

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
E-Mail: 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

1	Einleitung: Warum ein Regulierungsindex?	6
2	Theoretische Grundlagen	9
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
3	Zur Methodik und Technik des Regulierungsindex	20
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
4	Internationales Regulierungsranking: die Ergebnisse	56
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
5	Fazit und Ausblick	87
	Literatur	89
	Kurzdarstellung / Abstract	95
	Die Autoren	96

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.