungsindex außer Betracht. Aus Anreizgesichtspunkten, und das ist der vornehmliche Zweck des Patentschutzes, sind vielmehr die Verlässlichkeit und Rechtssicherheit des einmal gewährten Schutzes bedeutend. Deshalb werden die Durchsetzung des Schutzes und potenzielle Restriktionen, wie sie zum Beispiel Zwangslizenzen und eine nachträgliche Aberkennung darstellen, erfasst. Antizipieren die Wirtschaftsakteure derartige Ex-post-Eingriffe, unterbleibt die innovative Tätigkeit ex ante. Die Erfassung der geschilderten Aspekte erfolgt mittels Variablen, die Auskunft über die nationalen Rechtssysteme hinsichtlich Existenz/Anwendung von einstweiligen Verfügungen, der Beweislastumkehr im Streitfall oder der Beihilfe zur Patentverletzung geben. Gerade für kleine, finanzschwache Patentinhaber sind derartige Regelungen sinnvoll, um langwierige und kostspielige Gerichtsverfahren zu vermeiden.

## Variablen im Teilindex Innovationsregulierung

Übersicht 6

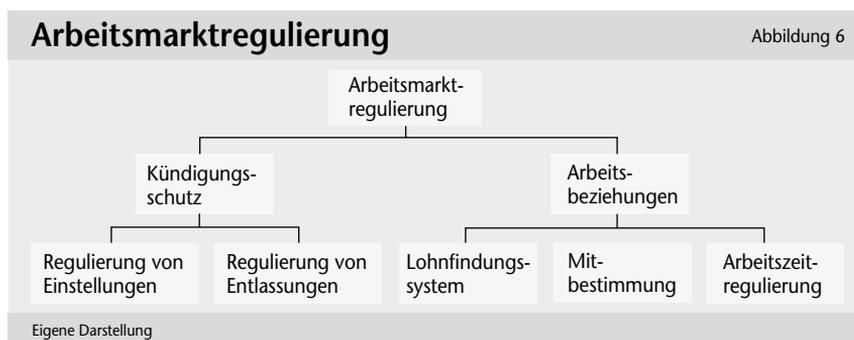
Nr.	Bezeichnung	Definition	Quelle
1	Steuerliche Vergünstigung für FuE-Aufwendungen (SMEs)	Rate der Steuerersparnis pro eingesetzten US-Dollar für FuE (in kleinen und mittleren Unternehmen). Geringerer Indexwert mit steigender Steuervergünstigung	OECD, 2004g
2	Steuerliche Begünstigung von FuE-Ausgaben (große Unternehmen)	Rate der Steuerersparnis pro eingesetzten US-Dollar für FuE (in großen Unternehmen). Geringerer Indexwert mit steigender Steuervergünstigung	OECD, 2004g
3	Öffentliche Beschaffung von fortschrittlichen technologischen Produkten	... orientiert sich einzig am Preis (= 1), unterstützt technologische Entwicklungen und Innovationen (= 7)	WEF
4	Gesetze mit Bezug zu Informations- und Kommunikationstechnologien	... sind nicht existent (= 1), weit entwickelt und werden durchgesetzt (= 7)	WEF
5	Forschungszusammenarbeit zwischen Universität und Industrie	... ist minimal/nicht existent (= 1), intensiv (= 7)	WEF
6	Technologische Entwicklungen und Anwendungen	... werden durch den gesetzlichen Rahmen (nicht) unterstützt (Skala von 0 bis 10)	IMD
7	Wissenschaftliche Forschung	... wird durch das gesetzliche Umfeld behindert (= 0), unterstützt (= 10)	IMD
8	Patentsystem	Der Index besteht aus drei Variablen: (1) patentfähiger Schutzgegenstand: sieben mögliche Bereiche, deren Schutz jeweils mit 1/7 bewertet wird (Arzneimittel, Chemikalien, Nahrungsmittel, Pflanzensorten und Tierarten, chirurgische Produkte, Mikroorganismen, Gebrauchsmuster) (2) Rechtsdurchsetzung: Existenz von einstweiliger Verfügung, Beitrag zur Rechtsverletzung und Beweislastumkehr gehen jeweils mit einem Drittel ein (3) Restriktionen des Patentschutzes: Die Nichtanwendung von „working requirements“, von Zwangslizenzen und der Aberkennung des gewährten Patentschutzes gehen jeweils mit einem Drittel ein	Park/Wagh
9	Einhaltung von Umweltstandards	... reduziert die Wettbewerbsfähigkeit (= 1), ist langfristig förderlich für Produkt- und Prozessinnovationen und die Wettbewerbsfähigkeit (= 7)	WEF

Eigene Zusammenstellung

Die konkrete Festlegung des Schutzgegenstandes, dessen, was also überhaupt schutzwürdig ist, lässt sich weder theoretisch noch empirisch widerspruchsfrei begründen. Dies zeigt sich zum Beispiel bei der Diskussion um die Biotechnologie und die Genforschung. Da allerdings ein kompletter Verzicht auf den Patentschutz für bestimmte Forschungsrichtungen die Anreize von vornherein mindert und potenzielle Innovationen unterbindet, ist vielmehr die Ausgestaltung des Schutzes, also das Wie und nicht das Ob der richtige Ansatz. Vor diesem Hintergrund werden den Ländern umso geringere Punktwerte zugeordnet, je mehr Innovationsbereiche prinzipiell schutzwürdig sind, zum Beispiel Arzneimittel, Chemikalien, Gebrauchsmuster (vgl. zu einer Gesamtübersicht Park/Wagh, 2002).

### 3.3.4 Regulierung des Arbeitsmarkts

Zur Analyse der Regulierung auf dem Arbeitsmarkt fasst der Regulierungsindex die Bereiche Einstellung und Entlassung, Lohnfindungssystem, Mitbestimmung und Arbeitszeitregulierung zusammen (vgl. Abbildung 6). Die Themenfelder Arbeitslosenversicherung, aktive Arbeitsmarktpolitik sowie Steuern und Abgaben werden nicht mit einbezogen. Erhebliche nationale Unterschiede (zum Beispiel steuerfinanzierte versus beitragsfinanzierte Systeme) und das komplexe Zusammenwirken von Faktoren wie Dauer und Höhe von Lohnersatzleistungen und Zumutbarkeitskriterien sowie die lückenhafte Datenlage verhindern eine adäquate Erfassung anhand von Indikatorwerten. Es ließen sich zwar Dauer und Höhe der Ersatzleistungen erfassen. Da deren faktische Gewährung aber an unterschiedliche Voraussetzungen geknüpft ist (beispielsweise Dauer der Beschäftigung, Zumutbarkeitskriterien für angebotene Arbeit, Kürzungen bei Ablehnung angebotener Arbeit), scheint eine Betrachtung im Index wenig aussagekräftig.



Für Einstellungen und Entlassungen spielt der Kündigungsschutz eine besonders wichtige Rolle. Hinsichtlich der Wirkungen des Kündigungsschutzes auf die Entwicklung der Beschäftigung lassen jedoch weder theoretische noch

empirische Analysen eindeutige Schlussfolgerungen zu (vgl. SVR, 2005, 171 f.). Einerseits – so die Argumentation – erschwere ein restriktiver Schutz Entlassungen und verhindere dadurch die Arbeitslosigkeit. Ferner führe die höhere Beschäftigungssicherheit zu einer stärkeren Bereitschaft der Arbeitnehmer, Investitionen in betriebsspezifisches Humankapital zu tätigen, was eine Steigerung der Produktivität zur Folge habe (SVR, 2005, 162). Im Gegensatz zu diesem Wirkungszusammenhang wird aber die Gefahr gesehen, dass ein rigider Kündigungsschutz, der eine flexible Anpassung der Beschäftigung in Krisenzeiten erschwert und hohe, nicht planbare Kosten im Kündigungsfall verursacht, verantwortlich für ein zurückhaltendes Einstellungsverhalten sei (SVR, 2005, 162).

Einige empirische Arbeiten belegen den positiven Zusammenhang zwischen der Intensität des Kündigungsschutzes und der Höhe der Arbeitslosigkeit (Blanchard/Wolfers, 2000; Nickell et al., 2003). Andere Studien stellen hingegen keine signifikanten Wirkungen des Kündigungsschutzes auf die Arbeitslosigkeit fest (Nickell/Layard, 1999; Nickell et al., 2005). Allgemein gültige Annahmen lassen sich deshalb nicht anstellen.

Im Regulierungsindex wird die Intensität des Kündigungsschutzes erfasst, ohne jedoch qualitative Annahmen darüber zugrunde zu legen, ob positive oder negative Effekte auf die Höhe der Beschäftigung davon ausgehen. Es unterbleibt überdies auch eine explizite oder implizite Wertung, wie intensiv der Schutz sein sollte. Je restriktiver die gesetzlichen Regelungen, desto höhere Indexwerte werden vergeben, ohne damit zu implizieren, ein fehlender Schutz sei wünschenswert, weil dabei die geringsten Werte anfallen. Als weitgehend empirisch gesichert kann allerdings die Wirkung auf die Struktur der Arbeitslosigkeit beurteilt werden, da ein intensiver Kündigungsschutz nachweislich in einem positiven Zusammenhang mit dem Ausmaß der Langzeitarbeitslosigkeit steht, Letztere also erhöht (OECD, 2004d, 76 ff.).

Als Variablen zur Dokumentation der Regulierung im Bereich des Kündigungsschutzes dienen zum einen die von der OECD entwickelten und in der Literatur viel beachteten Indikatoren zum Kündigungsschutz (Employment Protection Legislation Indicator) (vgl. zur Herleitung OECD, 2004d, 102 ff.). Diese unterscheiden reguläre und befristete Beschäftigungsverhältnisse und vergleichen die Intensität des gesetzlichen Schutzes in den OECD-Staaten. Als Beurteilungskriterien dienen zum Beispiel die Strenge der Verfahrensvorschriften im Rahmen der Kündigung, Abfindungszahlungen, die gesetzlich geregelte Länge von Probezeiten, die Anzahl der Verlängerungen von befristeten Verträgen und die maximale Dauer einer befristeten Beschäftigung. Ein Überblick über alle Kriterien gibt Übersicht 7.

Auswirkungen auf das Einstellungsverhalten der Betriebe haben ferner gesetzliche Regelungen des Mutterschutzes und – wie die Debatten um die „Green Card“ und das Entsendegesetz zeigen – zur Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte (Immigrationsgesetze). Je höher die Beschäftigungshürden, die faktisch von diesen Gesetzen ausgehen, desto höher sind die Punktwerte im Index. Sozialpolitische Zielsetzungen, die derartigen Regelungen zugrunde liegen, können dabei nicht berücksichtigt werden. Die Systematik des Index orientiert sich an Effizienzkriterien: Wenn gesetzliche Vorgaben die Entscheidung bezüglich der Einstellung bestimmter Personengruppen verzerren – sei es beabsichtigt oder nicht –, wird dies mit steigenden Punktwerten bedacht. Als Variablen dienen dabei Einschätzungen zur Wirkung der entsprechenden Gesetze auf der Grundlage von Surveys.

Löhne haben auf dem Arbeitsmarkt die Funktion von Preisen. Damit kommt dem Lohnfindungssystem für die Funktionsfähigkeit des Marktes und letztlich für die Beschäftigung große Bedeutung zu. Über die Lohnhöhe und -struktur entscheiden zumeist die Tarifvertragsparteien im Rahmen kollektiver Lohnverhandlungen. Trotz der Tarifautonomie übt der Staat Einfluss über die Ausgestaltung des Tarifvertragsrechts aus, ebenso durch Allgemeinverbindlicherklärungen oder durch die Regelung von Öffnungsklauseln des Flächentarifvertrags. Als ein erster Indikator zur Beschreibung des Lohnverhandlungssystems dient der Anteil derjenigen Beschäftigten, deren Löhne durch kollektive Lohnbildung bestimmt werden. Des Weiteren geht der Zentralisationsgrad ein, der Auskunft darüber gibt, ob die Löhne individuell auf Betriebsebene oder industrieweit ausgehandelt werden. Zusätzlich wird die Intensität der Koordination betrachtet, die darüber Auskunft gibt, ob beziehungsweise auf welcher Ebene beschäftigungsrelevante Auswirkungen der Lohnsetzung über Betriebe und Branchen hinweg berücksichtigt und entsprechend koordiniert werden.

Auch diese Variablen haben beschreibenden Charakter, lassen aber Rückschlüsse zum Beispiel auf die Flexibilität der Lohnsetzung zu. Je höher der Zentralisationsgrad, desto weniger kann auf betriebspezifische Besonderheiten Rücksicht genommen werden. Über einen hohen Koordinationsgrad, der im Grunde betriebsindividuellen Vereinbarungen widerspricht, kann allerdings auf negative gesamtwirtschaftliche Wirkungen eines unkoordinierten Vorgehens reagiert werden. So könnten Interessen der Outsider eher bedacht werden, als dies der Fall wäre, wenn nur die Interessen der Arbeitsplatzinhaber Eingang in die dezentrale Lohnsetzung fänden. Auch empirische Ergebnisse stützen die Annahme, dass sich mit einer hohen tariflichen Deckungsrate die Arbeitslosigkeit erhöht, koordinierte Lohnverhandlungen hingegen dämpfend auf die Höhe der Arbeitslosigkeit wirken (Feldmann, 2005, 195; SVR, 2005, 171). Derartige

Entwicklungen, wie sie im Rahmen der „hump-shaped“-Hypothese (vgl. OECD, 2004d und die dort angegebene Literatur) diskutiert werden, lassen sich in einem aggregierten Indikator nicht berücksichtigen, weshalb mit zunehmender Zentralisierung und Koordination hohe Punktwerte einhergehen. Ergänzt wird der Teilindex der Lohnfindung durch eine Variable, welche die Existenz beziehungsweise Wirkung von gesetzlichen Mindestlöhnen erfasst. Letztere stellen einen Eingriff in marktwirtschaftliche Allokationsprozesse dar und ziehen Anpassungsmechanismen nach sich, die ursächlich für steigende Arbeitslosigkeit sind (zum Beispiel Substitution von Arbeit durch Kapital). Empirische Studien belegen, dass gesetzliche Mindestlöhne die Beschäftigungssituation von Jugendlichen verschlechtern (Feldmann, 2004, 195).

Die Regulierung auf dem Arbeitsmarkt wird aber auch von gesetzlichen Bestimmungen zur Arbeitszeit beeinflusst. Solche Vorschriften, die eigentlich zum Schutz der Arbeitnehmer konzipiert worden sind, können kontraproduktiv wirken. Je restriktiver die Ausgestaltung ist, umso weniger flexibel kann auf kurzfristig nicht antizipierbare Auftragsschwankungen oder auf saisonal bedingte Nachfrageschwankungen reagiert werden. Von den negativen Folgen für die Betriebe ist dann letztlich auch die Beschäftigungssituation der Arbeitnehmer betroffen. Zudem steigen Anreize, die entsprechenden Tätigkeiten im informellen Sektor auszuüben. Die Variable der Arbeitszeitregulierung beinhaltet Restriktionen von Nacht- und Wochenendarbeit und fragt, ob die Tagesarbeitszeit inklusive Überstunden zwölf Stunden überschreiten darf (vgl. Übersicht 7 und Weltbank, 2005a).

Zur Begutachtung der Intensität der Mitbestimmung wurde anhand der relevanten gesetzlichen Regelungen ein neuer Index entwickelt. Internationale Vergleichsstudien auf der Basis eines Indikators gibt es bislang nur in Ansätzen (Botero et al., 2004). Um die Intensitäten abzubilden, werden im Regulierungsindex die folgenden Einzelvariablen erfasst:

(1) Der Schwellenwert für die Einrichtung eines Betriebsrats gibt an, ab wie vielen Beschäftigten die gesetzliche Möglichkeit besteht, einen Betriebsrat zu gründen. Je niedriger der Schwellenwert, desto höher der Indexwert. (2) Die Grundtypen der Mitbestimmung geben Aufschluss darüber, ob es sich um gewerkschaftliche Vertretungen, um reine oder um gemischte Arbeitnehmervertretungen handelt. Bei Letzteren gehört auch der Arbeitgeber oder sein Stellvertreter der Arbeitnehmervertretung an, was als Minderung der Intensität der Mitbestimmung gewertet wird. (3) Als dritte Variable dient die Rechtsquelle der Mitbestimmung. Die Intensitätsabstufung berücksichtigt, ob die Mitbestimmung per Gesetz, per Tarifvertrag oder auf freiwilliger Basis erfolgt. (4) Die jeweilige Regelung zur

# Variablen im Teilindex Arbeitsmarktregulierung

Übersicht 7

Nr.	Bezeichnung	Definition	Quelle
<b>Kündigungsschutz</b>			
1	Regulierung von Einstellungen		
1.1	Befristete Verträge	(1) Die Möglichkeit zur befristeten Einstellung kann an bestimmte Voraussetzungen geknüpft sein (2) Regulierung der möglichen Anzahl aufeinander folgender befristeter Verträge (3) Festlegung einer maximalen Gesamtdauer der befristeten Beschäftigung (Skala jeweils von 0 bis 6)	OECD/EPL
1.2	Zeitarbeit	(1) Festlegung bestimmter Tätigkeiten, für die Zeitarbeit legal ist (2) Restriktionen für die Verlängerung der Zeitarbeitstätigkeit (3) Regulierung der maximalen Gesamtdauer der Beschäftigung bei Zeitarbeitsfirmen (Skala jeweils von 0 bis 6)	OECD/EPL
1.3	Einstellungshindernisse	Dieser Teilindikator beinhaltet, ob (1) befristete Verträge nur für temporäre Aufgaben zulässig sind, (2) die maximale Dauer befristeter Verträge, (3) das Verhältnis des gesetzlichen Mindestlohns beziehungsweise Lehrlingsgehalts zur durchschnittlichen Wertschöpfung pro Arbeitnehmer (Skala von 0 bis 100)	Weltbank/ Doing Business
1.4	Einwanderungsgesetze	... verhindern (nicht) die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer (Skala von 0 bis 10)	IMD
1.5	Einstellung ausländischer Arbeitnehmer	... wird durch Regulierungen des Arbeitsmarkts (nicht) verhindert (Skala von 1 bis 7)	WEF
1.6	Mutterschutzgesetze/ Einstellung von Frauen	Mutterschutzgesetze werden als Einstellungshindernis für Frauen beurteilt (Skala von 1 bis 7)	WEF
2	Regulierung von Entlassungen		
2.1	Schwierigkeit der Entlassung	... berücksichtigt die Regelungen hinsichtlich des zu rechtfertigenden Entlassungsgrunds (Fähigkeiten, sozialer Hintergrund des Beschäftigten), Länge der Probezeit, Abfindungszahlungen und Recht auf Wiedereinstellung im Falle einer unrechtmäßigen Kündigung (Skala von 0 bis 6)	OECD/EPL
2.2	Kündigungsfristen und Abfindungszahlungen	Länge der Kündigungsfrist und Höhe der Abfindungszahlungen werden in Abhängigkeit zur Betriebszugehörigkeit bewertet. Je länger die Kündigungsfrist und je höher die Abfindung, desto höher ist der Punktwert (Skala von 0 bis 6)	OECD/EPL

2.3	Kündigungsregelungen/ Verfahrensvorschriften	Kündigung kann zum Beispiel mündlich mitgeteilt werden (= 0), Dritte (zum Beispiel Betriebsrat) müssen benachrichtigt werden (= 4) oder zustimmen (= 6)	OECD/EPL
2.4	Kollektive Entlassung	Besondere zusätzliche Regelungen für den Fall der kollektiven Entlassung (zum Beispiel Anzahl der Gekündigten, ab der die Sonderregelung greift, zusätzliche Abfindungen und Kündigungsfristen, Sozialpläne) (Skala von 0 bis 6)	OECD/EPL
2.5	Entlassungskosten	Entlassungskosten, bewertet in „Lohn pro Woche“, in Abhängigkeit von (1) der Dauer der Kündigungsfrist, (2) der Höhe der Abfindungszahlungen, (3) potenziellen Sanktionen im Falle nicht gerechtfertigter Kündigung	Weltbank/ Doing Business
2.6	Arbeitsmarktregulierung	... wird (nicht) als Hindernis der Geschäftstätigkeit beurteilt (Skala von 0 bis 10)	IMD
2.7	Einstellung und Entlassung	Einstellung und Entlassung werden über private, flexible Vertragsbeziehungen geregelt (Skala von 0 bis 10)	Fraser Institute
<b>Arbeitsbeziehungen</b>			
3	Lohnfindungssystem		
3.1	Deckungsgrad von kollektiven Verträgen	Prozentsatz der Beschäftigten, für die kollektivvertragliche Regelungen gelten	OECD/EPL
3.2	Zentralisierungsgrad der Lohnfindung	Es wird eine Abstufung von 1 bis 5 vorgenommen, je nachdem auf welcher Ebene die Lohnsetzung erfolgt: Betriebs-/Unternehmensebene (= 1), Industrieebene (= 3), zentrale Lohnsetzung (= 5), (dazwischen = 2, 4)	OECD/EPL
3.3	Koordinationsgrad der Lohnfindung	Abstufung, ob Verhandlungen auf betrieblicher oder industrieller Ebene durch Interessenvertreter übergeordneter Ebenen koordiniert werden, bis hin zu staatlich festgelegtem Lohnstopp (Skala von 1 bis 5)	OECD/EPL
3.4	Mindestlohnvorschriften	Die Wirkung/Durchsetzung von gesetzlichen Mindestlöhnen wird als gering beziehungsweise hoch betrachtet (Skala von 0 bis 10)	Fraser Institute
3.5	Anteil der Arbeitskräfte	... deren Löhne durch zentrale Kollektivverhandlungen determiniert sind	Fraser Institute
3.6	Kollektivverhandlungen	Bewertung des Rechts auf gewerkschaftliche Organisation und Kollektivverträge (berücksichtigt, ob Arbeitgeber gesetzlich verpflichtet sind, mit Gewerkschaften/Arbeitnehmervertretungen zu verhandeln, ob „closed-shops“ erlaubt sind, ob das Recht zur Gewerkschaftsbildung und das Recht auf kollektivvertragliche Übereinkommen in der Verfassung oder durch weniger strikte Formen geschützt sind) (Skala von 0 bis 1)	Botero, et al., 2004

3.7	Flexibilität der Lohnfindung	Lohnverhandlung findet individuell auf betrieblicher Ebene statt (Skala von 1 bis 7)	WEF
4	Mitbestimmung		
	Mitbestimmungsintensität	... setzt sich aus vier Teilindikatoren zusammen: (1) Schwellenwert für die Einrichtung eines Betriebsrates (1–5 Beschäftigte = 6, 6–11 = 5, 12–20 = 4, 21–36 = 3, 37–50 = 2, > 50 = 1, kein Betriebsrat = 0) (2) Grundtypen der Arbeitnehmerbeteiligung (gemischte Arbeitnehmervertretung = 1; reine Arbeitnehmervertretung = 2, gewerkschaftliche Vertretung = 3) (3) Rechtsquelle der Mitbestimmung (freiwillig = 1, per Tarifvertrag = 2, per Gesetz = 3) (4) Unternehmensmitbestimmung (keine = 0, 1/3-Beteiligung der Arbeitnehmer = 2, paritätisch = 3, sonstige Formen = 1)	IW Köln/eigene Recherche
5	Arbeitszeitregulierung		
	Arbeitszeitregulierung	... beinhaltet fünf Teilaspekte: Restriktionen für (1) Nacharbeit, (2) Wochenendarbeit, (3) Wochenarbeitszeit, (4) Tagesarbeitszeit, (5) Länge des Urlaubs (Skala von 0 bis 100)	Weltbank/Doing Business

Eigene Zusammenstellung

Unternehmensmitbestimmung bildet die vierte Variable. Dabei wird betrachtet, inwiefern eine Beteiligung der Arbeitnehmer in den Kontrollorganen Aufsichtsrat beziehungsweise Verwaltungsrat stattfindet. Die Abstufung erfolgt anhand der Kriterien paritätische Mitbestimmung, Eindrittel-Beteiligung (beziehungsweise sonstige Formen) oder keine Mitbestimmung.

Auch der Teilindikator zur Mitbestimmung zielt auf eine Quantifizierung der Intensität, ohne qualitative Aussagen hinsichtlich eines optimalen Niveaus zu machen. Empirische Untersuchungen bescheinigen der Mitbestimmung eine positive Wirkung auf die Produktivität und die Wertschöpfung, während für den Ertrag beziehungsweise Gewinn ein negativer Zusammenhang besteht (Addison et al., 1998). Bezüglich der Beschäftigungseffekte zeigen sich keine verlässlichen Zusammenhänge. Relativierend ist jedoch anzumerken, dass die Mitbestimmung in den angeführten Studien lediglich durch die Existenz beziehungsweise Nichtexistenz eines Betriebsrats definiert wird. Bei einer stärkeren Beachtung unterschiedlicher Intensitäten lässt sich jedoch aufgrund theoretischer Überlegungen die Vermutung anstellen, dass eine sehr hohe Intensität die Handlungsfreiheit der Unternehmer beziehungsweise Eigentümer zunehmend einschränkt, womit die Kongruenz von Handlung und Haftung durchbrochen wird, was sich wiederum

in der Tendenz effizienzmindernd auswirkt. Auch eine hohe Kostenbelastung infolge der intensiven gesetzlichen Mitbestimmung in Deutschland lässt sich nachweisen, die im Sinne einer Gesamtbetrachtung den positiven Wirkungen entgegenzustellen ist (IW Köln, 2005b, 36).

### **3.3.5 Institutioneller Rahmen: Good-Governance-Index**

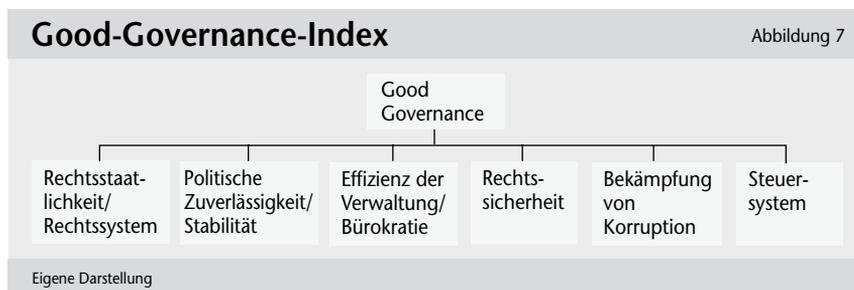
Die bislang dargestellten Teilindikatoren setzen sich aus einer Vielzahl von Einzelaspekten zusammen, die staatliche Eingriffe in den Markt- und Wettbewerbsprozess dokumentieren. Je stärker und häufiger diskretionäre Eingriffe, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass effiziente Marktergebnisse ausbleiben. Dennoch sind staatliche Tätigkeit, Gesetze und Regelungen notwendige Voraussetzungen für das Funktionieren der marktwirtschaftlichen Ordnung. Es bedarf somit eines adäquaten institutionellen Rahmens, innerhalb dessen sich die Markt- und Wettbewerbsprozesse dann möglichst frei von steuernden Einzelmaßnahmen vollziehen können. Der Staat setzt also die Spielregeln, ohne selbst als Spieler zu agieren. Dazu bedarf es geeigneter Gesetze und Regulierungen, weshalb Regulierung notwendig und nicht per se als negativ zu werten ist. Als Beispiele lassen sich hier die Definition und Durchsetzung von Eigentumsrechten, die Vertragssicherheit sowie die Wettbewerbsordnung zur Verhinderung von Monopolen oder Kollusion zulasten Dritter anführen. Auch Vorschriften zum Verbraucher- und Umweltschutz sind diesbezüglich relevant, sofern damit auf Informationsasymmetrien und negative externe Effekte reagiert wird.

Ein unzureichender Institutionenrahmen – zum Beispiel aufgrund fehlender oder nicht durchgesetzter Gesetze – verhindert wirtschaftliche Entwicklung und Wohlstand und bedingt ineffiziente Allokationsergebnisse. Wo statt einer staatlichen Ordnung das Gesetz des Stärkeren gilt, herrscht volkswirtschaftliche Verschwendung, weil die Ressourcen für den Schutz beziehungsweise die Verteidigung des Eigentums eingesetzt werden und nicht für produktive Tätigkeiten (Kirsch, 2004).

Der positive Zusammenhang eines „guten“ Institutionenrahmens mit der wirtschaftlichen Entwicklung ist empirisch nachgewiesen und unumstritten (Gawrich/Schweickert, 2004, 159). Empirisch nachweisen lässt sich zudem der Zusammenhang zwischen der Qualität des institutionellen Rahmens und der Wirkung der Regulierung auf das Wachstum. So finden Loayza et al. einen negativen Zusammenhang zwischen Produkt- und Arbeitsmarktregulierung und Wachstum, der allerdings mit steigender Qualität des institutionellen Rahmens gemindert wird. Im theoretischen Idealfall einer maximalen Institutionenqualität haben Arbeits- und Produktmarktregulierungen sogar positive Effekte auf das

Wirtschaftswachstum (Loayza et al., 2004, 15). Dies lässt sich damit erklären, dass mit zunehmender Qualität der institutionellen Rahmenbedingungen die Regulierungsaktivitäten stärker an ökonomischen Kriterien orientiert sind (zum Beispiel Markt- und Wettbewerbsversagen) als an der Verfolgung von Partialinteressen des öffentlichen Sektors oder einer Klientelpolitik. Ausschlaggebend sind dafür unter anderem demokratische Kontrollrechte und die Bekämpfung der Korruption, die einer willkürlichen Regulierungspolitik entgegenstehen.

Der Good-Governance-Index stellt vor diesem Hintergrund den Versuch dar, die Güte des institutionellen Rahmens abzubilden und international zu vergleichen. Damit sollen staatliche Regulierungen, die der wirtschaftlichen Entwicklung förderlich sind, abgebildet werden und mit positivem Vorzeichen in den Regulierungsindex eingehen. Je besser die Qualität der Institutionen beurteilt wird, desto höher ist der Punktwert im Index. Eine direkte Verbindung beziehungsweise Gegenüberstellung von Maßnahmen, die in einem der bereits erläuterten Teilindikatoren erfasst werden, mit dem Einfluss auf die Güte der Institutionen ist jedoch weder möglich noch bezweckt. Der Good-Governance-Index baut weitgehend auf der Datenbasis des Weltbankprojekts „Governance Matters“ auf (Kaufmann et al., 2005). Als Ergänzung dient die Analyse des Steuersystems, um auch die Finanzierungsseite der staatlichen Aktivitäten zu beleuchten. Der Aufbau des Index ist in Abbildung 7 veranschaulicht, die einzelnen Variablen sind in Übersicht 8 aufgeführt.



Die Indikatoren der Weltbank setzen sich aus einer Vielzahl von Einzelvariablen aus diversen Untersuchungen zusammen (eine detaillierte Dokumentation findet sich bei Kaufmann et al., 2005). Der Indikator „Rechtsstaatlichkeit/Rechtssystem“ gibt Auskunft über den politischen Prozess in Form von Wahl, Abwahl und Kontrolle der Regierung. Eingang finden dabei Aspekte zur Beschreibung der bürgerlichen Freiheit und Rechte hinsichtlich der Teilnahme am Wahlprozess sowie der Pressefreiheit als externes Kontrollorgan der Regierung. Der zweite Teilindikator beurteilt die politische Stabilität anhand der Wahrscheinlichkeit einer nicht ver-

fassungskonformen Destabilisierung beziehungsweise Enthebung der Regierung. Der Indikator „Effizienz der Verwaltung/Bürokratie“ beleuchtet die Voraussetzungen zur effizienten Bereitstellung öffentlicher Güter. Dabei finden Variablen Berücksichtigung wie zum Beispiel Qualität und politische Unabhängigkeit des öffentlichen Dienstes sowie die Glaubwürdigkeit der Regierungspolitik.

Die Existenz von verlässlichen Regelungen als Grundlage ökonomischer und sozialer Beziehungen wird durch den Indikator „Rechtssicherheit“ erfasst. Dabei werden Aspekte wie die Effektivität und die Verlässlichkeit des Rechtswesens, die Durchsetzbarkeit von Verträgen und der Schutz von Eigentumsrechten beurteilt. Ferner finden das Ausmaß sowie die Bekämpfung von Korruption Eingang in die Untersuchung. Korruption lässt sich als Missachtung gesellschaftlicher Regeln auffassen und dient als Indikator für die Qualität der Politik und die Funktionsfähigkeit des institutionellen Rahmens (Kaufmann et al., 2005, 130 f.).

Abschließend geht das „Steuersystem“ als eine Komponente der Rahmenbedingungen in die Untersuchung ein. Die Steuerlast beeinflusst einerseits die Standortwahl global agierender Unternehmen und stellt damit einen Parameter im internationalen Wettbewerb um mobile Ressourcen dar. Andererseits ist der Staat auf Einnahmen zur Finanzierung öffentlicher Güter und zur Erhaltung der Infrastruktur angewiesen, die selbst wieder als Standortfaktoren fungieren. Der Regulierungsindex erfasst den Körperschaftsteuersatz auf Gewinne sowie den höchsten Grenzsteuersatz auf Einkommen. Bei Letzterem wird zudem die Einkommensgrenze, ab der der Steuersatz greift, berücksichtigt. Je höher der Steuersatz und je geringer die Einkommensgrenze, desto geringer der zugeordnete Indexwert. (Wie erwähnt, bedeuten höhere Punktwerte im Teilindex Good Governance eine bessere Institutionenqualität.) Die Aussagefähigkeit eines internationalen Vergleichs dieser Steuersätze ist jedoch begrenzt, da die Gesamtbelastung infolge weiterer Steuern und (Sozial-)Abgaben ebenso wenig einbezogen werden kann wie die Wirkung unterschiedlicher Abschreibungsgelegenheiten, zusätzlicher Ausnahmetatbestände und der Nichtahndung von Steuerhinterziehung.

Deshalb werden zusätzlich Variablen herangezogen, die neben der formalen Ausgestaltung die De-facto-Situation darstellen sollen. Dies erfolgt durch die Nutzung von Surveys, die den Einfluss der Besteuerung auf die Arbeits- und Innovationsanreize sowie die Anreize zur Unternehmertätigkeit bewerten. Um auch administrative Gesichtspunkte des Steuersystems zu erfassen, die ursächlich für (Transaktions-)Kostenbelastungen sind, werden Experteneinschätzungen hinsichtlich der Effizienz des Steuersystems aufgenommen. Die Bandbreite reicht dabei von transparent bis komplex. Auch die Anzahl der in der Steuerverwaltung

## Variablen im Teilindex Good Governance

Übersicht 8

Nr.	Bezeichnung	Definition	Quelle
1	Rechtsstaatlichkeit, Rechtssystem	Maßstab für politische Rechte, Bürger- und Menschenrechte auf einer Skala von -2,5 bis 2,5 (Diese Variable wird auf der Grundlage von Survey-Daten aus 19 unterschiedlichen Untersuchungen berechnet.)	Kaufmann et al., 2005
2	Politische Zuverlässigkeit/ Stabilität	Maßstab für die Wahrscheinlichkeit der verfassungswidrigen Ablösung der Regierung auf einer Skala von -2,5 bis 2,5 (Diese Variable wird auf der Grundlage von Survey-Daten aus 13 unterschiedlichen Untersuchungen berechnet.)	Kaufmann et al., 2005
3	Effizienz der Verwaltung/ Bürokratie	Maßstab für die Kompetenz innerhalb der Verwaltung und die Qualität der öffentlichen Güter auf einer Skala von -2,5 bis 2,5 (Diese Variable wird auf der Grundlage von Survey-Daten aus 19 unterschiedlichen Untersuchungen berechnet.)	Kaufmann et al., 2005
4	Rechtssicherheit, Eigentums- und Verfügungsrechte	Maßstab für die Qualität der Rechts- und Vertragsdurchsetzung, der Polizei und der Justiz auf einer Skala von -2,5 bis 2,5 (Diese Variable wird auf der Grundlage von Survey-Daten aus 24 unterschiedlichen Untersuchungen berechnet.)	Kaufmann et al., 2005
5	Bekämpfung von Korruption	Maßstab für die Ausübung öffentlicher Macht zur Erlangung privater Vorteile auf einer Skala von -2,5 bis 2,5 (Diese Variable wird auf der Grundlage von Survey-Daten aus 22 unterschiedlichen Untersuchungen berechnet.)	Kaufmann et al., 2005
6	Steuersystem		
6.1	Steueradministration	Relation zwischen Erwerbstätigen und den Vollzeitbeschäftigten in der Steuer- und Finanzverwaltung	OECD, 2004
6.2	Spitzengrenzsteuersatz	Aus dem maximalen Grenzsteuersatz auf Einkommen und der Einkommensgrenze, ab welcher der Satz fällig ist, wird eine Bewertung auf einer Skala von 0 bis 10 vorgenommen (hierzu: Gwartney/Lawson, 2004, 172)	WEF
6.3	Ausmaß und Effekte der Besteuerung	Das Ausmaß der Besteuerung wird als Beschränkung von Arbeits- und Innovationsanreizen (= 1) beurteilt oder hat wenig Einfluss darauf (= 7)	WEF
6.4	Effizienz des Steuersystems	Das Steuersystem wird von hoch komplex (= 1) bis einfach und transparent (= 7) beurteilt	WEF
6.5	Verschwendung bei staatlichen Ausgaben	Das öffentliche Ausgabenverhalten wird als verschwenderisch (= 1) oder als sinnvoll zur Bereitstellung notwendiger Güter beurteilt, die nicht über den Markt angeboten werden (= 7)	WEF
6.6	Persönliche Steuern	... werden (nicht) als Hemmnis für die Arbeitsaufnahme/ das Beförderungstreben beurteilt (Skala von 0 bis 10)	IMD
6.7	Unternehmenssteuern	... werden (nicht) als Hindernis für Unternehmertätigkeit beurteilt (Skala von 0 bis 10)	IMD
6.8	Körperschaftsteuer	Maximaler Steuersatz, bezogen auf Gewinn vor Steuern (in Prozent)	IMD

Eigene Zusammenstellung

Beschäftigten in Relation zur Zahl der Erwerbstätigen lässt Rückschlüsse auf die Effizienz des Steuersystems zu. Schließlich geht noch eine Variable zur Erfassung des verschwenderischen Umgangs mit Steuereinnahmen in den Indikator ein. Durch die Einbeziehung dieser Variablen ist es möglich, dass ein Land mit vergleichsweise hohen Steuersätzen im Ranking besser abschneidet, sofern das Steuersystem transparent, verständlich und anreizkompatibel ausgestaltet ist und die höheren Steuereinnahmen nicht verschwenderisch ausgegeben werden. Damit soll der zu kurz greifenden Schlussfolgerung vorgebeugt werden, dass eine geringe Steuerbelastung per se als vorteilhaft anzusehen und besser für die wirtschaftliche Entwicklung sei.

### 3.4 Standardisierung der Daten

Bevor die ausgewählten Einzeldaten zu zusammengesetzten Teilindices und schließlich zum Gesamtindex aggregiert werden können, müssen diese auf eine einheitliche Basis transformiert werden. Die Daten sind unterschiedlich dimensioniert, wodurch deren sinnvolle Zusammenfassung zunächst nicht möglich ist. Eine solche ist jedoch für ein Länderranking, das einen komplexen Tatbestand beschreibt und somit aus mehreren Variablen besteht, unerlässlich. So lassen sich einige Variablen in Geldeinheiten ausdrücken, wohingegen andere Zeitintervalle oder die Anzahl von Vorgängen – zum Beispiel im Rahmen einer Geschäftsgründung – beschreiben.

Hier wird ein Standardisierungsverfahren angewandt, das die unterschiedlichen Indikatoren auf eine einheitliche Bandbreite zwischen 0 und 100 normiert. Dasjenige Land, das bezüglich einer Variablen die geringste Regulierungsintensität aufweist, erhält den Punktwert 0, das mit der höchsten Intensität den Wert 100. Die übrigen Länder lassen sich so in Relation zum globalen Maximum beziehungsweise Minimum positionieren. Diese Standardisierung erfolgt anhand folgender Formel (im Rahmen der noch folgenden Sensitivitätstests gilt dieses Verfahren als „Standardisierungsverfahren I“ – SV I).

- Sofern ein hoher Wert der Ausgangsdaten einer hohen Regulierungsintensität entspricht, gilt:

$$X_{ic} = \frac{l_{ic} - \min_c(l_i)}{\max_c(l_i) - \min_c(l_i)} * 100.$$

- Sofern ein hoher Wert der Ausgangsdaten einer geringen Regulierungsintensität entspricht, gilt:

$$X_{ic} = \frac{\max_c(l_i) - l_{ic}}{\max_c(l_i) - \min_c(l_i)} * 100.$$

$X_{ic}$  bezeichnet dabei den ermittelten Punktwert des Regulierungsindex für das Land  $c$  hinsichtlich der Variablen  $i$ .  $\max_c(I_i)$  beziehungsweise  $\min_c(I_i)$  bezeichnen den höchsten beziehungsweise geringsten Ausgangswert bezüglich der Variablen  $i$  im betrachteten Ländersample.

Extremwerte in der Ausgangsdatenbasis können den so transformierten Index verzerren, sodass gegebenenfalls ein alternatives Standardisierungsverfahren zur Anwendung kommen muss (Matthes, 2004). Im hier zugrunde liegenden Datensatz sind solche Ausreißer allerdings relativ selten. Ferner wurde im Rahmen von Sensitivitätsanalysen die Angemessenheit des angewandten Verfahrens bestätigt, womit sichergestellt ist, dass die erzielten Rankingergebnisse nicht vom gewählten Standardisierungsverfahren abhängen (vgl. Abschnitt 4.7).

### 3.5 Aggregationsverfahren und Indexbildung

Im nächsten Schritt werden die so standardisierten und nun vergleichbaren Werte der einzelnen Variablen zusammengefasst, um so für jedes Land hinsichtlich jedes Teilindikators ebenfalls einen Wert zu bestimmen. Diese Teilindikatorwerte werden sukzessive auf der nächsthöheren Indikatorebene weiter zusammengefasst, sodass sich schließlich die Teilindikatoren für die Produktmarkt-, Arbeitsmarkt- und Kapitalmarktregulierung sowie für die Regulierung im Bereich Bildung und Innovation ergeben. Abschließend erfolgt die Aggregation dieser Teilindikatoren – ergänzt um den Good-Governance-Index – zum Gesamt-Regulierungsindex. Es erfolgt durchgängig eine additive Zusammenfassung der Teilindikatoren.

Von grundlegender Bedeutung ist die Gewichtung der Variablen sowie der Teilindikatoren im Rahmen der Aggregation. Je nach Gewichtung variiert der Einfluss einer solchen Einzelgröße auf das Gesamtergebnis, wodurch die Rankingergebnisse ganz erheblich beeinflusst werden können. In der Wahl des Gewichtungsverfahrens liegt deshalb ein nicht zu unterschätzendes Potenzial für Fehlerquellen, Willkür und Werturteile.

In der vorliegenden Untersuchung wurden sowohl die Variablen als auch die jeweiligen Teilindikatoren gleich gewichtet.<sup>4</sup> Dies impliziert einen gleichen Erklärungsbeitrag der jeweiligen Variablen/Teilindikatoren. Selbst wenn dies in einigen Fällen nicht der Realität entspricht, wären die Festlegung von Prioritäten zugunsten bestimmter Größen und die Zuweisung unterschiedlicher Gewichte nicht weniger problematisch, sofern es an theoretisch verlässlichen Erkenntnissen fehlt, welche Faktoren von größerer Bedeutung sind (Freudenberg, 2003, 24).

---

<sup>4</sup> Eine Ausnahme bildet der Teilindex Bildung. Da die Datenlage für den Bereich Hochschule sehr begrenzt ist, wird dieser nur mit 0,25 gewichtet. Die Daten für den Bereich Schule sind hingegen detaillierter und aussagefähiger. Um dem Rechnung zu tragen, wird dieser Bereich mit 0,75 gewichtet.

Durch die vorgenommene Gleichgewichtung wird die Transparenz des Index erhöht. Des Weiteren lässt sich durch die stufenweise Gleichgewichtung sowohl der Variablen als dann auch der Teilindikatoren auf der nächsthöheren Ebene eine Überschätzung derjenigen Teilindikatoren vermeiden, für die eine größere Anzahl von Einzelvariablen verfügbar ist.

Auch wurde auf die Möglichkeit verzichtet, die Variablen entsprechend ihrer Güte zu gewichten (zum Beispiel zugunsten quantitativer Daten). Wenn dies auch kein unübliches Verfahren ist, so besteht dadurch die Gefahr, qualitative Daten zu unterschätzen, obgleich diese in der Realität relevante Bewertungen regulierungsspezifischer Tatbestände liefern.

Schließlich bieten multivariate Analysemethoden die Möglichkeit, Gewichte auf statistischem Wege zu bestimmen. Zu diesem Zweck wurde hier im Rahmen von Sensitivitätstests auf das Verfahren der Faktorenanalyse zurückgegriffen. Die auf dieser Basis ermittelten Länderrankings bestätigten tendenziell die Ergebnisse des angewandten Verfahrens der Gleichgewichtung (vgl. Abschnitt 4.7). Allerdings sagen die statistisch bestimmten Gewichte nichts über die ökonomische Bedeutung der Einzelfaktoren aus, sondern gehen gänzlich aus dem statistischen Verfahren hervor (Nardo et al., 2005, 64). Ein hohes Gewicht für einen Teilindikator bedeutet somit nicht, dass dieser aus ökonomischer Perspektive wichtiger ist, um den Untersuchungsgegenstand zu erklären. Würde also beispielsweise dem Teilindikator Kündigungsschutz ein höheres statistisches Gewicht zugewiesen als dem Teilindikator Lohnfindung, so hieße das nicht, dass der Kündigungsschutz aus ökonomischer Sicht wichtiger zur Erklärung der Intensität der Regulierung auf dem Arbeitsmarkt ist.

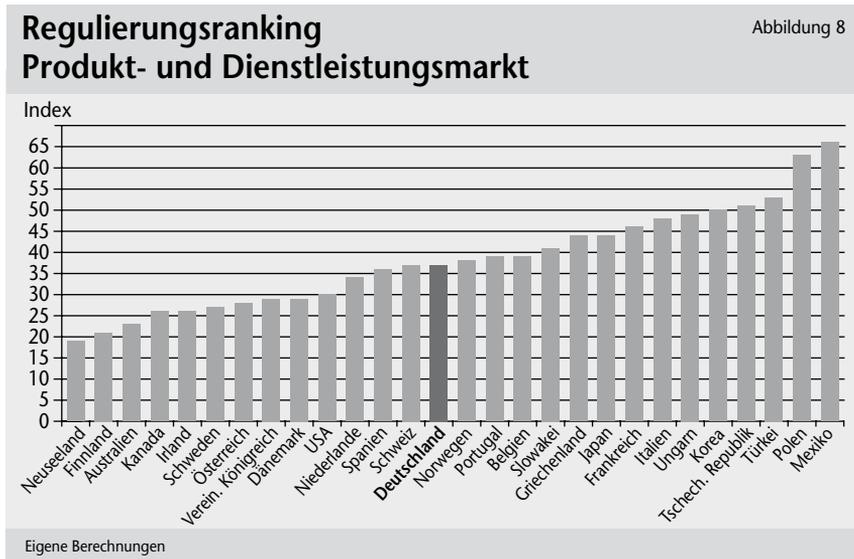
## 4

### Internationales Regulierungsranking: die Ergebnisse

Anhand der im vorangegangenen Kapitel beschriebenen Methodik wurde aus den einzelnen Variablen ein summarischer Index erstellt, der die Regulierungsintensität sowie ergänzend die Qualität institutioneller Rahmenbedingungen in 28 OECD-Ländern beschreibt. Neben Präsentation und Erläuterung der Ergebnisse werden in diesem Abschnitt ausgewählte wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen diskutiert sowie einige gute Beispiele aus anderen Ländern vorgestellt, wie Regulierungsdichte und bürokratische Hemmnisse abgebaut werden könnten.

## 4.1 Produktmarkt- und Dienstleistungsregulierung

Das Ranking und die relativen Unterschiede bezüglich der Regulierungen auf den Produkt- und Dienstleistungsmärkten zeigt Abbildung 8.



Die Unterschiede zwischen Neuseeland auf Platz 1 (mit der geringsten Regulierungsdichte) und Polen (Platz 27) sowie Mexiko (Platz 28) sind sehr groß. Allerdings gibt es ein breites Mittelfeld mit vergleichsweise geringen Differenzen. Die Niederlande auf Platz 11 weisen einen Wert von 34 Punkten auf; Frankreich liegt mit 46 Punkten auf Platz 21. Ursächlich dafür sind unter anderem die Deregulierungsbestrebungen im Zuge der Etablierung des EU-Binnenmarkts, die die Regulierungsintensitäten der EU-Mitgliedstaaten einander angleichen. So geht zum Beispiel mittlerweile über die Hälfte aller neuen wirtschaftsrechtlich relevanten Bestimmungen in Deutschland auf die Gesetzgebung der Europäischen Union zurück (OECD, 2004c, 75).

Deutschland (Rang 14) liegt genau in der Mitte der betrachteten Länder, wobei allerdings der Abstand zu den am wenigsten regulierten Ländern mit 18 Punkten deutlich kleiner ist als die Differenz zu den stark regulierten Ländern (29 Punkte). Die Regulierungsintensität auf den deutschen Produkt- und Dienstleistungsmärkten liegt im europäischen Durchschnitt, ohne diesbezüglich einen besonderen Standortvorteil aufzuweisen.

Der Index setzt sich in Anlehnung an die OECD-Systematik aus innerstaatlichen Regulierungen und Außenhandelsbeschränkungen zusammen, wobei

Deutschland in der letzten Kategorie zur Spitzengruppe der wenig regulierten Länder zu zählen ist. Dies gilt sowohl für geringe Zölle als auch für nicht-tarifäre Handelshemmnisse, die ein großes Ausmaß an Freiheit im Außenhandelsprozess gewährleisten. Die positiven Wirkungen der geringen Regulierung in diesem Bereich zeigen sich an der hohen Warenexportquote, die ein bedeutender Faktor für das Wachstum in Deutschland ist.

Ausschlaggebend für die Mittelfeldposition sind deshalb die innerstaatlichen administrativen Belastungen, die zum Beispiel bei der Gründung von (Kapital-) Gesellschaften und im Rahmen von Antrags- oder Genehmigungsverfahren entstehen. So dauert beispielsweise die Gründung einer Kapitalgesellschaft (AG) in Deutschland wesentlich länger und ist mit höherem Verwaltungsaufwand verbunden als in Vergleichsländern. Auch sind unterschiedliche Verwaltungseinrichtungen im Rahmen von Genehmigungsverfahren zuständig, anstatt dies über einen einzigen Ansprechpartner abwickeln zu können („one-stop-shops“). Beispielsweise sind in Deutschland zur Gründung einer Kapitalgesellschaft 13 Vorgänge und die Kontaktierung von sechs verschiedenen Institutionen nötig, was einen durchschnittlichen Zeitbedarf von 30 Arbeitstagen in Anspruch nimmt und einen Kostenaufwand von 1.300 Euro verursacht. In Kanada fallen hingegen lediglich acht Vorgänge, zwei Institutionenkontakte, drei Arbeitstage und Kosten von 99 Euro an (Conway et al., 2005; OECD Regulation Database). Die damit einhergehenden direkten Kosten und die Transaktionskosten wirken anreizmindernd mit der Folge, dass produktive Ressourcen nicht effizient eingesetzt werden, sondern in alternative, lediglich zweitbeste Verwendungen fließen und Unternehmensgründungen unterbleiben. Dabei zeigen Untersuchungen, dass gute Möglichkeiten des Marktzutritts infolge geringer Regulierung des Produktmarkts mit positiven Beschäftigungseffekten einhergehen (Nicoletti/Scarpetta, 2004).

Der große staatliche Einfluss in verschiedenen Branchen ist eine weitere Ursache für den im Vergleich mit anderen OECD-Ländern höheren innerstaatlichen Regulierungswert. Staatliche Unternehmen drängen oft auf politischen Wegen auf staatliche Eingriffe, die leicht zu ausschließlich politisch motivierten und wettbewerbsfeindlichen Maßnahmen führen. Dies birgt die Gefahr der Wettbewerbsbeeinträchtigung sowie der Diskriminierung privater Anbieter. Obwohl in der jüngeren Vergangenheit ehemals staatliche Monopolbetriebe privatisiert wurden, besteht weiterhin ein staatlicher Einfluss. Dieser manifestiert sich – außer in der direkten Kontrolle öffentlicher Unternehmen – in Aktienbeteiligungen, etwa bei der Deutschen Telekom (Anteil: 15 Prozent Bund, 22 Prozent KfW, 63 Prozent Streubesitz). Da der Staat dabei nicht nur als Akteur, sondern über die Regulierungsbehörde gleichzeitig auch noch als Schiedsrichter fungiert, sind

Interessenkonflikte nicht auszuschließen. Eine verminderte Wettbewerbsintensität und Effizienzverluste sind die unausweichlichen Folgen.

Im Rahmen einer Untersuchung möglicher Reformwirkungen kommt auch die OECD zu dem Ergebnis, dass die Reduzierung des staatlichen Einflusses auf den deutschen Produktmärkten besonderes Potenzial zur Steigerung der Faktorproduktivität und des BIP pro Kopf verspricht (OECD, 2005c).

Für bestimmte Dienstleistungsangebote existieren ferner gesetzliche Marktzutrittsschranken. So knüpft die deutsche Handwerksordnung die Ausübung eines selbstständigen Gewerbes an den „Meisterbrief“ und unterbindet damit potenziellen Wettbewerb. Auch wenn 2004 von den 94 Handwerksgewerben ganze 53 zulassungsfrei wurden, so ist der Zugang zu den übrigen, vermeintlich „gefahrenereigneten“ Gewerben weiter reguliert. In Anbetracht der Tatsache, dass auf diese geschützten Bereiche ein Beschäftigungsanteil von rund 75 Prozent und ein Umsatzanteil von etwa 90 Prozent entfällt, bleiben die Stimulierung des Wettbewerbs und die Ausschöpfung von Effizienzpotenzialen beschränkt. Die offiziellen Ziele, die mit dem Meisterzwang für die gefahrenereigneten Berufe

## Produktmarkt: Stärken und Schwächen Deutschlands im internationalen Vergleich

Übersicht 9

### Stärken

- Außenhandel:

Niedrige Zölle und nur wenige regulatorische Beschränkungen des internationalen Handels bieten gute Rahmenbedingungen für den Im- und Export und damit für das Wirtschaftswachstum in Deutschland.

- Geringe Wettbewerbsbeschränkungen:

Die nur wenigen regulierungsbedingten Zutrittsschranken ermöglichen eine hohe Wettbewerbsintensität. Auch werden in Deutschland kaum Ausnahmen vom Wettbewerbsrecht für öffentliche Unternehmen gemacht oder Preiskontrollen vorgenommen. Das alles ermöglicht einen unverzerrten Wettbewerb auf den Gütermärkten.

### Schwächen

- Unternehmensgründung:

In Deutschland sind für die Gründung von Unternehmen wesentlich mehr administrative Hürden zu nehmen als in vielen Vergleichsländern. Das verursacht hohe Transaktionskosten und mindert die Gründungsaktivitäten, was Wachstum und Beschäftigung tendenziell entgegenwirkt.

- Administrative Belastungen:

Umfangreiche Genehmigungs- und Lizenzierungsverfahren erschweren oftmals einen reibungs-freien Geschäftsablauf. Die regulatorischen Standards in Deutschland hinsichtlich Produkt- und Servicequalität zählen zu den umfassendsten innerhalb der Vergleichsländer.

- Staatlicher Einfluss:

Staatliche Kontrolle und staatliche Kapitalbeteiligungen an Unternehmen in verschiedenen Branchen, die marktwirtschaftlich zu organisieren sind, bergen die Gefahr, dass letztlich nicht wirtschaftliche Gründe für Unternehmensentscheidungen verantwortlich sind. Verglichen mit einer Vielzahl von OECD-Ländern weist Deutschland hier eine relativ hohe Regulierung auf.

verfolgt werden – nämlich zum Beispiel der Schutz der Kunden –, ließen sich zu geringeren volkswirtschaftlichen Kosten realisieren. Infrage kämen diesbezüglich eine Anpassung des Haftungsrechts sowie die Kontrolle von Sicherheitsstandards (Bode, 2003). Weitere Regulierungen betreffen freie Berufe und Apotheken, für die zudem auch die Preisgestaltung in Form von Honorarordnungen geregelt ist (zum Beispiel für Architekten und Ingenieure), sodass eine flexible Anpassung an ökonomische Sachverhalte unterbleibt.

Somit bietet der deutsche Regulierungsrahmen – insbesondere auch mit Blick auf die OECD-Vergleichsländer – Möglichkeiten zur Deregulierung und damit zur Förderung des Wettbewerbs, ohne gleichzeitig auf wirtschaftspolitisch notwendige Eingriffe zur Beseitigung von Marktversagen oder auf die Verfolgung sozialpolitischer Ziele verzichten zu müssen.

Übersicht 9 informiert abschließend über das Stärken-Schwächen-Profil der Produktmarktregulierung in Deutschland, das als Anhaltspunkt für potenzielle Reformen dienen kann.

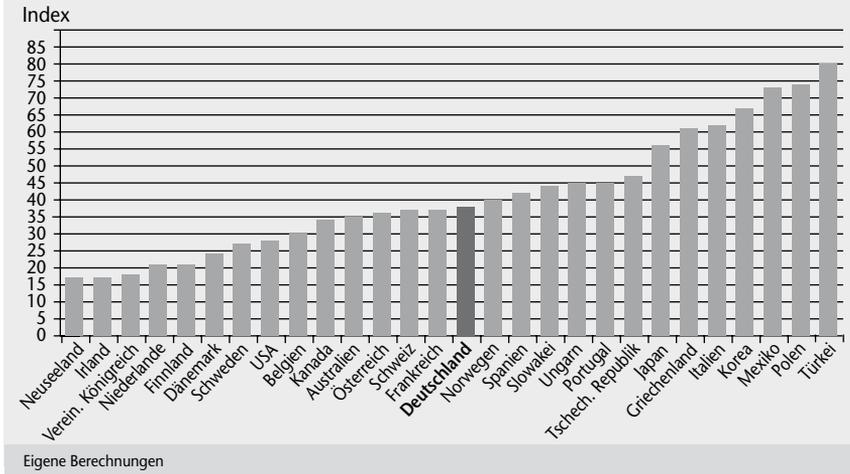
## 4.2 Finanz- und Kapitalmarktregulierung

Der Regulierungsindex im Bereich Finanz- und Kapitalmarkt weist – ähnlich dem Produktmarktregulierungsindex – insbesondere im mittleren Bereich eine geringe Streuung auf. Die Differenz zwischen Platz 10 (Kanada = 34 Punkte) und Platz 21 (Tschechische Republik = 47 Punkte) beträgt nur 13 Punkte. Auch dafür sind internationale Abkommen, Angleichungsbestrebungen und Kapitalmarktderegulierungen ursächlich. Betrachtet man aber die Unterschiede hinsichtlich des nationalen Regulierungsrahmens genauer, fällt auf, dass im Vergleich mit anderen Teilmärkten die vorderen Positionen (mit der Ausnahme des Dauerstippenreiters Neuseeland) europäische Länder belegen. Die gemeinhin für ihre liberale Regulierung bekannten Staaten USA, Kanada und Australien folgen auf den Plätzen 8, 10 und 11. Über die Gründe gibt der Teilindex „Kapitalverkehr“ Aufschluss. So gelten zum Beispiel in Australien zehn unterschiedliche Arten von Kapitalverkehrskontrollen, in den USA vier, in Deutschland hingegen nur noch eine (IMF, 2004, 12 ff.).

Auch Direktinvestitionen unterliegen in der Europäischen Union in wesentlich geringerem Ausmaß der Regulierung als zum Beispiel in den USA, wo gleich in mehreren Sektoren diskriminierende Regelungen zuungunsten ausländischer Direktinvestoren Anwendung finden (Golub, 2003, 16). Innerhalb der Europäischen Union liegt die Bundesrepublik Deutschland hinsichtlich der Kapitalverkehrsbeschränkungen auf gleicher Höhe mit Großbritannien und hinter Irland auf Platz 2.

## Regulierungsranking Kapitalmarkt

Abbildung 9



Bezüglich des Teilindex Kreditverfügbarkeit schneidet Deutschland jedoch schlechter ab. Der Grund ist vor allem der schwierige Zugang zu Risikokapital. Ein friktionsfreier, gut funktionierender Finanzmarkt für Risikokapital ist eine wesentliche Voraussetzung für die Verfügbarkeit von Eigenkapital, welches insbesondere für die Umsetzung von Inventionen in marktfähige Produkte erforderlich ist (OECD, 2004c, 48). In diesem Punkt weist Deutschland vergleichsweise große Defizite auf (vgl. Enste/Stettes, 2006; IW Köln, 2006). Über die Regulierung betreffend die Anforderungen für die Kapitalausstattung erfolgt eine indirekte Beeinflussung der Kreditverfügbarkeit für risikoreiche Projekte.

Auch bei der Fremdkapitalbereitstellung und dem Einlagengeschäft liegt Deutschland im hinteren Mittelfeld. Obgleich direkte Eingriffe in die Geschäftstätigkeit der Banken eher gering ausfallen (zum Beispiel administrative Eingriffe in die Zinsbildung), ist die Bankenregulierung recht umfassend. Diese resultiert auch aus einer intensiven staatlichen Beteiligung im Bankensektor. Zu nennen sind hier insbesondere Landesbanken und Sparkassen. Empirische Untersuchungen belegen den Zusammenhang zwischen einem hohen Anteil staatlicher Banken und einem vergleichsweise ineffizienten Bankensystem (Barth et al., 2004, 229). Auch negative Auswirkungen eines Bankensystems mit hohem Staatsanteil auf das Wirtschaftswachstum lassen sich empirisch nachweisen (La Porta et al., 2002). Ein großer staatlicher Einfluss birgt dabei die Gefahr, dass Entscheidungen nicht an ökonomischen Notwendigkeiten, sondern vielmehr an politischen Prioritäten orientiert sind, zum Beispiel an industrie- oder regionalpolitischen Zielen.

In Übersicht 10 sind noch einmal die Stärken und Schwächen der Kapitalmarktregulierung in Deutschland zusammengestellt.

## Kapitalmarkt: Stärken und Schwächen Deutschlands im internationalen Vergleich

Übersicht 10

### Stärken

- Freier Kapitalverkehr:  
Kapitalverkehrsbeschränkungen sind in Deutschland so gering wie in kaum einem anderen OECD-Land. Das ist einer effizienten Allokation förderlich.
- Direktinvestitionen:  
Es existieren kaum Restriktionen für ausländische Direktinvestitionen (FDI). Diese haben positive Beschäftigungswirkungen und fördern auch den Technologietransfer.
- Marktdeterminierte Zinssätze:  
Die Bildung der Zinssätze auf dem Kreditmarkt bleibt hauptsächlich dem Allokationsmechanismus des Marktes überlassen. Kontrollen und staatliche Eingriffe finden nicht statt.

### Schwächen

- Staatlicher Einfluss im Bankensektor:  
Im internationalen Vergleich weist Deutschland einen hohen Anteil staatlicher Beteiligungen im Bankensektor auf. Bestes Beispiel dafür sind die zahlreichen Landesbanken und Sparkassen, die größtenteils noch öffentliche Anstalten in Staatsbesitz sind.
- Risikokapital:  
Der Zugang zu Risikokapital ist in Deutschland vergleichsweise schwierig. Das behindert die Entwicklung und die langfristige Implementierung innovativer Produkte, Prozesse und Geschäftsmethoden.

## 4.3 Regulierung von Bildung und Innovation

Der Teilindex setzt sich aus zwei Komponenten zusammen, die einen Überblick über das Regulierungsumfeld sowohl im Bereich der Bildung als auch auf dem Gebiet der Innovation geben. Zunächst sollen jedoch die Einzelergebnisse aus den beiden Bereichen beschrieben werden, um differenziert wirtschaftspolitische Empfehlungen ableiten zu können.<sup>5</sup>

### 4.3.1 Regulierung des Bildungssystems

Die separate Analyse des Bildungssektors offenbart zentrale Probleme des deutschen Ordnungsrahmens im Bildungswesen. Dabei weisen die einzelnen Variablen für sich genommen noch nicht auf besondere Defizite hin. Deren Zusammenwirken ist allerdings eine Ursache für die im internationalen Vergleich durchschnittliche Bildungsqualität in Deutschland, über welche die PISA-Studien Auskunft geben. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Ergebnisse des Teilindikators zur Autonomie und Flexibilität der Schulen (Sekundarbereich).

<sup>5</sup> Aufgrund von zu großen Datenlücken können hier nur 25 Länder (ohne Frankreich, Polen und Türkei) detailliert untersucht werden.

Die Gründe für das schlechte Abschneiden Deutschlands sind unter anderem in der inflexiblen Lehrerbesehung zu sehen. Anders als zum Beispiel in Schweden oder Finnland werden die individuellen Unterrichtsbedingungen, Verantwortlichkeiten, Leistung und Qualifikation der Lehrenden nur in sehr geringem Maße berücksichtigt. Stattdessen orientiert sich die Entlohnung an leistungsfremden Aspekten wie dem Familienstatus oder dem Alter (OECD, 2005a, 371 f.). Im Gegensatz zu der in Deutschland geltenden Gehaltsregelung besteht zum Beispiel im schwedischen System die Möglichkeit, das Grundgehalt durch Zulagen aufzustocken, wenn etwa in „benachteiligten“ oder abgelegenen Gebieten unterrichtet wird oder Zusatzaktivitäten (Sport-, Theater-AG) angeboten werden (OECD, 2005a, 371). Anreize zu besonderer Leistung und das Angebot von Lehraktivitäten, die über die eigentliche Lehrverpflichtung hinausgehen, bleiben demgegenüber in Deutschland auf die intrinsische Motivation beschränkt.

Verstärkt werden diese auf das Bildungsniveau tendenziell negativ wirkenden Einflüsse durch eine in weiten Teilen fehlende Autonomie der Bildungseinrichtungen. In kaum einem

der im IW-Regulierungsindex verglichenen OECD-Staaten sind die Entscheidungskompetenzen der Schulen im Sekundarbereich derart gering wie in der Bundesrepublik. Dezentrales Wissen und Problemlösungskompetenzen auf lokaler Ebene, die den unterschiedlichen Situationen vor Ort im Zweifelsfall besser und zeitnäher Rechnung tragen könnten als eine zentrale Ministerialverwaltung,

## Regulierungsranking Tabelle 1 Bildung: Autonomie und Flexibilität der Schulen

Land	Punktwert
Vereinigtes Königreich	12
USA	15
Neuseeland	16
Schweden	18
Ungarn	24
Australien	25
Slowakei	28
Dänemark	29
Irland	29
Niederlande	31
Kanada	33
Finnland	36
Tschechische Republik	37
Belgien	38
Korea	42
Schweiz	46
Japan	55
Portugal	56
Norwegen	57
Spanien	60
Mexiko	69
Italien	80
Österreich	80
<b>Deutschland</b>	<b>82</b>
Griechenland	86

Quellen: OECD, 2004a; eigene Berechnungen

bleiben somit ungenutzt. Das Resultat sind fehlende Handlungsmöglichkeiten im Personal- und Ressourcen- sowie im curricularen Bereich.

So beträgt etwa der Anteil der Schüler in öffentlichen Schulen (Sekundarbereich, 15-jährige Schüler), die Verantwortung hinsichtlich der Einstellung (Entlassung) von Lehrpersonal haben, in Deutschland 17 Prozent (6,3 Prozent), während der OECD-Durchschnitt bei 64 Prozent (56 Prozent) und der Wert zum Beispiel für Schweden bei rund 99 Prozent (83 Prozent) liegt. Auch der Blick auf die Verantwortung der Schulen bezüglich des Schulbudgets offenbart deutliche Unterschiede. Lediglich etwa 9 Prozent der berücksichtigten deutschen Schüler besuchen Schulen, die bei der Festlegung des Schulbudgets mitverantwortlich sind. In OECD-Vergleichsländern wie Schweden oder Dänemark sind dies nahezu 90 Prozent, im OECD-Durchschnitt immerhin etwa 70 Prozent. Auch bei der Bestimmung des Lehrstoffs verfügen die Schulen in anderen Ländern über eine größere Autonomie. In Schweden, Finnland und den Niederlanden gilt dies für über 90 Prozent der Schüler, in Deutschland für etwa 48 Prozent, was unterhalb des OECD-Mittels von 66,8 Prozent liegt (OECD, 2004a, 475 f.)

Eine hohe Schulautonomie war in vielen europäischen Ländern nicht immer eine Selbstverständlichkeit. Allerdings führten einige Länder bereits Mitte der achtziger Jahre Reformen im Bildungsbereich durch und arbeiten seitdem konsequent an der Verbesserung des Systems (vgl. Übersicht 11). Ein großer Teil der anderen Länder reformierte sein Bildungssystem in den neunziger Jahren. Immer zielten die Reformen in eine Richtung: Modernisierung der Kurse, größere Freiheit der Schulleitung, effiziente Finanzkontrolle und eine aussagekräftige Evaluation. In Deutschland wird seit Veröffentlichung der Ergebnisse der ersten PISA-Studie im Jahr 2002 in Politik und Öffentlichkeit über mögliche Verbesserungen im Schulsystem diskutiert.

Ein höheres Maß an Autonomie würde die Kongruenz von Entscheidung und Verantwortung innerhalb der Bildungseinrichtungen und damit deren Leistungsanreize steigern. Zudem würde der Wettbewerb zwischen den Einrichtungen intensiviert, da bislang die notwendigen beeinflussbaren Wettbewerbsparameter fehlen. Weiterführende Schulen hätten dann beispielsweise die Möglichkeit, sich eigene Kompetenzprofile zu geben (IW Köln, 2005a, 103). Wenn auch ein empirischer Zusammenhang zwischen Regulierung und Qualität im Bildungsbereich nur in Teilen nachzuweisen ist und weitere Einflussfaktoren in einer derartigen Wirkungsanalyse nicht zu vernachlässigen sind, so zeigt sich, dass viele jener Länder, die im IW-Regulierungsindex in vorderer Position rangieren, auch über ein vergleichsweise gutes Bildungsniveau verfügen, wie es zum Beispiel die PISA-Ergebnisse offen legen (OECD, 2004a).

## Best Practice: Finnland – Schulautonomie

Übersicht 11

Bis Mitte der siebziger Jahre unterlag das Schulwesen Finnlands präzisen staatlichen Vorgaben und Kontrollen. Seit den achtziger Jahren wurden die Schulverordnungen reformiert mit dem Ziel, Entscheidungsspielräume für die Gemeinden und Schulen zu schaffen. Steuerung und Kontrolle der Bezirksbildungsbehörden durch Regierungsministerien wurden radikal verringert.

1999 wurden die Gesetze, welche die Primar- und Sekundarstufe, teilweise auch die Erwachsenenbildung betreffen, erneut reformiert. Die detaillierte Gesetzgebung auf Institutionenbasis wurde ersetzt durch eine einheitlichere Gesetzgebung, die sich auf Themen, Inhalte, Evaluation, Bildungsstufen und die Rechte und Pflichten der Schüler konzentriert. Das Bildungssystem (eine Schule für alle – seit Mitte der Siebziger) wurde beibehalten, die Autonomie der Bezirke und Schulen wurde erhöht, zum Beispiel: Die Regulierung von Arbeitszeiten in allgemeinen weiterführenden Schulen und in der Berufsausbildung wurde abgeschafft. Vereinbarungen von Arbeitszeiten werden lokal getroffen. Ferner dürfen von den Anbietern weiterführender Schulen und von Berufsausbildungen Bildungsdienste eingekauft werden, das heißt, der Religionsunterricht könnte zum Beispiel vom örtlichen Pfarrer durchgeführt werden.

Schulaufsicht – in ihrer traditionellen Form – wurde Mitte der neunziger Jahre abgeschafft. Die Ziele der heutigen Bildungsevaluation sind das Erreichen der im Gesetz vorgegebenen Lernziele, die Unterstützung der Ausbildung und die Verbesserung der Lernmöglichkeiten. Die Schulen sollen ihr Vorgehen und dessen Effektivität durch interne und externe Evaluationen belegen (Eurydice, 2004, Kapitel 1.7, 2.3).

## Best Practice: Schweden – Schulevaluation

In Schweden ist die nationale Agentur für Erziehung für die Qualitätsentwicklung und -kontrolle zuständig. In den Fächern Schwedisch, Mathematik und Englisch finden landesweite Tests statt, deren Ergebnisse veröffentlicht werden. Neben der Qualitätskontrolle bieten die Ergebnisse auch eine Orientierung darüber, nach welchen Maßstäben und Ansprüchen Abschlusszertifikate vergeben werden. Aufgrund der lokalen Verantwortung für die Profilbildung, die Stundenpläne und die Lehrplangestaltung müssen sich Schulen mit ihrer Arbeit an den regionalen Arbeitsplänen ausrichten. Auf dieser Ebene sind die Schulen deshalb auch gehalten, jährliche Rechenschaftsberichte zur Qualität der schulischen Arbeit vorzulegen. Bestandteil der Qualitätssicherung ist außerdem die schulinterne Fortbildung. Die Schulen verfügen über einen eigenen Fortbildungsetat (IW Köln, 2005a, 117).

### 4.3.2 Regulierungen im Bereich Innovation

Der zweite Teilbereich des Index beurteilt die regulatorischen Rahmenbedingungen für Innovationen. Deutschland belegt dabei im internationalen Vergleich zwar einen Platz im Mittelfeld, der allerdings nicht ausreicht, um im zusammengefassten Teilindex Bildung und Innovation eine vordere Platzierung einzunehmen, da der Bildungssektor sehr stark reguliert ist. Die ersten Plätze im Teilbereich Innovation belegen die Staaten Finnland, USA, Dänemark, Japan und Schweden (Tabelle 2). Zu ähnlichen Ergebnissen kommen auch andere Untersuchungen, die das gesamte Innovationssystem (und nicht nur die Regulierungen) betrachten. Sowohl das World Economic Forum (2005) als auch das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hülkamp/Koppel, 2005) kommen zu dem Ergebnis, dass Deutschland im Innovationsranking nur Mittelmaß ist. Mit Platz 8 beziehungsweise Platz 11 liegen wichtige Wettbewerber teils deutlich vor Deutschland.

## Regulierungsranking Innovation

Tabelle 2

Land	Punktwert
Finnland	27
USA	27
Dänemark	28
Japan	32
Schweden	33
Kanada	35
Norwegen	35
Australien	36
Österreich	37
Schweiz	41
Vereinigtes Königreich	44
Frankreich	44
Niederlande	45
<b>Deutschland</b>	<b>46</b>
Korea	46
Spanien	47
Irland	51
Neuseeland	57
Belgien	57
Portugal	59
Ungarn	63
Tschechische Republik	65
Slowakei	68
Mexiko	72
Italien	73
Griechenland	80
Türkei	84
Polen	90

Eigene Berechnungen

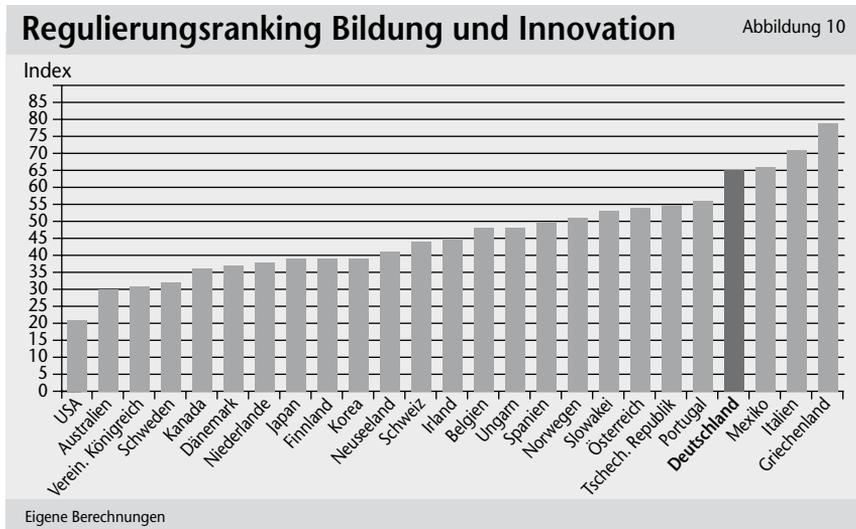
Positiv in die Bewertung geht das deutsche Patentrecht ein. Dies gilt für alle betrachteten Kriterien, in besonderem Maße für die Rechtsdurchsetzung und die Abdeckung des Schutzgegenstands. Auf der Negativseite steht die Beurteilung des allgemeinen rechtlichen Umfelds hinsichtlich dessen Wirkung auf Forschung und Entwicklung. Auch die Auswirkungen von geltenden Umweltstandards auf die Wettbewerbsfähigkeit durch Produkt- und Prozessverbesserungen in Deutschland werden eher negativ beurteilt. Daraus zu schlussfolgern, umweltpolitische Ziele im Sinne eines Trade-offs marginalisieren oder opfern zu wollen, wäre allerdings falsch. Dies belegt der Blick auf diejenigen Länder, deren Umweltstandards als wettbewerbsförderlich und innovationsfreundlich angesehen werden. Dabei handelt es sich zum Beispiel um Dänemark, Schweden, Norwegen, Finnland, die Schweiz oder auch Frankreich, deren Umweltqualitäten kein Indiz für einen derartigen Zielkonflikt darstellen. Vielmehr sehen unterschiedliche Umweltindikatoren diese Länder auch bezüglich der Umweltqualität auf den vorderen Rängen

(Environmental Performance Index, Environmental Sustainability Index). Der innovative Output, zum Beispiel gemessen anhand des Indikators der Triadenpatente, ist im Vergleich zu Deutschland in den Ländern Schweden, Finnland und der Schweiz in den Jahren 1997 bis 2000 höher gewesen, in Dänemark und Frankreich hingegen geringer (OECD, 2004b; IW Köln, 2006).

Als eine weitere Variable, die einer vorderen Positionierung Deutschlands im Ranking im Wege steht, wirkt die steuerliche Behandlung von Forschungs- und Entwicklungsausgaben. Im Gegensatz zu anderen Ländern setzt Deutschland in

stärkerem Maße auf die direkte Projekt- und Technologieförderung, die mit einer stärkeren staatlichen Einflussnahme und höherem Bürokratieaufwand sowie einer größeren Regulierungsdichte verbunden ist. Durch eine steuerliche Förderung von Forschungsanstrengungen, zum Beispiel durch eine erhöhte Absetzbarkeit von Ausgaben für Forschung und Entwicklung (insbesondere auch Personalkosten), könnten mit sehr viel weniger Verwaltungsaufwand mindestens ebenso positive Forschungswirkungen entfaltet werden. So hat zum Beispiel Japan schon seit drei Jahren seine Forschungsförderung vollständig umstrukturiert und setzt nun nicht mehr auf staatliches Wissen bezüglich zukunftssträchtiger Technologien, sondern verlässt sich vielmehr auf den findigen Unternehmergeist, der seine Forschungsanstrengungen steuerlich besonders geltend machen kann (Enste/Stettes, 2006).

Im scheinbaren Gegensatz zu der ansonsten zugrunde liegenden Argumentation, die privaten Akteure sollten möglichst unbeeinflusst von staatlichen Eingriffen in einem Wettbewerbsumfeld agieren können, wird die steuerliche Förderung von FuE-Ausgaben – im Gegensatz zur direkten Projektförderung – im Index positiv gewertet. Ausgangspunkt ist dabei die Annahme, dass die durch FuE generierten Ergebnisse – zumindest in Teilbereichen – den Charakter öffentlicher Güter haben. Hier lässt sich die steuerliche Förderung von Forschungsausgaben theoretisch rechtfertigen, wenn auch deren quantitative Bestimmung ein durchaus komplexes Unterfangen darstellt. Ein „richtiges“ Ausmaß der steuerlichen Berücksichtigung lässt sich deshalb auch im Rahmen der Indexbildung nicht zugrunde legen, weshalb hilfsweise lediglich die Rate der Steuerermäßigung herangezogen wurde.



### 4.3.3 Teilindex Bildung und Innovation

Auch wenn die Bereiche Bildung und Innovation zusammengefasst werden, weisen die Punktwerte auf erhebliche Unterschiede innerhalb der OECD-Länder hin, was aufgrund der unterschiedlichen kulturellen Entwicklung der nationalen Bildungs- und Innovationssysteme und einer bisher nur partiellen Öffnung der Bildungsmärkte nicht überrascht. Im Gesamtranking belegt Deutschland nur den viertletzten Platz.

Über die zentralen Vor- und Nachteile der deutschen Regulierung im Bereich Bildung und Innovation gibt Übersicht 12 Auskunft.

#### **Bildung und Innovation: Stärken und Schwächen Deutschlands im internationalen Vergleich** Übersicht 12

##### **Stärken**

- **Patentrecht:**

Deutschland verfügt über ein innovationsförderliches Patentrecht. Das gilt sowohl für die Festlegung der patentierbaren Erfindungen als auch für die rechtlichen Durchsetzungsmechanismen. Das fördert die Rechtssicherheit und generiert damit Innovationsanreize.

##### **Schwächen**

- **Wenig Autonomie in den Schulen:**

In den meisten europäischen Ländern wurden bereits Mitte der achtziger Jahre Reformen durchgeführt, die den Schulen und lokalen Behörden weit reichende Autonomie bei der Budgetverwaltung, der Lehrereinstellung und dem Lehrplan gaben. In Deutschland jedoch hängen die Schulen in hohem Maße von den Vorgaben der Ministerialverwaltung ab.

- **Leistungsanreize im Lehrerberuf:**

In Deutschland gibt es kaum finanzielle Anreize, die besondere Leistungen, Qualifikationen oder die Übernahme von Verantwortung belohnen. Dadurch ließe sich allerdings zur Qualitätsverbesserung der Lehre beitragen.

### 4.4 Arbeitsmarktregulierung

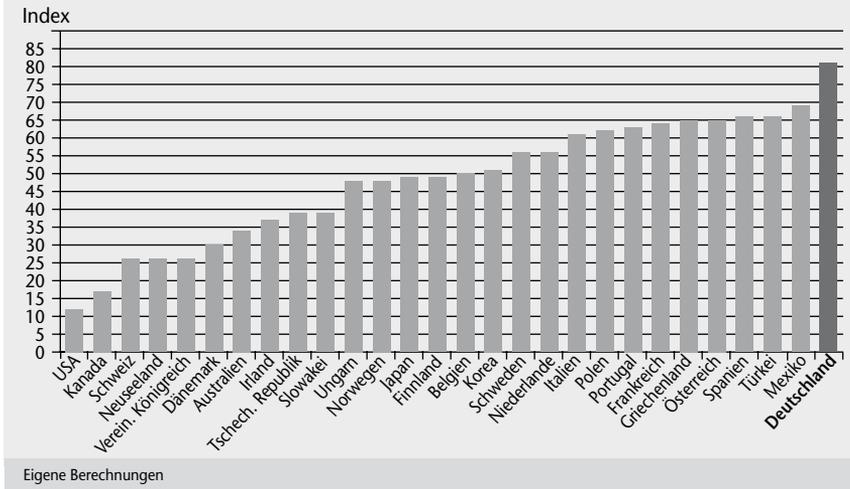
Der Teilindex Arbeitsmarktregulierung zeigt die sehr heterogenen Regulierungsstrukturen auf den Arbeitsmärkten der untersuchten OECD-Länder. Auf der einen Seite die traditionell liberalen angelsächsischen und auf der anderen Seite die mittel- und südeuropäischen Staaten. Die Regulierungsintensität des bundesrepublikanischen Arbeitsmarkts ist die höchste im gesamten Ländersample. Deutschland liegt mit 81 Punkten auf dem letzten Platz, während die Arbeitsmärkte in den angelsächsischen Staaten, aber auch in den nordischen Ländern deutlich weniger reguliert sind.

Dieses Ergebnis mag aus zweierlei Gründen erst einmal überraschen:

- Zunächst scheint ein Widerspruch zu anderen empirischen Studien mit ähnlicher Zielsetzung zu bestehen, welche die deutsche Arbeitsmarktregulierung zwar ebenfalls als vergleichsweise hoch ansehen, aber anderen Ländern eine

## Regulierungsranking Arbeitsmarkt

Abbildung 11



noch intensivere Regulierung attestieren (zum Beispiel OECD, 2004d). So führt der Kündigungsschutzindex (Employment Protection Legislation Indicator) der OECD, der als wichtige Kennziffer für die empirische Literatur zur Arbeitsmarktforschung gilt (Bonin, 2004, 9 f.), Deutschland auf Platz 20 von 28.

- Des Weiteren wird die deutsche Reformtätigkeit – auch bezüglich des Arbeitsmarkts – als positiv beurteilt. So würdigt zum Beispiel der Reformintensitätsindikator der OECD die deutschen Reformanstrengungen auf dem Arbeitsmarkt innerhalb der letzten zehn Jahre mit dem vierten Platz bei einem Vergleich unter den 30 OECD-Ländern (Brandt et al., 2005, 54 ff.). Auch die „Doing Business“-Studie der Weltbank sieht Deutschland unter den „Top-Reformern“ (Weltbank, 2005b).

### 4.4.1 Mitbestimmung und Lohnfindung

Hinsichtlich des Vergleichs mit dem OECD-Indikator ist anzumerken, dass der IW-Index neben dem Kündigungsschutz, der beim OECD-Indikator im Mittelpunkt steht, auch Aspekte der gesetzlichen Mitbestimmung, der Lohnfindung und -flexibilität und der Arbeitszeitregulierung betrachtet. Diese Teilindikatoren sind letztlich in erheblichem Ausmaß für die hintere Platzierung Deutschlands verantwortlich. So sind zum Beispiel die Mitbestimmungsrechte in Deutschland derart umfassend geregelt wie in keinem der Vergleichsländer.

Beispielsweise bietet die deutsche Gesetzgebung die Möglichkeit, bereits in Betrieben mit fünf Arbeitnehmern einen Betriebsrat zu gründen. Auch finden sich

in Deutschland reine Arbeitnehmervertretungen und auf Unternehmensebene wird für Kapitalgesellschaften in Deutschland ab 2.000 Beschäftigten der Aufsichtsrat paritätisch besetzt (Niederhoff, 2005). Damit wird keine Aussage hinsichtlich der Qualität der Mitbestimmung oder deren Wirkungen auf makroökonomische Daten getroffen. Vor dem Hintergrund der erheblichen Kostenbelastung für die Unternehmen und Betriebe aufgrund der gesetzlichen Mitbestimmungsregelungen bieten die Untersuchungsergebnisse jedoch die Gelegenheit, nach möglichen Alternativen, die gleichermaßen wirkungsvoll sind, aber mit geringeren Kosten und einer höheren Flexibilität für die Unternehmen einhergehen, zu fragen. Die weiteren länderspezifischen Regelungen zur Materie sind in Übersicht 13 zusammengefasst.

## Betriebliche und unternehmerische Mitbestimmung im Ländervergleich

Übersicht 13

Australien	In Australien gibt es keine Gesetzesgrundlage zur Mitbestimmung, sondern Basis sind betriebliche Vereinbarungen. Jedoch gibt es Gesetze zu Informations- und Beratungszwecken im Bereich Arbeitsplatzsicherheit und Gesundheitsvorkehrungen am Arbeitsplatz, so genannte „workplace committees“. Letztere müssen ab einer Betriebsgröße von 15 Mitarbeitern gegründet werden. Generell werden die Mitarbeiter von der zuständigen Gewerkschaft vertreten. <sup>1, 2, 3</sup>
Österreich	In Österreich gibt es relativ weit gehende Vorschriften in Bezug auf die Mitbestimmung. Ab einer Größe von fünf Mitarbeitern ist ein Unternehmen gesetzlich zur Gründung eines Betriebsrats als reiner Arbeitnehmervertretung verpflichtet. Bei Betrieben mit 300 und mehr Beschäftigten haben die Arbeitnehmer das Recht auf eine Eindrittel-Beteiligung in den Entscheidungsgremien mit einer eingeschränkten Mitsprache bei der Bestellung des Vorstands. <sup>4, 5</sup>
Belgien	Die Mitbestimmung in Belgien basiert auf einer tarifvertraglichen Vereinbarung. Demnach existiert in Belgien ab einer Betriebsgröße von 100 Arbeitnehmern eine gemischte Arbeitnehmervertretung, der auch der Arbeitgeber beziehungsweise dessen Stellvertreter angehört. <sup>4</sup>
Kanada	Wie in den meisten angelsächsischen Ländern ist auch in Kanada die betriebliche Mitbestimmung nicht gesetzlich geregelt, sondern basiert auf freiwilligen Betriebsvereinbarungen. <sup>1, 2</sup>
Tschechische Republik	Laut Gesetz muss in der Tschechischen Republik ab einer Betriebsgröße von 25 Arbeitnehmern ein Betriebsrat eingerichtet werden. Jedoch sind Unternehmen schon bei mehr als drei Arbeitnehmern dazu verpflichtet, eine gewerkschaftliche Vertretung zuzulassen. Des Weiteren haben die Arbeitnehmer eine Eindrittel-Beteiligung im Kontrollorgan, jedoch ohne Mitsprache bei der Bestellung des Vorstands. <sup>4</sup>
Dänemark	Unternehmen mit mehr als 35 Mitarbeitern sind per Tarifvertrag zu einer gemischten Arbeitnehmervertretung verpflichtet. Wie die anderen skandinavischen Länder hat Dänemark ein eigenes Mitbestimmungssystem, das jedoch weit hinter der deutschen Unternehmensmitbestimmung zurückbleibt.

Finnland	Finnland hat per Tarifvertrag geregelt, dass die Arbeitnehmer Anspruch auf eine gewerkschaftliche Vertretung haben, unabhängig von der Unternehmensgröße. Auch Finnland hat wie Dänemark eine eigene Form der Unternehmensmitbestimmung.
Frankreich	Frankreich hat gesetzlich die Einrichtung eines Betriebsrats unter Vorsitz des Chefs des Unternehmens oder seines Stellvertreters ab einer Unternehmensgröße von 50 Mitarbeitern geregelt. Bei kleineren Unternehmen mit einer Arbeitnehmeranzahl zwischen zehn und 50 wird ein Personaldelegierter gewählt. Auf Unternehmensebene haben die französischen Arbeitnehmer dagegen keine Mitbestimmungsrechte. <sup>4</sup>
Deutschland	In Deutschland ist gesetzlich eine reine Arbeitnehmervertretung bereits ab einer Betriebsgröße von fünf Arbeitnehmern möglich. Die Rechte des Betriebsrats weiten sich ab einer Betriebsgröße von 20 Mitarbeitern auf Mitbestimmungsrechte hinsichtlich Einstellung, Eingruppierung, Versetzung und Umgruppierung aus. Zusätzlich gibt es je nach Unternehmensgröße und Branchenzugehörigkeit weit reichende Mitbestimmungsregelungen auf Unternehmensebene. Dies fängt mit einer Eindrittel-Beteiligung im Kontrollgremium bei Unternehmen mit bis zu 2.000 Arbeitnehmern an. Weiterhin gibt es eine paritätische Besetzung des Aufsichtsrats bei Unternehmen mit mehr als 2.000 Arbeitnehmern (Montanunternehmen: >1.000) und ein volles Mitspracherecht bei der Bestellung des Vorstands. Bei der Montanmitbestimmung sogar so weit, dass die drei Gewerkschaftsvertreter im Aufsichtsrat eine Sperrminorität haben. <sup>4</sup>
Griechenland	Ab 50 Mitarbeitern in einem Unternehmen gibt es in Griechenland die gesetzliche Verpflichtung, eine reine Arbeitnehmervertretung zuzulassen. Damit endet aber die Mitbestimmung, da es keine Mitbestimmungsrechte auf Unternehmensebene gibt. <sup>4</sup>
Ungarn	Die ungarischen Unternehmen sind ab einer Betriebsgröße von 51 Mitarbeitern gesetzlich verpflichtet, einen Betriebsrat zuzulassen. Jedoch geht die Regelung noch weiter, da für kleinere Unternehmen (16 bis 50 Arbeitnehmer) ein Betriebsobmann vorgesehen ist und bei einer Unternehmensgröße von 50 Arbeitnehmern bereits eine Eindrittel-Beteiligung der Arbeitnehmer auf Unternehmensebene greift. <sup>4</sup>
Irland	In Irland gibt es keine gesetzliche Regelung der Mitbestimmung, sondern die Mitbestimmungsregelungen basieren auf freiwilliger Basis. Die Interessen der Arbeitnehmer werden dabei entweder durch eine gewerkschaftliche Vertretung oder durch gemischte Arbeitnehmervertretungen mit einem Vertreter der Unternehmensleitung als Mitglied wahrgenommen. Auf Unternehmensebene haben die Arbeitnehmer keine Mitbestimmungsrechte. Ausnahmen bilden hier lediglich Staatsunternehmen, die eine Arbeitnehmermitbestimmung auf Unternehmensebene vorsehen. <sup>4, 5</sup>
Italien	Ab 15 Mitarbeitern ist per Gesetz eine gewerkschaftliche Vertretung der Arbeitnehmer im Unternehmen möglich. Auch in Italien gilt, dass auf Unternehmensebene die Arbeitnehmer keine Mitbestimmungsrechte haben, ausgenommen beim Staatskonzern Alitalia. <sup>4</sup>
Japan	Die japanische Regelung ist gesetzlich verankert. Demnach müssen Unternehmen mit mehr als zehn Arbeitnehmern eine Betriebsgewerkschaft zulassen, welche die Interessen der Arbeitnehmer innerhalb des Unternehmens vertritt. Eine Vertretung auf Unternehmensebene im Boardsystem ist jedoch nicht vorgesehen. <sup>6</sup>

Südkorea	In Südkorea ist es gesetzlich vorgeschrieben, dass in Unternehmen ab einer Mitarbeiterzahl von 30 ein so genanntes Labour Management Council (LMC) eingerichtet werden muss. Dies ist ein Betriebsrat, der paritätisch aus Arbeitnehmern und Managementmitgliedern besetzt wird und zwischen vier und zehn Mitgliedern hat. Dieser Rat hat lediglich Beratungsaufgaben in den Bereichen Sicherheitsvorkehrungen, Gesundheitsmaßnahmen und generelle Arbeitsbedingungen. Die Arbeitnehmer-Mitglieder des LMC werden von der Betriebsgewerkschaft ernannt. Eine Mitsprache auf Unternehmensebene gibt es in Südkorea nicht. <sup>6</sup>
Niederlande	In den Niederlanden sind die Unternehmen per Gesetz zu der Gründung eines Betriebsrats als einer reinen Arbeitnehmervertretung (Ondernemingsraden) gezwungen, sobald das Unternehmen mehr als 35 Mitarbeiter beschäftigt. Eine weitere Vertretung mit Mitbestimmungsrechten im Boardsystem der Unternehmen ist nicht vorgesehen. <sup>4</sup>
Neuseeland	Die Mitbestimmungsregeln in Neuseeland sind Bestandteil des Tarifvertrags. Auch dort wie in Australien und Kanada gilt, dass die Arbeitnehmer von den Gewerkschaften vertreten werden. Diese Vertretung ist jedoch nicht wie in manchen anderen Ländern im Unternehmen durch Gremien institutionalisiert. Folglich ist ein Mitbestimmungsrecht der Arbeitnehmer auf Unternehmensebene nicht vorgesehen. <sup>1, 2</sup>
Norwegen	Wie die anderen skandinavischen Länder hat Norwegen die betriebliche Mitbestimmung in den Tarifverträgen geregelt. Alle Betriebe sind demnach dazu verpflichtet, eine gemischte paritätische Arbeitnehmervertretung (Arbeidsmiljøutvalget) einzurichten. Bei mehr als 100 Arbeitnehmern muss ein Betriebsrat eingerichtet werden. <sup>2, 5</sup>
Polen	Polen hat gesetzlich die Gründung einer Betriebsgewerkschaft ab zehn Arbeitnehmern geregelt. Es sitzen auch Arbeitnehmer im Aufsichtsrat, die jedoch bei der Bestellung des Vorstands kein Mitspracherecht haben. <sup>4</sup>
Portugal	In Portugal sind Betriebsräte zwar gesetzlich vorgeschrieben und es gibt keine Grenze, ab welcher Betriebsgröße, jedoch findet man in der Realität Betriebsräte hauptsächlich in größeren Unternehmen (ab 100 Arbeitnehmern). Abgesehen von Regierungsorganisationen und Staatsunternehmen haben die Arbeitnehmer kein Mitbestimmungsrecht auf Unternehmensebene. <sup>2, 4, 7</sup>
Slowakei	Die Slowakei hat die betriebliche Mitbestimmung ebenfalls gesetzlich geregelt. Diese Regelung sieht ab drei Arbeitnehmern eine Betriebsgewerkschaft, von fünf bis 19 Arbeitnehmern eine Vertrauensperson und ab 20 Arbeitnehmern einen Betriebsrat als reine Arbeitnehmervertretung vor. Auch im Kontrollorgan haben Arbeitnehmer bei einer Betriebsgröße von mehr als 50 Arbeitnehmern eine Eindrittel-Beteiligung. <sup>4</sup>
Spanien	Spanien hat gesetzlich ein Betriebskomitee („comité de empresa“) als eine reine Arbeitnehmervertretung ab einer Betriebsgröße von 50 Arbeitnehmern vorgeschrieben. Bei Unternehmen, die weniger als 50, aber mehr als fünf Arbeitnehmer beschäftigen, gibt es einen Personaldelegierten. <sup>4</sup>
Schweden	In Schweden stehen die Mitbestimmungsregelungen im Tarifvertrag. Demnach gibt es keine Schwellenwerte für die Einrichtung eines Betriebsrats, da die Arbeitnehmer dort von Gewerkschaften vertreten werden. Schweden hat eine eigene Form der Mitbestimmung auf Unternehmensebene. <sup>4</sup>

Schweiz	Die Schweiz hat zwar Teile der Mitbestimmung im so genannten Mitwirkungs-gesetz geregelt, jedoch gibt es in der Praxis weiter reichende Regelungen in Tarifverträgen. Bei Betrieben mit mehr als 50 Arbeitnehmern können die Arbeit-nehmer einen Betriebsrat als reine Arbeitnehmervertretung wählen. In vielen Branchen einigten sich die Tarifpartner auf paritätische Kommissionen (50 Prozent Arbeitgeber-, 50 Prozent Gewerkschaftsvertreter), die auf lokaler und regionaler Ebene agieren und die Einhaltung der Bestimmungen des Tarif-vertrags in den Unternehmen kontrollieren. Eine Beteiligung der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat wird meist nicht beschlossen. <sup>8, 9</sup>
Vereinigtes Königreich	Im Vereinigten Königreich basieren alle Mitbestimmungsrechte auf betrieblichen Vereinbarungen. Die einzigen Interessenvertreter der Arbeitnehmer, unabhängig von der Betriebsgröße, sind die Gewerkschaften. Im Boardsystem der Unter-nehmen sind die Arbeitnehmer nicht vertreten. <sup>4</sup>
Vereinigte Staaten	In den Vereinigten Staaten gilt ähnlich wie in Großbritannien, dass die Mit-bestimmung auf Betriebsebene geregelt wird und Arbeitnehmerinteressen von Gewerkschaften vertreten werden. Es ist jedoch ein Umdenken festzustellen, da die Gewerkschaften zunehmend Mitglieder verlieren und die nicht organisierten Arbeitnehmer Mitbestimmungsrechte verlangen. <sup>1, 10</sup>
Quellen: 1 Traxler et al. (2001, 121); 2 Kittel (2000, 221); 3 Forsyth (2005); 4 Nüdenhoff (2005); 5 Carley et al. (2005); 6 ILO (2005); 7 Naumann (2005); 8 Erne (2005); 9 Muri et al. (2004); 10 Poole et al. (2001, 490 ff.)	

Sofern man diese Informationen standardisiert und in Zahlen übersetzt, lässt sich ein spezieller Mitbestimmungsindikator (Tabelle 3) erstellen.

Eine weitere Ursache für die hintere Platzierung des deutschen Arbeitsmarkts im IW-Ranking resultiert aus der inflexiblen Lohnfindung. Obgleich hier keine direkten staatlichen Eingriffe erfolgen, sondern die Tarifparteien agieren, ist die individuelle Entscheidungsfreiheit der Akteure begrenzt. Dies zeigt sich zum Beispiel im Bereich betrieblicher Bündnisse, die unter das gesetzliche Günstigkeitsprinzip fallen. Wenn auch in jüngster Zeit die Möglichkeiten für diese betrieblichen Bündnisse, von denen sowohl Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber profitieren können, verbessert wurden, so unterliegen die Arbeitsbedingungen der Mehrzahl der Beschäftigten weiterhin kollektivvertraglichen Übereinkünften auf Branchenebene. Diese können den jeweiligen betrieblichen Realitäten oftmals nicht ausreichend Rechnung tragen und führen damit zu allokativen Ineffizienzen und Wohlfahrtsverlusten. Während dies in Deutschland für etwa 70 Prozent der Arbeitnehmer der Fall ist, beträgt diese kollektivvertragliche Deckungsrate im Vereinigten Königreich nur etwa 30 Prozent und in Neuseeland rund 25 Prozent, in Schweden und Dänemark hingegen über 80 Prozent (OECD, 2004d, 145).

Durch eine weitere Dezentralisierung und Flexibilisierung ließen sich in Deutschland Beschäftigungspotenziale erschließen. Die bereits bestehenden Möglichkeiten zu individuellen Betriebsvereinbarungen wären diesbezüglich

# Mitbestimmungsindikator

Tabelle 3

Länder	Schwellenwerte für die Einrichtung eines Betriebsrats	Grundtypen der Arbeitnehmerbeteiligung	Unternehmensmitbestimmung	Mitbestimmungsregelungen	Indikator Mitbestimmung
Deutschland	6	2	3	3	14
Österreich	6	2	2	3	13
Polen	5	3	2	3	13
Slowakei	4	2	2	3	11
Tschech. Rep.	3	3	2	3	11
Japan	5	3	0	3	11
Italien	4	3	0	3	10
Ungarn	2	2	2	3	9
Niederlande	3	2	0	3	8
Griechenland	2	2	0	3	7
Korea	3	1	0	3	7
Spanien	2	2	0	3	7
Dänemark	3	1	1	2	7
Finnland	0	3	1	2	6
Frankreich	2	1	0	3	6
Schweden	0	3	1	2	6
Neuseeland	0	3	0	2	5
Norwegen	1	2	0	2	5
Portugal	0	2	0	3	5
Schweiz	1	2	0	2	5
Australien	0	3	0	1	4
Belgien	1	1	0	2	4
Kanada	0	3	0	1	4
UK*	0	3	0	1	4
USA	0	3	0	1	4
Irland	0	1	0	1	2
Skalierung:	1–5 = 6 Punkte; 6–11 = 5; 12–20 = 4; 21–36 = 3; 37–50 = 2; > 50 = 1; kein Betriebsrat = 0	Gemischte Arbeitnehmervertretung (mit Arbeitgeber/ Stellvertreter) = 1; reine Arbeitnehmervertretung = 2; gewerkschaftliche Vertretung = 3	Keine = 0; 1/3-Beteiligung der Arbeitnehmer = 2; paritätisch = 3; sonstige Formen = 1	Freiwillig = 1; per Tarifvertrag = 2; per Gesetz = 3	

\*Vereinigtes Königreich. Eigene Berechnungen

auszuweiten. Übersicht 14 vermittelt am Beispiel von Australien und Neuseeland einen Eindruck des Vorgehens in anderen Ländern.

## **Best Practice: Australien – Lohnfindung**

Übersicht 14

Einen Ansatzpunkt, um die Lohnfindung zu flexibilisieren, stellt das australische System dar. Dort wurden die Beschäftigungsbedingungen und insbesondere die Löhne bis in die achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts über ein so genanntes „Arbitration-System“ determiniert und industrieweit auf die Firmen ausgeweitet. Seit 1983 (ausgeweitet 1996 mit dem „Workplace Relations Act“) begann eine Dezentralisierung der Lohnfindung, die sich auf Betriebs- und Unternehmensebene vollzieht und die betriebsindividuellen Besonderheiten und die Produktivität in den Vordergrund rückt. Zentrale Vorgaben betreffen lediglich Mindeststandards. Aus diesen Reformen resultierte eine stärkere Lohnspreizung, die prinzipiell die Beschäftigungsaussichten gering Qualifizierter verbessert. Ferner zeigte sich in Australien – gerade für Arbeitsplätze mit geringer Produktivität – im Vergleich zu den siebziger und achtziger Jahren ein Anstieg der Arbeitsproduktivität (OECD, 2004d, 153).

### **Neuseeland – Liberalisierung des Arbeitsmarkts**

Seit 1984 wurde in Neuseeland eine Reihe von Reformen durchgeführt, die strengen marktwirtschaftlichen Prinzipien folgten. In der ersten Legislaturperiode (1984 bis 1987) lag der Schwerpunkt der Reformen auf der Deregulierung und Liberalisierung des Marktes.

Im Rahmen dieser Reformen unternahm die Regierung auch diverse Schritte, um den Arbeitsmarkt zu liberalisieren (Labour Relations Act, 1987, State Sector Act, 1988). Mit dem Employment Contract Act 1991 wurde Arbeitnehmern und -gebern im Wesentlichen das Recht zugestanden, ihr Arbeitsverhältnis eigenständig zu gestalten. In dieser Verordnung wird lediglich ein Minimum an Arbeitnehmerrechten (Mindestlohn, Urlaub, Beschwerderecht, Streikrecht usw.) festgelegt. Ansonsten sind die Beteiligten frei, individuelle oder kollektive Arbeitsverträge inhaltlich auszuhandeln (zum Beispiel hinsichtlich der Kündigungsfristen) (OECD, 1993, 56; OECD, 1996, 54).

2000 trat der Employment Relations Act (ERA) in Kraft. Er wurde von den Gewerkschaften begrüßt, da er ihre Rechte stärkt (Ausweitung des Streikrechts, Einschränkung von befristeter Anstellung, Verhandlungen müssen in gutem Glauben geführt werden). Auch wenn die Arbeitgeber steigende Lohnkosten vermuteten – der neuseeländische Arbeitsmarkt weist auch 2004 mit weniger als 4,5 Prozent Arbeitslosigkeit eine gute Performance auf (OECD 2000, 75 ff.; OECD 2004e, 115).

## **4.4.2 Einfluss von Arbeitsmarktreformen**

Der zweite potenziell erklärungsrelevante Punkt betrifft das schlechte Abschneiden Deutschlands beim IW-Regulierungsindex vor dem Hintergrund der aktuellen Reformen. Der scheinbare Widerspruch zwischen der guten Platzierung in einer OECD-Studie zur Reformtätigkeit (Brandt et al., 2005) sowie in der Weltbankstudie Doing Business in 2006 (Weltbank, 2005b, 1 ff.) und dem letzten Platz im IW-Regulierungsranking löst sich bei einer genaueren Betrachtung der Untersuchungen auf.

Die OECD analysiert eine Vielzahl von Reformmaßnahmen am Arbeitsmarkt und beschränkt sich nicht auf originäre Regulierungsaspekte. So resultiert die Reformdynamik etwa zur Hälfte aus dem Bereich der aktiven Arbeitsmarktpoli-

tik. Die im IW-Regulierungsindex betrachtete Flexibilität der Lohnfindung und der Arbeitszeitgestaltung waren hingegen insbesondere nach 1999 nur in äußerst geringem Ausmaß Gegenstand von Reformbestrebungen (Brandt et al., 2005).

Die erfolgte Liberalisierung im Rahmen des Beschäftigungsschutzes zielte insbesondere auf die Ausgestaltung der befristeten Beschäftigung sowie auf die Regulierung von Zeitarbeitsunternehmen ab, was auch der IW-Regulierungsindex widerspiegelt, bei dem Deutschland bezüglich dieser Variablen im Mittelfeld liegt. So wurden zum Beispiel die Anzahl möglicher Verlängerungen der Befristung auf drei Male sowie die maximale Gesamtdauer eines befristeten Arbeitsverhältnisses auf 24 Monate ausgeweitet. Die Altersgrenze für ältere Beschäftigte, für die eine unbegrenzte Befristungsmöglichkeit besteht, wurde von ursprünglich 60 auf nunmehr 52 Jahre reduziert.<sup>6</sup> Auf einen Abbau der Regulierungen im Bereich der regulären Beschäftigung wurde allerdings weitgehend verzichtet (Brandt et al., 2005, 64). In diesem Teilbereich zählt die Bundesrepublik somit zu den sechs am stärksten regulierten OECD-Staaten.

Eine potenzielle Folge dieses intensiven Kündigungsschutzes bei regulären Beschäftigungsverhältnissen könnte darin bestehen, dass zwar „Insider“ – also die Beschäftigten – ein vergleichsweise geringes Risiko des Arbeitsplatzverlustes haben, die dauerhaften Wiederbeschäftigungschancen der „Outsider“ – also der derzeit Arbeitslosen – allerdings geringer ausfallen. Empirische Untersuchungen sichern diesen Zusammenhang relativ gut ab (Bonin, 2004, 15). Auf die gesamtwirtschaftlich vorteilhafte Nutzung produktiver Ressourcen wird damit, zusätzlich zu der Verbesserung der persönlichen Situation der Arbeitslosen, verzichtet. In den Jahren 2000 bis 2004 lag der Anteil der Langzeitarbeitslosen (über zwölf Monate arbeitslos) an der Gesamtzahl der Arbeitslosen in Deutschland mit durchschnittlich etwa 50 Prozent über dem OECD-Mittelwert (rund 30 Prozent) und deutlich höher als in vielen gering regulierten Ländern wie Dänemark, Irland, die USA, die Schweiz und das Vereinigte Königreich (OECD, 2005b, 258).

Hauptunterschied zu weiteren Studien ist, dass zum Beispiel die Weltbank (2005b) ein Dynamikranking erstellt und dabei nur die Anzahl der durchgeführten Reformen gezählt hat, während der IW-Regulierungsindex ein Bestandsranking ist. Die Koexistenz einer vergleichsweise intensiven Reformtätigkeit und einer dennoch relativ hohen bestehenden Regulierungsintensität ist nicht verwunderlich. Im Gegenteil: Wer früher stark reguliert hat, muss anschließend entsprechend mehr reformieren. Das heißt, je stärker die Regulierung ist, desto einfacher und

---

<sup>6</sup> Diese Differenzierung zugunsten der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer wurde jüngst vom Europäischen Gerichtshof vor dem Hintergrund der Antidiskriminierung für unzulässig erklärt. Dies kann im Regulierungsindex allerdings nicht berücksichtigt werden, da eine mögliche Neuregelung noch aussteht.

vielfältiger sind die potenziellen Reformmöglichkeiten und damit auch die beobachtbare Reformintensität. Es ist somit zu beachten, dass die Resultate einer Bestandsaufnahme, wie sie der IW-Regulierungsindex darstellt, nicht mit einer Dynamikanalyse verglichen werden, die keine Aussage über die jeweiligen Start- und Endpunkte macht.

Die Regierung eines Landes, in dem in bestimmten Bereichen Reformen aus ökonomischer Perspektive nicht notwendig sind, ließe sich schwerlich für eine mangelnde Reformtätigkeit kritisieren. Mit Blick auf diesen Zusammenhang scheint sich dann auch die Würdigung der Reformtätigkeit in Deutschland zum Beispiel durch die Weltbank zu relativieren. Neben Deutschland (auf Platz 5) und Finnland (Platz 7) werden in ihrer Studie als besonders reformfreudig Serbien und Montenegro, Georgien, Vietnam, die Slowakei, Ägypten, Rumänien, Lettland, Pakistan und Ruanda angeführt (Weltbank, 2005b, 2), also fast alle Staaten mit vergleichsweise großem Reformbedarf, sodass die daraus resultierenden Effekte auf die „Bestandsgröße“ der Regulierungsintensität nicht überschätzt werden dürfen.

Die zentralen Ergebnisse für die deutsche Arbeitsmarktregulierung sind in Übersicht 15 nochmals dargestellt.

## Arbeitsmarkt: Stärken und Schwächen Deutschlands im internationalen Vergleich

Übersicht 15

### Stärken

- Abbau der Regulierung bei befristeter Beschäftigung:

Die maximal mögliche Dauer einer befristeten Beschäftigung sowie die Möglichkeit, diese Beschäftigungsverhältnisse zu verlängern, wurden erhöht. Auch die maximal mögliche Vertragsdauer für bei Zeitarbeitsfirmen Beschäftigte wurde ausgedehnt. Dies steigert die Flexibilität am Arbeitsmarkt, was positive Beschäftigungswirkungen nach sich ziehen kann.

- Flexibilisierung von Lohnverhandlungen in Betrieben:

Unter bestimmten Bedingungen kann von tarifvertraglichen Regelungen durch betriebliche Vereinbarungen abgewichen werden, auch wenn dies dem sonst üblichen Günstigkeitsprinzip widerspricht. Betroffen sein können sowohl Arbeitszeiten als auch Löhne. In einer konjunkturell ungünstigen Lage kann dies zur Sicherung von Beschäftigung beitragen.

### Schwächen

- Restriktiver Kündigungsschutz:

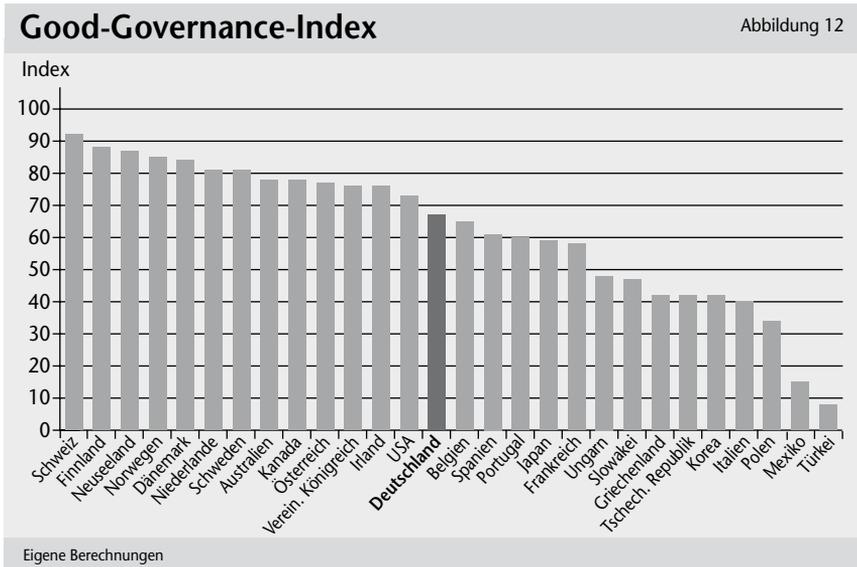
Der Kündigungsschutz für reguläre Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland ist im OECD-Vergleich sehr hoch. Dieser schützt einerseits vor Entlassungen, erschwert aber andererseits flexible Anpassungen an wirtschaftliche Notwendigkeiten, erhöht die quasi-fixen Kosten und kann ein zurückhaltendes Einstellungsverhalten zur Folge haben.

- Inflexible Lohnfindung:

Die Lohnfindung im Rahmen von Flächentarifverträgen trägt den individuellen betrieblichen Realitäten vielfach nicht ausreichend Rechnung. Preissignale des Marktes werden von den Flächentarifverträgen überdeckt, was allokativen Effizienzeinbußen verursacht.

## 4.5 Staatliche Institutionen

Der Teilindex zur Berücksichtigung der Qualität staatlicher Institutionen offenbart große Differenzen zwischen den untersuchten OECD-Ländern, wofür die geringen Unterschiede bezüglich der Werte der Einzelindikatoren innerhalb der Länder an den Endpunkten des Rankings ausschlaggebend sind. Das heißt, dass einige Länder (die Schweiz, Finnland, Neuseeland) in allen Teilbereichen durchweg eine sehr gute Performance aufweisen, während für andere Länder das Gegenteil gilt (die Türkei, Mexiko). Um Missverständnissen vorzubeugen, sei nochmals erwähnt, dass hohe Punktwerte im Good-Governance-Index eine gute Qualität staatlicher Rahmenbedingungen bedeuten und keine hohe Regulierungsdichte ausdrücken. Deutschland belegt einen Platz im Mittelfeld. Neben der Schweiz finden sich in der Spitzengruppe die skandinavischen Länder, die überdurchschnittlich gut abschneiden.



Eine genauere Analyse der Teilindikatoren, aus denen sich der Good-Governance-Index zusammensetzt, erklärt die positiven und negativen Ausprägungen des deutschen Institutionenrahmens. Positiv gehen insbesondere die bürgerlichen und politischen Rechte sowie die Rechtssicherheit ein. Erstere kommen dabei zum Beispiel in der Teilnahme der Bürger am politischen Prozess oder in der Kontrolle der Regierung durch die Medien zum Ausdruck (Gawrich/Schweickert, 2004, 158). Letztere beinhaltet Faktoren wie die Durchsetzung von Verträgen,

die Unabhängigkeit des Rechtssystems von politischem Einfluss, den Schutz von Eigentums- und Verfügungsrechten und die geringe Verbreitung der Geldwäsche. Hinsichtlich dieser Kriterien rangiert die Bundesrepublik auf der Grundlage von Experteneinschätzungen in der Spitzengruppe der OECD-Länder. Aus diesen Faktoren resultiert ein hohes Maß an Planungssicherheit, was als wichtiger Standortfaktor hinsichtlich unternehmerischer Investitionsentscheidungen gilt. Er kann die hohen Regulierungslasten, aber auch hohe Lohnkosten zum Teil kompensieren.

Eine bessere Position im Ranking verhindert zum einen der Teilindikator „Verwaltungseffizienz“. Dabei finden Kriterien wie zum Beispiel die Flexibilität und die Qualität der im öffentlichen Dienst Beschäftigten und die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen und Infrastruktur Eingang. Zum anderen wirkt die Ausgestaltung des Steuersystems in Deutschland einer noch höheren Platzierung entgegen. Zwar liegen der Spitzengrenzsteuersatz und die Einkommensschwelle, ab der dieser Steuersatz gilt, im Durchschnitt der betrachteten Länder, bezüglich der Komplexität des Steuersystems sowie unter Anreizgesichtspunkten – sowohl hinsichtlich des Arbeitsangebots als auch der Unternehmertätigkeit – schneiden die Systeme vieler Vergleichsländer allerdings deutlich besser ab. Dies gilt zum Beispiel für Kanada und die Niederlande. Hinsichtlich der Variablen „Spitzengrenzsteuersatz“ (vgl. Übersicht 8, Seite 53) weist Kanada nur einen etwas besseren Wert als Deutschland auf (geringerer Steuersatz/höhere Einkommensgrenze), aber die Niederlande einen viel schlechteren. Bezüglich der Effizienz des Steuersystems sowie der vom Steuersystem induzierten Arbeits- und Innovationsanreize werden beide Länder auf der Grundlage von Survey-Daten deutlich besser eingeschätzt als Deutschland, was zur besseren Platzierung im Good-Governance-Ranking mit beiträgt.

An der Spitze des Teilindex Good Governance steht die Schweiz, die nicht nur bezüglich des Steuersystems, sondern auch bei allen anderen hier zugehörigen Teilindikatoren überdurchschnittlich gut abschneidet. Eine Ursache dafür ist die vorbildliche Bekämpfung der Korruption in den letzten fünf Jahren. Eine weitere Ursache wird häufig in der dort praktizierten Form der direkten Demokratie gesehen, die eine stärkere Identifikation der Bürger mit dem Staat bewirkt und deshalb ein von sozialen Normen abweichendes Verhalten verhindern hilft (vgl. Übersicht 16). Diesbezüglich weisen einige Untersuchungen auf eine höhere Wirtschaftlichkeit staatlicher Institutionen in Kantonen mit direkter Demokratie hin, was durch die unangefochtene Spitzenposition im Teilindikator „Effizienz der Verwaltung“ zum Ausdruck kommt (Gerken/Schick, 2002; Kirchgässner et al., 1999, 85 ff.).

## Best Practice: Schweiz – Korruptionsbekämpfung

Übersicht 16

Die Schweiz nimmt im von Transparency International erhobenen Korruptionswahrnehmungs-Index 2005 den siebten Platz ein. Innerhalb der letzten Jahre konnte sie sich um fünf Plätze verbessern (2002: Platz 12). Darin spiegelt sich das Ergebnis der Anstrengungen wider, die sowohl in der Verwaltung als auch in der Privatwirtschaft zur Unterbindung von Korruption unternommen wurden (Corruption Perception Index 2002–2005, Transparency International).

So haben die eidgenössischen Räte im Jahr 2000 das Korruptionsstrafrecht verschärft. Aktive Bestechung ist nun ein Verbrechen und auch die aktive Bestechung ausländischer Amtsträger ist strafbar. Schmiergeldzahlungen sind nicht mehr als Geschäftsaufwand steuerlich absetzbar und die Vorteilsgewährung und Vorteilsannahme sind bei Schweizer Amtsträgern strafbar, ohne dass Äquivalenz gegeben sein muss.

Auch Bundesrat und Bundesverwaltung sind tätig geworden. 1998 wurde die gesamte Bundesverwaltung von den Bediensteten selbst nach bestehenden Korruptionsrisiken durchleuchtet und die Departements wurden aufgefordert, ihre Sicherheitsstandards zu erhöhen. Im Jahr 2000 wurde der „Verhaltenskodex der allgemeinen Bundesverwaltung“ verabschiedet. Darin verpflichten die Beschäftigten, keine Geschenke anzunehmen, die ihre Unabhängigkeit und Handlungsfähigkeit beeinträchtigen könnten.

In der Privatwirtschaft sind ähnliche Bemühungen zu finden. Große in- und ausländische Banken haben sich in den so genannten „Wolfsbergprinzipien“ verpflichtet, die Identität ihrer Kunden und deren wirtschaftliches Umfeld einer eingehenden Prüfung zu unterziehen und keine aus verbrecherischen Tätigkeiten stammenden Gelder anzunehmen (Hafner, 2003).

Auffallend bei der Gesamtbetrachtung des Rankings ist, dass kontinental-europäische Staaten (zuzüglich Neuseeland) die Spitzengruppe bilden, in der zudem alle skandinavischen Staaten vertreten sind. Die angelsächsischen Länder, die durch eine geringe Regulierungsintensität gekennzeichnet sind, folgen erst mit einigem Abstand. Die Bereitstellung funktionsfähiger institutioneller Rahmenbedingungen setzt ein gewisses Maß an staatlicher Tätigkeit, Gesetzen und Regelungen voraus. Entscheidend sind dabei Effizienz und Effektivität des staatlichen Handelns. Im Zuge von Regulierungsreformen ist es deshalb notwendig, Güte und Funktionsfähigkeit des institutionellen Rahmens nicht aus den Augen zu verlieren.

Übersicht 17 informiert zusammenfassend über die Vor- und Nachteile der diesbezüglichen Rahmenbedingungen in Deutschland, die Hinweise auf mögliche Reformbereiche liefern.

## Good Governance: Stärken und Schwächen Deutschlands im internationalen Vergleich

Übersicht 17

### Stärken

- Bürgerliche und politische Rechte:

Die institutionellen Rahmenbedingungen gewährleisten für alle Bürger, dass sie am politischen Prozess, insbesondere an der Wahl von Regierungen teilnehmen können. Auch die Unabhängigkeit der Medien als Kontrollorgane ist gesichert.

- **Rechtssicherheit:**

Die Durchsetzung von Verträgen und der Schutz von Eigentumsrechten sind gewährleistet. Dadurch entsteht ein verlässlicher Regelungsrahmen, innerhalb dessen individuelle marktliche Austauschbeziehungen stattfinden können, die zur Effizienzsteigerung beitragen.

#### **Schwächen**

- **Komplexes Steuersystem:**

Verglichen mit anderen Ländern ist das Steuersystem in Deutschland sehr kompliziert. Das verursacht vermeidbare (Transaktions-)Kosten und wirkt als Nachteil im internationalen Standortwettbewerb.

- **Ineffiziente Verwaltung:**

Hinsichtlich der Qualität, Flexibilität und Effektivität öffentlicher Dienstleistungen und Bürokratie ist Deutschland schlechter positioniert als viele Vergleichsländer. Auch dadurch entstehen Kosten und Zeitverluste, die Unternehmertätigkeit und wirtschaftliche Entwicklung behindern.

## **4.6 Der IW-Regulierungsindex**

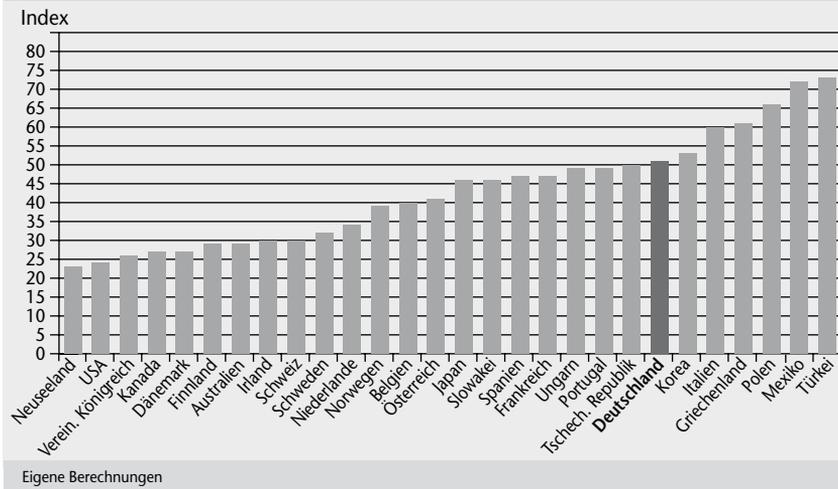
### **4.6.1 Ergebnisübersicht**

Der Gesamtindex stellt den komplexen Gegenstand der Regulierung durch eine einzige verdichtete Kennziffer dar. Dabei gehen zwar Detailinformationen verloren, dafür können aber die Unterschiede zwischen den Ländern auf einen Blick sichtbar gemacht werden. Durch dieses Benchmarking lassen sich aufschlussreiche Erkenntnisse gewinnen und Politik sowie Öffentlichkeit für schwer zugängliche Bereiche sensibilisieren (Nardo et al., 2005, 8).

Abbildung 13 fasst die Teilindikatoren zusammen und verdeutlicht komprimiert die Unterschiede der Regulierungsintensität der 28 verglichenen Länder, wobei sich eine erhebliche Differenz hinsichtlich der Indexwerte zeigt (von 23 Punkten für Neuseeland bis zu 73 Punkten für die Türkei). Ferner lässt sich eine Differenzierung in drei Ländergruppen erkennen, auf die im folgenden Abschnitt im Rahmen der Sensitivitätsanalyse näher hingewiesen wird und die sich auch bezüglich unterschiedlicher Gewichtungsverfahren als robust herausstellt (vgl. Kapitel 4.7). Die erste Gruppe beinhaltet Länder, die durch eine geringe Regulierungsintensität gekennzeichnet sind. In dieser Gruppe befinden sich die angelsächsischen und skandinavischen Staaten. Die Gruppe mit besonders starker Regulierung umfasst die südeuropäischen Länder Italien, Griechenland, Türkei sowie Polen und Mexiko. In der mittleren Gruppe befinden sich unter anderem mittel- und osteuropäische Staaten. Deutschland belegt dort einen hinteren Platz. Denn neben Italien, Griechenland und Polen ist Deutschland das am höchsten regulierte Land in Europa. Beim Vergleich von insgesamt 28 OECD-Staaten steht Deutschland letztlich auf dem 22. Platz.

# IW-Regulierungsindex

Abbildung 13



## 4.6.2 Detailergebnisse

Die Detailergebnisse einschließlich der jeweiligen Rangplätze fasst die Übersicht 18 nochmals zusammen. Wie oben erläutert, besteht vor allem bei Bildung und Arbeitsmarkt großer Reformbedarf. Hier werden nur der viertletzte beziehungsweise der letzte Platz erreicht. Eine Mittelfeldposition nimmt Deutschland dagegen beim Kapital- und Produktmarkt sowie bei den allgemeinen Rahmenbedingungen mit zweimal Platz 14 und einmal Platz 15 ein.

## 4.7 Sensitivitätstest

Wie bereits oben erwähnt, besteht bei der Bildung von summarischen Indikatoren die Gefahr, dass die Ergebnisse von der gewählten Methodik, vor allem den Standardisierungs- und Gewichtungsverfahren, abhängen. Um dies auszuschließen, wurden unterschiedliche Verfahren angewandt und die daraus resultierenden Länderrankings miteinander verglichen.

Bezüglich der Standardisierung der Ursprungsdaten kamen dabei in der vorliegenden Untersuchung folgende Kontrollverfahren zur Anwendung:

- Standardabweichung vom Mittelwert (Standardisierungsverfahren II – SV II):  $\bar{l}_i$  bezeichnet dabei den Mittelwert der Ausgangsvariablen  $i$ ;  $\sigma_i$  ist die Standardabweichung dieser Variablen.

$$X_{ic} = \frac{l_{ic} - \bar{l}_i}{\sigma_i}$$

## Detailergebnisse: IW-Regulierungsindex<sup>1</sup>

Übersicht 18

Land	Teilindex Arbeits- markt- regu- lierung	Teilindex Produkt- markt- regu- lierung	Teilindex Kapital- markt- regu- lierung	Teilindex Bildungs- markt- und Innovations- regulierung	Teilindex Good Governance	IW- Regu- lierungs- index
Neuseeland	4 (26)	1 (19)	1 (17)	11 (41)	3 (87)	1 (23)
USA	1 (12)	10 (30)	8 (28)	1 (21)	13 (73)	2 (24)
UK <sup>2</sup>	5 (26)	8 (29)	3 (18)	3 (31)	11 (76)	3 (26)
Kanada	2 (17)	4 (26)	10 (34)	5 (36)	9 (78)	4 (27)
Dänemark	6 (30)	9 (29)	6 (24)	6 (37)	5 (84)	5 (27)
Finnland	14 (49)	2 (21)	5 (21)	9 (39)	2 (88)	6 (29)
Australien	7 (34)	3 (23)	11 (35)	2 (30)	8 (78)	7 (29)
Irland	8 (37)	5 (26)	2 (17)	13 (45)	12 (76)	8 (30)
Schweiz	3 (26)	13 (37)	13 (37)	12 (44)	1 (92)	9 (30)
Schweden	17 (56)	6 (27)	7 (27)	4 (32)	7 (81)	10 (32)
Niederlande	18 (56)	11 (34)	4 (21)	7 (38)	6 (81)	11 (34)
Norwegen	12 (48)	15 (38)	16 (40)	17 (51)	4 (85)	12 (39)
Belgien	15 (50)	17 (39)	9 (30)	14 (48)	15 (65)	13 (40)
Österreich	24 (65)	7 (28)	12 (36)	19 (54)	10 (77)	14 (41)
Japan	13 (49)	20 (44)	22 (56)	8 (39)	18 (59)	15 (46)
Slowakei	10 (39)	18 (41)	18 (44)	18 (53)	21 (47)	16 (46)
Spanien	25 (66)	12 (36)	17 (42)	16 (50)	16 (61)	17 (47)
Frankreich	22 (64)	21 (46)	14 (37)	n. v.	19 (58)	18 (47)
Ungarn	11 (48)	23 (49)	19 (45)	15 (48)	20 (48)	19 (49)
Portugal	21 (63)	16 (39)	20 (45)	21 (56)	17 (60)	20 (49)
Tschech. Rep.	9 (39)	25 (51)	21 (47)	20 (55)	23 (42)	21 (50)
<b>Deutschland</b>	<b>28 (81)</b>	<b>14 (37)</b>	<b>15 (38)</b>	<b>22 (65)</b>	<b>14 (67)</b>	<b>22 (51)</b>
Korea	16 (51)	24 (50)	25 (67)	10 (39)	24 (42)	23 (53)
Italien	19 (61)	22 (48)	24 (62)	24 (71)	25 (40)	24 (60)
Griechenland	23 (65)	19 (44)	23 (61)	25 (79)	22 (42)	25 (61)
Polen	20 (62)	27 (63)	27 (74)	n. v.	26 (34)	26 (66)
Mexiko	27 (69)	28 (66)	26 (73)	23 (66)	27 (15)	27 (72)
Türkei	26 (66)	26 (53)	28 (80)	n. v.	28 (8)	28 (73)

<sup>1</sup>Rangplätze und (Punktwerte); <sup>2</sup>Vereinigtes Königreich.  
Eigene Berechnungen

- Abweichung vom „Gruppenbesten“ in Prozentpunkten (Standardisierungsverfahren III – SV III):

$$X_{ic} = \frac{l_{ic}}{\max_c(l_i)} .$$

Die anhand dieser Verfahren bestimmten Rankings ergeben geringfügige Änderungen im Vergleich mit der ursprünglichen Methode (SV I), allerdings bleiben

die grundlegenden Aussagen erhalten. Tabelle 4 zeigt die jeweilige Platzierung bezogen auf die einzelnen angewendeten Standardisierungsverfahren.

Um die Sensitivität des Index hinsichtlich des Gewichtungsverfahrens bei der Aggregation der insgesamt fünf Teilindices zum IW-Regulierungsindex zu untersuchen, wurde dabei folgendermaßen vorgegangen: Im Gegensatz zur ursprünglichen Gleichgewichtung aller Teilindices wurde jeder einzelne Teilindex einmal mit einem besonders hohen Faktor von 0,4 gewichtet, während die übrigen Teilindices jeweils nur noch ein Gewicht von 0,15 zugewiesen bekamen. Daraus resultieren fünf unterschiedliche Länderrankings, woraus wiederum – zusätzlich des ursprünglichen Rankings bei Gleichgewichtung – für jedes Land der beste, der schlechteste sowie der durchschnittliche Rangplatz bestimmt wurden. Die so ersichtliche Spannweite der Platzierungen der Länder gibt Auskunft über die Bedeutung des Gewichtungsverfahrens. Je mehr Gewicht ein Teilindex erhält, bei dem ein Land relativ gut abschneidet, desto besser ist die Gesamtplatzierung. In Abhängigkeit von der Polarisierung der Regulierungsstruktur eines Landes vergrößert sich die Spannweite (Abbildung 14).

## Unterschiedliche Standardisierungsverfahren im Vergleich

Tabelle 4

Land	SV I	SV II	SV III
Neuseeland	1	1	1
USA	2	2	2
Vereinigtes Königreich	3	4	4
Kanada	4	3	3
Dänemark	5	6	8
Finnland	6	8	9
Australien	7	5	6
Irland	8	7	7
Schweiz	9	9	5
Schweden	10	10	10
Niederlande	11	11	11
Norwegen	12	12	12
Belgien	13	14	14
Österreich	14	13	15
Japan	15	15	13
Slowakei	16	16	16
Spanien	17	18	18
Frankreich	18	20	23
Ungarn	19	21	20
Portugal	20	22	21
Tschechische Republik	21	17	17
<b>Deutschland</b>	<b>22</b>	<b>19</b>	<b>19</b>
Korea	23	23	22
Italien	24	25	25
Griechenland	25	24	24
Polen	26	26	26
Mexiko	27	27	27
Türkei	28	28	28

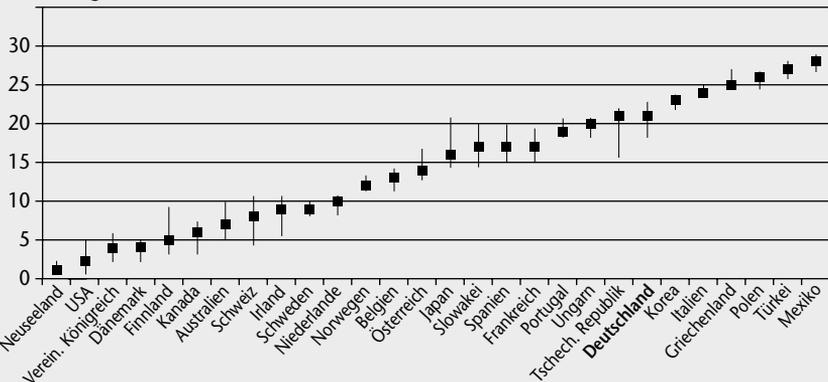
Eigene Berechnungen

## Gewichtsverfahren im Vergleich

Abbildung 14

Streuung und Durchschnittsplatzierung bei unterschiedlicher Gewichtung der Teilindikatoren

Platzierung



Eigene Berechnungen

Es wird deutlich, dass die Länderrankings stark vom Gewichtsverfahren abhängen, was zeigt, dass die einzelnen Indikatoren durchaus unterschiedliche Regulierungsbereiche messen und die Länder jeweils unterschiedlich intensive Regulierungen aufweisen. Betrachtet man statt der Platzierung der einzelnen Länder die Länder-Cluster, die sich aus der obigen Abbildung ergeben, so ist die Sensitivität gegenüber der Gewichtungsmethode geringer. Die besten elf Länder des Rankings bleiben bei jeder Gewichtung unter den ersten elf. Gleiches gilt für die hinteren fünf sowie für die übrigen Länder im Mittelfeld. Die Gewichtung von 0,4 für einen Einzelindikator ist dabei vergleichsweise extrem. Daraus resultiert eine relativ große Streuung. Es ließen sich für die Sensitivitätsanalyse prinzipiell sämtliche zufälligen Gewichte verteilen auswählen. Da eine extrem einseitige Gewichtung allerdings theoretisch kaum zu rechtfertigen ist und auch die statistische Ermittlung der Gewichte mittels Faktorenanalyse die Ergebnisse bei Gleichgewichtung prinzipiell bestätigt, wurde auf die Analyse mit weiteren Gewichtungsvarianten verzichtet. Die Sensitivitätsanalyse zeigt jedoch, dass eine Betrachtung von Regulierungs-Clustern sinnvoll ist, da offensichtlich ähnliche Regulierungssettings zu beobachten sind.

Werden die Gewichte für die Teilindikatoren mittels einer Faktorenanalyse bestimmt, ergibt sich zwar eine andere Rangfolge als bei der Gleichgewichtung, die Aussagen des Regulierungsindex bleiben allerdings erhalten. Zudem ist zu berücksichtigen, dass sich die Indexwerte zum Teil nur marginal unterscheiden, weshalb die genauen Rangplätze nicht überbewertet werden dürfen. Bei der

Faktorenanalyse belegt Deutschland Platz 18 statt 22. Die Differenz zwischen Platz 18 (Deutschland) und Platz 20 (Slowakei) beträgt jedoch gerade einmal 0,8 Punkte. Tabelle 5 stellt die Ergebnisse einander gegenüber.

## Vergleich der Rankingergebnisse bei Gleichgewichtung der Teilindices und statistisch ermittelten Gewichten (Faktorenanalyse)

Tabelle 5

Land	Platzierung (Gleichgewichtung)	Platzierung (Faktorenanalyse)	Differenz
Neuseeland	1	1	0
USA	2	4	2
Vereinigtes Königreich	3	3	0
Kanada	4	7	3
Dänemark	5	5	0
Finnland	6	2	4
Australien	7	6	1
Irland	8	8	0
Schweiz	9	10	1
Schweden	10	9	1
Niederlande	11	11	0
Norwegen	12	12	0
Belgien	13	14	1
Österreich	14	13	1
Japan	15	17	2
Slowakei	16	20	4
Spanien	17	15	2
Frankreich	18	16	2
Ungarn	19	21	2
Portugal	20	19	1
Tschechische Republik	21	22	1
<b>Deutschland</b>	<b>22</b>	<b>18</b>	<b>4</b>
Korea	23	23	0
Italien	24	24	0
Griechenland	25	25	0
Polen	26	26	0
Mexiko	27	28	1
Türkei	28	27	1

Eigene Berechnungen

# 5

## Fazit und Ausblick

Die Ergebnisse des internationalen Regulierungsvergleichs haben einige Vermutungen zur Position Deutschlands bezüglich der Regulierungsintensität empirisch bestätigt. Überraschend ist, wie groß letztlich die Unterschiede zwischen den Ländern, aber auch hinsichtlich der untersuchten Märkte innerhalb der einzelnen Länder sind. Damit bietet der Regulierungsindex den politischen Entscheidungsträgern eine gute Übersicht, welche Bereiche ganz oben auf der Reformagenda stehen sollten, und er stellt die Ausgangsbasis für nötige Reformschritte dar. Das umfassendste derzeit verfügbare internationale Regulierungsbenchmarking liefert gute Argumente dafür, warum Deutschland beim Bürokratieabbau Ernst machen sollte. Der angekündigte „Small-Company-Act“ der Bundesregierung zur Entlastung kleiner und mittlerer Unternehmen kann ein erster Schritt in die richtige Richtung sein, sofern neben dem Abbau von Einzelvorschriften ein breiteres Gesamtkonzept verfolgt wird.<sup>7</sup>

Zur Einschätzung potenzieller Wirkungen der Regulierungsintensität ist ein Blick auf makroökonomisch relevante Zielgrößen aufschlussreich. Derartige Zielgrößen stellen das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigungssituation dar. Als Indikator für das Wirtschaftswachstum dient die jährliche Veränderungsrate des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP). Die Beschäftigungsperformance eines Landes spiegelt sich zum Beispiel in der Arbeitslosenquote wider. Empirische Untersuchungen auf der Grundlage ökonometrischer Modelle bestätigen einen negativen Zusammenhang zwischen der Intensität der Regulierung und dem Wirtschaftswachstum (Loayza et al. 2004; 2005; Nicoletti/Scarpetta, 2003; Aiginger, 2004). Ein durch geringe Regulierung gekennzeichneter Wettbewerb auf den Produktmärkten zeigt sich zudem förderlich für eine Steigerung der Beschäftigung und des Pro-Kopf-Wachstums (Blanchard/Giavazzi, 2003; Nicoletti/Scarpetta, 2004). Die Bundesrepublik weist eine im OECD-Vergleich überdurchschnittlich hohe Regulierungsintensität auf und belegt bei Wachstum und Beschäftigung 2004 und 2005 nur hintere Plätze, während die geringer regulierten Länder deutlich höhere Wachstumsraten und geringere Arbeitslosenquoten aufweisen. Auch ein Blick auf andere Indikatoren wie den Anteil der Langzeitarbeitslosen und die Veränderung der Arbeitsproduktivität zeigt für Deutschland ein beachtliches Verbesserungspotenzial, um ökonomische Ressourcen effizienter zu nutzen.

---

<sup>7</sup> Vgl. zu konkreten Vorschlägen zum Abbau bürokratischer Hemmnisse in der Bundesrepublik Deutschland DIHK/IHK, 2005 und Kroker et al., 2004.

Obgleich viele weitere Faktoren einen erheblichen Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung haben, ist es hilfreich, auch Regulierungen und Institutionen genauer zu untersuchen. Dafür sind die einzelnen Ursachen der hohen Regulierungsintensität kritisch zu analysieren und deren Angemessenheit und Wirkungen zu hinterfragen. Durch den Vergleich mit anderen Ländern sind Hinweise für Handlungsempfehlungen und Reformmaßnahmen zu gewinnen. Als Grundlage dafür eignet sich die Diskussion der Ergebnisse der einzelnen Teilindices.

Der IW-Regulierungsindex veranschaulicht anhand des Standortvergleichs insbesondere den Handlungsbedarf auf dem Arbeitsmarkt und in den Bereichen Bildung und Innovation. Weiterführende Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen Regulierung auf der einen und Arbeitslosigkeit, Beschäftigung, Wachstum sowie Schattenwirtschaft auf der anderen Seite zeigen, dass mit einer deutlichen Reduktion der Regulierungsdichte und mit mehr Freiheit neue Wachstumsimpulse für die offizielle Wirtschaft ausgehen würden. Die Quantifizierung dieser Wirkungen bedarf weiterer Forschung, für die der Regulierungsindex die Ausgangsbasis bildet. Diese Wirkungsanalysen werden weiter vertieft, um die Chancen des Abbaus von Vorschriften noch stärker herauszuarbeiten (vgl. dazu Enste/Hardege, 2006).

Darüber hinaus sind interdisziplinäre Analysen zu den Wirkungen von Regulierungen hilfreich, da wirtschafts- und sozialpsychologische Theorien und Studien zeigen, dass weniger Regulierungen auch zu mehr Zufriedenheit und weniger Widerstand und damit zu mehr Dynamik und Lebensfreude beitragen (vgl. unter anderem Enste, 2002, 140 ff.). Damit kann die normativ-ideologische Debatte zum Für und Wider der (De-)Regulierung durch weitere positive wissenschaftliche Erkenntnisse belebt und breiter fundiert werden.

Außerdem ist die Erweiterung und Aktualisierung der Datenbasis notwendig, um die Befunde besser abzusichern und zukünftig auch Zeitreihenanalysen für einzelne Länder bezüglich der Reformdynamik durchführen zu können. Damit wird die Basis für weiterführende ökonometrische Analysen geschaffen, mit denen Reformbedarfe, Maßnahmen und Reformwerkzeuge weiter statistisch überprüft und bewertet werden können.

## Literatur

**Addison**, John T. / **Schnabel**, Claus / **Wagner**, Joachim, 1998, Betriebsräte in der deutschen Industrie – Verbreitung, Bestimmungsgründe und Effekte, in: Gerlach, Knut / Hübler, Olaf / Meyer, Wolfgang (Hrsg.), *Ökonomische Analysen betrieblicher Strukturen und Entwicklungen – Das Hannoveraner Firmenpanel*, Frankfurt, S. 59–87

**Aiginger**, Karl, 2004, Labour Market Reforms and Economic Growth, The European Experience in the Nineties, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Working Paper 232/2004, Linz

**Barth**, James R. / **Caprio**, Gerard / **Levine**, Ross, 2004, Bank regulation and supervision: what works best?, in: *Journal of Financial Intermediation*, Vol. 13, No. 2, S. 205–248

**Berg**, Hartmut, 1995, Wettbewerbspolitik, in: Bender, Dieter et al. (Hrsg.), *Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik*, Band 2, 6. Auflage, München, S. 239–300

**Berg**, Hartmut (Hrsg.), 2002, *Deregulierung und Privatisierung: Gewolltes – Erreichtes – Versäumtes*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 287, Berlin

**Becker**, Gary S., 1993, *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, 3. Auflage, Chicago

**Blanchard**, Olivier, 2004, *The Economic Future of Europe*, MIT Department of Economics Working Paper 04-04, Cambridge

**Blanchard**, Olivier / **Giavazzi**, Francesco, 2001, *Macroeconomic Effects of Regulation and Deregulation in Goods and Labor Markets*, MIT Department of Economics Working Paper 01-02, Cambridge

**Bode**, Eckhardt, 2003, *Die Reform der Handwerksordnung: ein notwendiger Schritt in die richtige Richtung*, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 404, Kiel

**Bonin**, Holger, 2004, *Lockerung des Kündigungsschutzes: Ein Weg zu mehr Beschäftigung?*, IZA Discussion Paper No. 1106, Bonn

**Borrmann**, Jörg / **Finsinger**, Jörg, 1999, *Markt und Regulierung*, München

**Botero**, Juan / **Djankov**, Simeon / **La Porta**, Rafael / **Lopez-de-Silanes**, Folrencia / **Shliefer**, Andrei, 2004, *The Regulation of Labor*, in: *The quarterly journal of economics*, Vol. 119, No. 4, S. 1339–1382

**Brandt**, Nicola / **Burniaux**, Jean-Marc / **Duval**, Romain, 2005, *Assessing the OECD Jobs Strategy: Past Developments and Reforms*, OECD Economics Department Working Paper No. 429, Paris

**Carley**, Mark / **Baradel**, Annalisa / **Welz**, Christian, 2005, *European Foundation of the Improvement of Living and Working Conditions: "Works councils – Workplace representation and participation structures"*, URL: [http://www.eiro.eurofound.eu.int/other\\_reports/works%20councils\\_final.pdf](http://www.eiro.eurofound.eu.int/other_reports/works%20councils_final.pdf) [Stand: 2005-09-13]

**Conway**, Paul / **Janod**, Véronique / **Nicoletti**, Giuseppe, 2005, *Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003*, OECD Economics Department Working Papers No. 419, Paris

- Dewenter, Ralf / Haucap, Justus**, 2004, Grundlagen und Auswirkungen der Liberalisierung in der deutschen Telekommunikationsbranche, in: Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Hrsg.), Deregulierung in Deutschland – theoretische und empirische Analysen, Sonderheft Nr. 2, Halle an der Saale, S. 45–82
- DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag / IHK – Industrie- und Handelskammern**, 2005, Weniger Bürokratie, mehr Freiheit – 28 konkrete Vorschläge der IHK-Organisation zum Abbau bürokratischer Hemmnisse, Berlin
- Eichhorst, Werner / Profit, Stefan / Thode, Eric**, 2001, Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Berlin
- Enste, Dominik H.**, 2002, Schattenwirtschaft und institutioneller Wandel – Eine soziologische, sozialpsychologische und ökonomische Analyse, Tübingen
- Enste, Dominik H. / Hardege, Stefan**, 2006, Regulierung und Beschäftigung – eine empirische Wirkungsanalyse für 22 OECD-Länder, in: IW-Trends (erscheint in Kürze)
- Enste, Dominik H. / Stettes, Oliver**, 2005, Bildungs- und Sozialpolitik mit Gutscheinen: Zur Ökonomik von Vouchers, IW-Analysen Nr. 14, Köln
- Enste, Dominik H. / Stettes, Oliver**, 2006, Marktkonforme Innovationspolitik: Rahmenbedingungen für Innovationen, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Wachstumsfaktor Innovation: Eine Analyse aus betriebs-, regional- und volkswirtschaftlicher Sicht, Köln (erscheint in Kürze)
- Erne, Roland**, 2005, Antwort auf eine Anfrage per E-Mail zu Mitbestimmungsregelungen in der Schweiz
- Eurydice**, 2004, The Information Network on Education in Europe, URL: <http://www.eurydice.org/> [Stand: 2005-12-20]
- Feldmann, Horst**, 2004, Arbeitsmarkteffekte wirtschaftlicher Freiheit, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 37. Jg., Nr. 3, S. 187–209
- Fendel, Ralf / Frenkel, Michael**, 2005, Wozu Studien zur Wettbewerbsfähigkeit von Volkswirtschaften?, in: Wirtschaftsdienst, 85. Jg., Nr. 1, S. 26–32
- Forsyth, Anthony**, 2005, Antwort auf eine Anfrage per E-Mail zu Mitbestimmungsregelungen in Australien
- Freudenberg, Michael**, 2003, Composite Indicators of Country Performance: A Critical Assessment, OECD STI Working Paper No. 2003/16, Paris
- Fritsch, Michael / Wein, Thomas / Ewers, Hans-Jürgen**, 2001, Marktversagen und Wirtschaftspolitik: Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, 4. Auflage, München
- Gawrich, Andrea / Schweickert, Rainer**, 2004, Institutionelle Entwicklung in Europa – Wie weit sind die südosteuropäischen Länder?, in: Die Weltwirtschaft, Nr. 2, S. 153–186
- Gerken, Lüder / Schick, Gerhard**, 2002, Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus, Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.), Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 68, Berlin, S. 10–12
- Golub, Stephen S.**, 2003, Measures of Restrictions on Inward Foreign Direct Investment for OECD Countries, OECD Economics Department Working Papers No. 357, Paris

- Grupp, Hariolf / Mogee, Mary Ellen**, 2004, Indicators for national science and technology policy: how robust are composite indicators? in: *Research Policy*, Vol. 33, No. 9, S. 1373–1384
- Gwartney, James / Lawson, Robert**, 2004, *Economic Freedom of the World – 2004 Annual Report*, Fraser Institute, Vancouver
- Hafner, Othmar**, 2003, *Korruption und Korruptionsbekämpfung in der Schweiz*, Transparency International, Bern
- Heritage Foundation**, 2005, *The 2005 Index of Economic Freedom*, Washington D. C./ New York
- Hülkamp, Nicola / Koppel, Oliver**, 2005, Deutschlands Position im Innovationswettbewerb – Ergebnisse des IW-Innovationsbenchmarks, in: *IW-Trends*, 32. Jg., Nr. 3, S. 45–61
- ILO – International Labor Organisation**, 2005a, *International Observatory of Labour Law – National Labour Law Profile: Japan*, URL: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/ll/observatory/profiles/jp.htm#wor> [Stand: 2005-09-13]
- ILO**, 2005b, *International Observatory of Labour Law – National Labour Law Profile: Republic of Korea (South Korea)*, URL: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/ll/kor.htm#wor> [Stand: 2005-09-13]
- IMD – Institute for Management and Development**, 2004, *World Competitiveness Yearbook 2004*, Lausanne
- IMF – International Monetary Fund**, 2004, *Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions*, Washington D. C.
- IW Köln – Institut der deutschen Wirtschaft Köln**, 2005a, *Vision Deutschland: Der Wohlstand hat Zukunft*, Köln
- IW Köln**, 2005b, *Vision Deutschland: Was jetzt zu tun ist*, Köln
- IW Köln (Hrsg.)**, 2006, *Wachstumsfaktor Innovation: Eine Analyse aus betriebs-, regional- und volkswirtschaftlicher Sicht*, Köln (erscheint in Kürze)
- Institut für Mittelstandsforschung**, 2004, *Bürokratiekosten kleiner und mittlerer Unternehmen – Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit*, in: *Schriften zur Mittelstandsforschung*, Nr. 105 NF, Bonn
- Kaufmann, Daniel / Kraay, Aart / Mastruzzi, Massimo**, 2005, *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996–2004*, Policy Research Working Paper 3630, The World Bank, Washington D. C.
- Kirchgässner, Gebhard / Feld, Lars P. / Savioz, Marcel R.**, 1999, *Die direkte Demokratie, modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*, Basel
- Kirsch, Guy**, 2004, *Neue Politische Ökonomie*, 5. Auflage, Stuttgart
- Kittel, Bernhard**, 2000, Gesamtwirtschaftliche Leistungseffekte betrieblicher Arbeitnehmervertretung im internationalen Vergleich, in: Marsden, David et al. (Hrsg.), *Industrielle Beziehungen: Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 7. Jg., Nr. 3, S. 221

- Kladroba**, Andreas, 2005, Methodische Einflüsse auf die Ergebnisse von Rankings, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, 56. Jg., S. 95–111
- Knieps**, Günter, 2001, Wettbewerbsökonomie, Berlin
- Knieps**, Günter / **Brunekreeft**, Gert (Hrsg.), 2000, Zwischen Regulierung und Wettbewerb: Netzsektoren in Deutschland, Heidelberg
- Kroker**, Rolf / **Lichtblau**, Karl / **Röhl**, Klaus-Heiner, 2004, Abbau von Bürokratie in Deutschland: Mehr als die Abschaffung von Einzelvorschriften, IW-Analysen Nr. 3, Köln
- La Porta**, Rafael / **Lopez-de-Silanes**, Florencio / **Shleifer**, Andrei, 2002, Government Ownership of Commercial Banks, in: Journal of Finance, Vol. 57, No. 1, S. 265–301
- Levine**, Ross, 1997, Financial Development and Economic Growth, Views and Agenda, in: Journal of Economic Literature, Vol. 35, No. 2, S. 688–726
- Levine**, Ross / **Zervos**, Sara, 1998, Stock Markets, Banks, and Economic Growth, in: American Economic Review, Vol. 88, No. 3, S. 537–558
- Loayza**, Norman V. / **Oviedo**, Ana Maria / **Serven**, Luis, 2004, Regulation and Macroeconomic Performance, Weltbank, Policy Research Working Paper Series 3469, Washington D. C.
- Loayza**, Norman V. / **Oviedo**, Ana Maria / **Serven**, Luis, 2005, The Impact of Regulation on Growth and Informality – Cross-Country Evidence, Weltbank, Policy Research Working Paper Series 3623, Washington D. C.
- Matthes**, Jürgen, 2005, Die Position Deutschlands in Rankings zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit, in: IW-Trends, 32. Jg., Nr. 4, S. 77–90
- Muri**, Peter / **Vetterli**, Jürg / **Kumschick**, Dominik / **Heisel**, Wolfgang, 2004, Schweizerisches Arbeitsrecht: Überblick, URL: <http://www.standortschweiz.ch/imperia/md/content/download2004/14.pdf> [Stand: 2005-9-11]
- Nardo**, Michela et al., 2005, Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide, OECD Statistics Working Paper 2005/3, Paris
- Naumann**, Reinhard, 2005, SEEurope Country Report Portugal: Workers' participation at board level, Teil des SEEurope-Projekts des European Trade Union Institute for Education, Health and Safety (ETUI\_REHS) und der Hans-Böckler-Stiftung, URL: [http://www.seeurope-network.org/homepages/seeurope/file\\_uploads/eu\\_15\\_reports\\_blr\\_portugal.pdf](http://www.seeurope-network.org/homepages/seeurope/file_uploads/eu_15_reports_blr_portugal.pdf) [Stand: 2005-09-11]
- Nickell**, Stephen / **Layard**, Richard, 1999, Labor Market Institutions and Economic Performance, in: Ashenfelter, Orley / Card, David (Hrsg.), Handbook of Labor Economics, Vol. 3c, Amsterdam, S. 3029–3084
- Nickell**, Stephen / **Nunziata**, Luca / **Ochel**, Wolfgang / **Quintini**, Glenda, 2003, The Beveridge Curve, Unemployment, and Wages in the OECD from the 1960s to the 1990s, in: Aghion, Philippe / Frydman, Roman / Stiglitz, Joseph / Woodford, Michael (Hrsg.), Knowledge, Information, and Expectations in Modern Macroeconomics: In Honor of Edmund S. Phelps, Princeton, S. 394–431

- Nickell**, Stephen / **Nunziata**, Luca / **Ochel**, Wolfgang, 2005, Unemployment in the OECD since the 1960s: What do we know?, in: *The Economic Journal*, Vol. 115, S. 1–27
- Nicoletti**, Giuseppe / **Pryor**, Frederic L., 2001, Subjective and Objective Measures of the Extent of Governmental Regulations, Paris
- Nicoletti**, Giuseppe / **Scarpetta**, Stefano, 2003, Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence, in: *Economic Policy*, Vol. 36, S. 9–72
- Nicoletti**, Giuseppe / **Scarpetta**, Stefano, 2004, Do Regulatory Reforms in Product and Labor Markets Promote Employment? Evidence from OECD Countries, Paper presented at the ECB/CEPR Conference on "What Helps or Hinders Labour Market Adjustments in Europe", Frankfurt, 28./29. Juni 2004
- Nicoletti**, Giuseppe / **Scarpetta**, Stefano / **Boylaud**, Olivier, 1999, Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation, OECD Economics Department Working Papers No. 226, Paris
- Niedenhoff**, Horst-Udo, 2005, Mitbestimmung im europäischen Vergleich, in: *IW-Trends*, 32. Jg., Nr. 2, S. 1–16
- OECD** – Organisation for Economic Co-operation and Development, 1993, *Economic Surveys*, New Zealand, Paris
- OECD**, 1996, *Economic Surveys*, New Zealand, Paris
- OECD**, 1997, *The OECD Report on Regulatory Reform, Volume II: Thematic Studies*, Paris
- OECD**, 2000, *Economic Surveys*, New Zealand, Paris
- OECD**, 2004a, *Lernen für die Welt von morgen – erste Ergebnisse von PISA 2003*, Paris
- OECD**, 2004b, *Science, Technology and Industry Outlook*, Paris
- OECD**, 2004c, *Regulierungsreform in Deutschland: Konsolidierung der wirtschaftlichen und sozialen Erneuerung*, Paris
- OECD**, 2004d, *Employment Outlook 2004*, Paris
- OECD**, 2004e, *Economic Surveys*, New Zealand, Paris
- OECD**, 2004f, *Tax Administration in OECD Countries: Comparative Information Series*, Paris
- OECD**, 2004g, *Science, Technology and Industry Outlook*, Paris
- OECD**, 2005a, *Education at a Glance*, Paris
- OECD**, 2005b, *Employment Outlook 2005*, Paris
- OECD**, 2005c, *The Benefits of Liberalising Product Markets and Reducing Barriers to International Trade and Investment in the OECD*, OECD Economics Department Working Papers No. 463, Paris
- Park**, Walter / **Wagh**, Smita, 2002, Index of Patent Rights, in: Gwartney, James / Lawson, Robert, *Economic Freedom of the World – 2002 Annual Report*, Fraser Institute, Vancouver, S. 33–41

- Poole**, Michael / **Lansbury**, Russell / **Wailes**, Nick, 2001, A comparative Analysis of Developments in Industrial Democracy, in: *Industrial Relations: A journal of economy & society*, Vol. 40, No. 3, S. 490–525
- Rajan**, Raghuram G. / **Zingales**, Luigi, 1998, Financial Dependence and Growth, in: *American Economic Review*, Vol. 88, S. 559–587
- Romer**, Paul, 1990, Endogenous Technical Change, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 5, S. 71–102
- Salamon**, Lester M. / **Sokolowski**, S. Wojciech / **List**, Regina, 2003, *Global Civil Society, The John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, Baltimore
- Scherer**, Frederic M. / **Ross**, David, 1990, *Industrial Market Structure and Economic Performance*, 3. Auflage, Boston
- Schweizerisches Bundesamt für Bildung und Wissenschaft**, 2003, *Education International*, Bern
- SVR** – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2005, *Die Chancen nutzen – Reformen mutig voranbringen, Jahresgutachten 2005/2006*, Wiesbaden
- Suntum**, Ulrich van, 2004, *Methodische Probleme des Benchmarking – Der Bertelsmann-Benchmarking-Index*, Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung, Nr. 3, Münster
- Tadesse**, Solomon, 2004, The Allocation and Monitoring Role of Capital Markets: Theory and International Evidence, in: *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, Vol. 39, No. 4, S. 701–730
- Transparency International**, 2005, *Corruption Perception Index 2002–2005*
- Traxler**, Franz / **Blaschke**, Sabine / **Kittel**, Bernhard, 2001, *National Labour Relations in Industrialized Markets: A Comparative Study of Institutions, Change and Performance*, Oxford
- Voigt**, Stefan, 2002, *Institutionenökonomik*, München
- WDI** – World Development Indicators, 2004, Weltbank, Washington
- WEF** – World Economic Forum, 2004, *The Global Competitiveness Report 2004–2005*
- Weizsäcker**, Carl Christian von, 1984, *Effizienz und Gerechtigkeit – Was leistet die Property-Rights-Theorie für wirtschaftspolitische Fragen?*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 140, Berlin, S. 123–161
- Weizsäcker**, Carl Christian von, 2005, *Gerechtigkeit, Freiheit und Wohlstand – Die Auflösung einer vermeintlichen Antinomie*, in: *NZZ online* vom 14. Mai 2005, URL: <http://www.nzz.ch/2005/05/14/fw/articleCRTR1.html> [Stand: 2005-12-20]
- Weltbank**, 2005a, *Doing Business in 2005 – Removing Obstacles to Growth*, Washington D. C.
- Weltbank**, 2005b, *Doing Business in 2006 – Creating Jobs*, Washington D. C.
- Werwatz**, Axel et al., 2005, *Innovationsindikator Deutschland, DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin (Hrsg.), Politikberatung kompakt*, Nr. 11, Berlin

## **Kurzdarstellung**

Neben Italien, Griechenland und Polen ist Deutschland das am höchsten regulierte Land in Europa. Beim umfassenden Vergleich von 28 OECD-Staaten belegt Deutschland den 22. Platz. Vor allem im Bereich Bildung/Innovation und auf dem Arbeitsmarkt besteht großer Reformbedarf, denn hier wird nur der viertletzte beziehungsweise der letzte Platz erreicht. Vergleichsweise gute Mittelfeldpositionen besetzt Deutschland dagegen beim Kapital- und Produktmarkt sowie den allgemeinen Rahmenbedingungen mit zweimal Platz 14 und einmal Platz 15. Dies sind die zentralen Ergebnisse des bislang größten Regulierungsvergleichs des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, der auf Daten aus über 20 internationalen Studien und auf über 100 Variablen basiert und in dieser IW-Analyse erstmals vorgestellt wird. Damit das Ranking nachvollzogen werden kann, werden nicht nur die Struktur, die Methodik, die Datenbasis sowie die Aggregationsverfahren detailliert erläutert, sondern auch Einzelergebnisse vorgestellt wie beispielsweise ein Mitbestimmungsranking.

## **Abstract**

Germany is the fourth most highly regulated country in Europe, after Italy, Greece and Poland. A more comprehensive comparison of 28 OECD countries puts Germany in 22nd place. Thereby, reform is most necessary in the fields of education/innovation and in the labour market, where Germany ranks fourth from last and last respectively. By contrast, with two fourteenth places and one fifteenth position Germany achieves relatively good scores in the middle of the table for capital and product markets and for institutional conditions. These are the main conclusions reached by the largest-scale comparison of regulation ever carried out by the Cologne Institute for Business Research. Based on data from over 20 international studies and over one hundred variables, the full results are published in this IW Analysis for the first time. To make clear how the ranking was arrived at, detailed descriptions are given not only of the structure, methodology, data basis and aggregation procedure but also of the individual results, such as a co-determination rating, for example.

## Die Autoren

Dr. rer. pol. **Dominik H. Enste**, geboren 1967 in Arnshausen; Ausbildung zum Bankkaufmann; Studium der Wirtschaftswissenschaften in Köln, Dublin und Fairfax/Virginia; wissenschaftlicher Mitarbeiter und Promotion am Wirtschaftspolitischen Seminar der Universität zu Köln und Lehrbeauftragter an der Fachhochschule Köln (1996–2001); Vorstandsassistent im Gerling Konzern (2001–2003); seit April 2003 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Forschungsfeld „Rechts- und Institutionenökonomik/Wirtschaftsethik“; seit 2004 außerdem Lehrbeauftragter an der Europa Fachhochschule Fresenius.

Dr. rer. pol. **Stefan Hardege**, geboren 1971 in Leer; Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität Hamburg; wissenschaftlicher Mitarbeiter und Promotion am Institut für Wirtschaftspolitik an der Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg (1999–2005); seit April 2005 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Wissenschaftsbereich I Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik.