



AgEcon SEARCH

RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Hüther, M.: Gute Regierungsarbeit und Bürokratieabbau aus gesamtwirtschaftlicher Sicht. In:
Kuhlmann, F., Schmitz, P.M.: Good Governance in der Agrar- und Ernährungswirtschaft.
Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V.,
Band 42, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (2007), S. 3-12.

GUTE REGIERUNGSARBEIT UND BÜROKRATIEABBAU AUS GESAMTWIRTSCHAFTLICHER SICHT

*Michael Hüther**

1 Wachstum und Regulierung

„Wirtschaftliches Wachstum,“ so formuliert es der Sachverständigenrat bereits in seinem Jahresgutachten 1975/76, „gemessen am Mehr an Gütern, das erzeugt werden kann, oder besser: am Mehr an Gütern, das je Kopf der Bevölkerung bereitgestellt werden kann, ist das Ergebnis der Anstrengungen der Menschen, es besser zu machen als bisher – mehr Fähigkeiten und neues technisches Wissen zu erwerben oder bis dahin ungenutztes anzuwenden, sich neue Hilfsmittel zu schaffen und das Zusammenwirken aller Faktoren besser zu organisieren“ (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1975/76). Anhand dieser Definition wird deutlich, dass Wachstum kein unverständlicher abstrakter Prozess ist, sondern Ausdruck vielfältiger individueller Anstrengungen.

Der Sachverständigenrat vermutet weiter, „dass die Motivation für all die Anstrengungen [...] schwächer geworden“ und die „sozialen Widerstände gegen die vielfältigen Zumutungen einer Wettbewerbswirtschaft größer geworden sind.“ Er nennt als Ursache, „dass der Staat in ausgreifend genutzter Allzuständigkeit, begünstigend hier, hemmend dort, meist mit neuen und oft zu komplizierten Regelwerken sich auf die Tatkraft des einzelnen legt“, dass also „die bürokratische Organisation [...] das eigenverantwortliche Handeln des einzelnen behindert, seine Kritikfähigkeit dämpft und seinen Neuerungswillen entmutigt“ (SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG, 1975/76). Die Belastung durch vielfältige Normen und Regeln ist also kein neues Phänomen. Sie wurde frühzeitig als Hemmnis für die Innovationskraft und damit für das Wachstum einer Volkswirtschaft ausgemacht.

Damit stellt sich die Frage nach der Begründung von Regeln, die in einer marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaft notwendig sind. Als Grundlage können die konstituierenden Prinzipien angesehen werden, die uns Walter EUCKEN mit seinen Grundsätzen der Wirtschaftspolitik ins Stammbuch geschrieben hat (EUCKEN, 1990). Grundvoraussetzung für eine wettbewerblich organisierte Wirtschaftsordnung ist ein funktionsfähiges Preissystem. Indem sie Knappheiten widerspiegeln, setzen sie Anreize für die Handelnden, ob als Produzenten oder als Konsumenten. Die Aufgabe des Staates besteht in der Schaffung der Rahmenbedingungen für ein solches Preissystem. Dazu zählen im Einzelnen:

Preise können nur dann Knappheiten sinnvoll anzeigen, wenn sie nicht ständig großen Änderungen unterworfen sind. Im Extremfall einer Hyperinflation sucht sich der Markt eine Ersatzwährung mit stabilen Preisen. Dabei kann es sich sowohl um Devisen als auch um wertstabile Güter handeln. Preisniveaustabilität aufrecht zu erhalten ist Aufgabe der Geldpolitik.

Weiterhin geben Preise nur dann die tatsächlichen Knappheiten wider, wenn sie im Wettbewerb gebildet werden. Machtpositionen in Form von Monopolen oder Kartellen führen nicht nur zu Wohlfahrtsverlusten durch das Unterbleiben von nutzenstiftendem Tausch, sondern setzen darüber hinaus das Preissystem als Knappheitsanzeiger außer Kraft. Im Vergleich zur Konkurrenzsituation führen zu hoch angesetzte Preise zu einer reduzierten Absatzmenge und somit zu einer zu suboptimalen Verwendung von Ressourcen, die an anderer Stelle nur mit einem geringeren Ertrag eingesetzt werden können.

* Prof. Dr. Michael Hüther, Direktor, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Eine notwendige Voraussetzung für nutzenstiftenden Tausch ist die klare Zuteilung sowie die rechtssichere Übertragung von Verfügungsrechten über Produktionsfaktoren und Güter. Das staatlich definierte Regelwerk muss daher Privateigentum definieren und schützen.

Neben der Verfügungsgewalt kommt das Wohlfahrtsmaximum durch Tausch nur dann zustande, wenn Güter und Produktionsfaktoren ohne Beschränkungen übertragen werden können. Der staatlich geschaffene Regulierungsrahmen sollte daher eine möglichst große Vertragsfreiheit für alle Individuen beinhalten.

Transaktionen werden schließlich im Vertrauen auf den Bestand des Regelwerks durchgeführt. Die Stetigkeit der Wirtschaftspolitik sollte daher eine wichtige Maxime sein. Änderungen sollten sich an klar definierten Grundsätzen orientieren, so dass sie möglichst kalkulierbar sind.

Im Theoriegebäude der Neuen Institutionenökonomik wurden diese Ansätze weiterentwickelt². Die aus verschiedenen Regulierungsregimes entstehenden Bürokratielasten werden durch das Konzept der Transaktionskosten vergleichbar, obschon die praktische Messbarkeit problematisch sein kann. In der Neuen Institutionenökonomik wird außerdem darauf hingewiesen, dass Verträge nicht vollständig sein können, da die Vertragspartner zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses keine vollständigen Informationen über künftige Umweltsituationen haben können. Dadurch entstehen Vertragslücken, die von den Beteiligten entgegen dem Geist des Vertrags ausgenutzt werden können. Diesem Umstand sollte ein Regelwerk Rechnung tragen. Ein weiterer bedeutsamer Beitrag dieses Theoriezweigs besteht in der Feststellung, dass Politiker und Bürokraten grundsätzlich nicht als wohlmeinende Diktatoren handeln, sondern eigene Ziele verfolgen. Ein Regelwerk muss also auch eine „Regulierung der Regulierer“ beinhalten. Anders gewendet: Im politischen Prozess müssen die Anreize so gestaltet werden, dass die Entscheidungsträger zum Wohle der Bürger handeln.

Bei der optimalen Gestaltung von Regeln ergibt sich eine erhebliche Schwierigkeit. Das Regelwerk einer Gesellschaft wird nicht auf dem Reißbrett entworfen, sondern ist das Ergebnis eines Prozesses des Entstehens und Veränderns von Regeln. Hier werden Pfadabhängigkeiten wirksam. Dadurch erklärt sich, dass unser Regulierungsbestand im Wesentlichen aus dem III. Reich resultiert, oder um es mit Albrecht RITSCHL auszudrücken: „Die Wirtschafts- und Wettbewerbsordnung Nachkriegsdeutschlands ist tatsächlich eher von Hjalmar Schacht als von Ludwig Erhard geprägt worden“ (RITSCHL, 2005). Geldwertstabilität und freie Preisfindung im Allgemeinen sind dabei nicht die vorrangig streitigen Themen unserer Zeit. Sorgen bereitet der Öffentlichkeit und der Politik hingegen die immer weiter gehende Auflösung überkommen wettbewerbsgeschützter Bereiche, sei es durch den Druck aus Brüssel oder den Druck der internationalen Kapitalmärkte. Die Regulierungen für Kreditwesen, Versicherungswesen, Handwerksordnung, Kammerwesen der freien Berufe, Energiewirtschaft, Personen- und Güterbeförderung, Ladenschluss, Monopol der kassenärztlichen Vereinigungen oder Kostenkalkulation bei öffentlicher Auftragsvergabe, stammen ausnahmslos aus den Jahren 1934 bis 1973. Die Regulierungspolitik des Dritten Reiches war keinesfalls voraussetzungslos, sie folgte aus Industrialisierungskritik und Globalisierungsangst, sie war geprägt durch die Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise. Damit stand sie durchaus nicht im Widerspruch zu den Vorstellungen jener wirtschaftsliberaler Ökonomen, die zur Durchsetzung ihrer Ordnungspolitik den „starken Staat“ als Voraussetzung sahen. So erklärt sich die Konzeption ordoliberaler Wirtschaftspolitik – wie der Historiker Werner ABELSHAUSER betont – stärker aus der Erfahrung der Krise der frühen dreißiger Jahre als aus dem Zusammenbruch von 1945 (vgl. ABELSHAUSER, 2004: 58ff).

Die Änderung des so entstandenen Regelwerks erweist sich als außerordentlich schwierig. In modernen Industrienationen hat der Einfluss von Interessengruppen erheblich zugenommen.

² Vgl. z. B. RICHTER und FURUBOTN (2003) oder ERLEI et al. (1999).

Diese Interessenvertretungen verfolgen das Ziel, einmal erworbene Besitzstände zu verteidigen, die durch die Festlegung von Regeln definiert sind. Der Abbau von Regelungen hat im politischen Prozess kaum eine Chance, da die damit einhergehenden Wohlfahrtsgewinne nur diffus wahrnehmbar sind, während die dagegen stehende Einbuße bestimmter Gruppen zu meist recht konkret beziffert werden kann. Dieser Umstand kann geändert werden, wenn die Vorteile eines umfassenden Bürokratieabbaus verdeutlicht werden und wenn erkennbar wird, dass sich dieser ohne Kompromisse im Hinblick auf Einzelinteressen vollzieht.

2 Innovationskraft der deutschen Wirtschaft

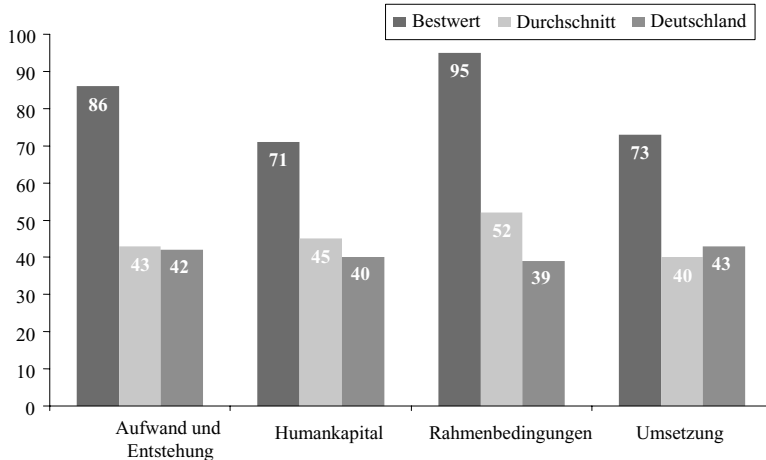
Ein überbordendes Regelwerk wirkt vor allem als Hemmschuh für Innovationen. Um dies zu verdeutlichen, soll der Blick zunächst einmal auf die Entstehung von Neuerungen gerichtet werden. Die Umsetzung von Ideen oder Lösungen ist weder voraussetzungslos noch kontext-unabhängig. Der Kontext, in dem eine neue Erkenntnis oder eine neue Handlungsmöglichkeit Wirkung entfaltet, ergibt sich nicht allein aus deren jeweils innerer Entwicklungslogik, aus einem tatsächlichen oder vermeintlichen Fortschritt des Denkens, sondern vor allem durch die Rezeptionsfähigkeit der Akteure und den Resonanzboden der Gesellschaft.

Innovation erscheint damit gleichermaßen einfacher wie komplizierter als vielfach in Lehrbüchern definiert. Der Findungsakt guter Ideen ist die notwendige Voraussetzung für Innovationen, das Umsetzungsumfeld aber macht erst aus der Idee die wirksame Neuerung. Auch die derzeit vorherrschende Definition von Innovation betont als konstitutiv die Umsetzung von Erfindungen in marktfähige Produkte respektive reale Prozesse (OECD/EUROSTAT, 1997). Gesellschaftliche Orientierungen, Einstellungen, Haltungen, Traditionen und Routinen bestimmen ebenso wie der Bestand an Humankapital nicht nur das Potenzial für neue Ideen, sondern ebenso den Rahmen für deren Umsetzung.

In der weltweiten Kommunikation und Arbeitsteilung kann ein Land auf Dauer Wohlstand nur halten oder mehren, wenn das volkswirtschaftliche Innovationspotential gesteigert wird. Denn der volkswirtschaftliche Strukturwandel, dessen Geschwindigkeit und Intensität die Einkommens- und Beschäftigungsentwicklung bestimmen, wird letztlich durch das Innovationspotential eines Landes und die Neigung zur Existenzgründung getrieben. Volkswirtschaften, die das Innovationspotential stärken und dessen unternehmerische Umsetzung mit positiven Beschäftigungsfolgen auf unvergleichbare Weise ermöglichen, gehören deshalb zu den Gewinnern der Globalisierung. Es geht darum, die potenziell in der Volkswirtschaft vorhandene individuelle Wagnisbereitschaft und die durch neue Technologien möglichen Effizienzsteigerungen gesamtwirtschaftlich wirksam werden zu lassen.

Ist die Flexibilität der Märkte durch Überregulierung gemindert und ist die Neigung gering, innovativ zu sein und Investitionen vorzunehmen, dann vollzieht sich der Wandel der Produktionsstruktur nicht mehr beschäftigungsneutral. Die Standortbedingungen führen entweder zu Einkommenseinbußen oder zu Arbeitsplatzverlusten. Gesamtwirtschaftliche Produktionskapazitäten, die in ihrem Volumen und ihrer Struktur den in der Volkswirtschaft virulenten Beschäftigungs- und Produktionswünschen entsprechen, erfordern Innovationen und Investitionen zur Erschließung neuer Wachstumsbereiche und damit die Bereitschaft, Risiken zu tragen, indem man sich heute für künftige Produktion und damit künftige Beschäftigung entscheidet.

Abbildung 1: Innovationsperformance der deutschen Volkswirtschaft



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Die beschriebenen Prozesse gelten grundsätzlich für alle Industrieländer. Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln hat in Zusammenarbeit mit dem Roman-Herzog-Institut die Investitionsbedingungen in 15 verschiedenen Ländern verglichen (ROMAN HERZOG INSTITUT, 2006). Den Innovationsprozess charakterisieren und bestimmen eine Reihe volkswirtschaftlicher Indikatoren, die sich zu vier Handlungsfeldern verdichten lassen (Abbildung 1). Am Anfang stehen als Forschungs- und Entwicklungsaufwand die Input-Indikatoren für das Innovationsgeschehen sowie der Bestand an Humankapital. Dazu kommen innovationsrelevante Rahmenbedingungen, die den gegebenen institutionellen Kontext definieren. Schließlich lassen sich spezifische Indikatoren ableiten, die das Umsetzungsgeschehen von Innovationen erfassen.

Beim Forschungs- und Entwicklungsaufwand werden neben den direkten Aufwendungen in diesem Bereich die Verfügbarkeit von Risikokapital, die Bereitstellung öffentlicher Fördermittel sowie das Niveau an Steuererleichterung berücksichtigt. Zwar bewegen wir uns beim FuE-Aufwand sowie der FuE-Intensität im Hochtechnologiebereich auf den vorderen Rängen, doch bei der Intensität im Spitzentechnologiebereich sind wir in den vergangenen zehn Jahren deutlich nach unten gerutscht. Unverändert vergleichsweise ungünstig ist die Versorgung der Volkswirtschaft mit Risikokapital, hier landen wir weit hinten. Öffentliche Forschungsförderung rechtfertigt sich durch Spillover-Effekte unternehmerischer FuE-Investitionen auf die Produktivität anderer Unternehmen. Trotz bestehenden Patentschutzes erweist sich die Internalisierung der Forschungserträge vielfach als ungenügend, so dass durch steuerliche Anreize eine Kompensation geschaffen werden kann. In Deutschland wird darauf derzeit verzichtet.

Wissen und Motivation der Menschen in einem Land sind wichtige Voraussetzungen für Innovationen. Für diesen Bereich des Humankapitals lassen sich einige Hilfsindikatoren anführen: die Anzahl tertiärer Bildungsabschlüsse, die Anzahl der Absolventen in mathematisch-naturwissenschaftlichen Fächern, die Bildungsausgaben pro Bildungsteilnehmer, die Anzahl der Beschäftigten im Hoch- und Spitzentechnologiebereich sowie in wissensintensiven Dienstleistungen. In der Gesamtschau ergeben diese Indikatoren bei aller Begrenztheit der Information im Einzelfall doch ein schlüssiges Bild: Deutschland ist dabei, seine bisherige Position im oberen Mittelfeld zu verlieren. Fast durchweg wurden in den letzten zehn Jahren Rangplätze eingebüßt. Besonders auffallend ist die extreme Verschlechterung bei der Anzahl

tertiärer Abschlüsse sowie bei der Erwerbsquote hoch qualifizierter Männer. Dies ist allein deshalb bedenklich, weil erstens alle Studien zeigen, dass der Bedarf an entsprechend ausgebildeten Personen zunimmt, zweitens der demographische Wandel den deutschen Arbeitsmarkt an dieser Stelle schon jetzt überfordert, in dem der Ersatz für ältere hoch qualifizierte zunehmend schwieriger wird.

Die Rahmenbedingungen für innovatives unternehmerisches Handeln werden bestimmt durch Arbeitsmarktregulierungen, Produktmarktregulierungen, den Grad der wirtschaftlichen Freiheit, die Dauer und die Kosten von Unternehmensneugründungen. Auch hier liegen wir im internationalen Vergleich unter dem Durchschnitt, wobei die Positionierung sich in den vergangenen zehn Jahren kontinuierlich verschlechtert hat.

Während Deutschland bei den vorgenannten Indikatorenbündeln im internationalen Vergleich mit 16 Staaten durchweg unterdurchschnittlich abschneidet, wird bei der Umsetzung von Innovationen immerhin ein leicht überdurchschnittliches Ergebnis erreicht. Vor allem die Bedeutung weltmarktrelevanter Patente (Triade-Patente) und die ausgeprägte Exportspezialisierung im Hochtechnologiebereich tragen dieses Ergebnis. Allerdings bleibt die Gründungsaktivität relativ schwach und ebenso das in der Wachstumsphase für Unternehmen verfügbare Risikokapital.

Bindet man alle Teilbereiche zusammen, dann gebieten die zwischen verschiedenen Indikatoren bestehenden Komplementaritäten eine entsprechende Aggregation. Schwächen in einem Bereich kann man in der Regel nicht durch Stärken in einem anderen Bereich kompensieren. Dies berücksichtigt die IW-Innovationsbenchmark. Dabei bestätigen sich auf der vorgelagerten Stufe volkswirtschaftlicher Entwicklungsprozesse die allgemeinen Ergebnisse zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands: Deutschland befindet sich im Mittelfeld und weit von der Spitze entfernt. Fragt man nach den daraus folgenden politischen Überlegungen, dann führt die Tatsache, dass wir in allen Teilbereichen gleichermaßen mittelmäßig positioniert sind, zu der Forderung nach einer umfassenden Strategie. Dieser Befund schließt direkt an die Einsicht an, dass wir es vor allem mit einem grundlegenden ordnungspolitischen Handlungsbedarf zu tun haben³.

3 Der IW-Regulierungsindex

Zur Quantifizierung der Regulierungsintensität hat das IW Köln einen umfassenden Index entwickelt (ENSTE und HARDEGE, 2006b). Dieser ermöglicht ein internationales Ranking sowie einen Vergleich von Stärken und Schwächen. Dabei besteht die Möglichkeit, einzelne besonders reformbedürftige Politik-/Regulierungsbereiche zu identifizieren und Lösungsstrategien anderer Länder zu diskutieren. Mit Hilfe des Index kann der Einfluss der Regulierung auf die Beschäftigungssituation untersucht werden. Dabei zeigt sich, dass diejenigen Länder, die über eine liberale Wirtschaftsordnung verfügen, in der Tendenz höhere Erwerbstätigenquoten und weniger Langzeitarbeitslosigkeit aufweisen. Für die Bundesrepublik Deutschland heißt das: Mit einem Abbau der gesamtwirtschaftlichen Regulierung – aber auch bereits der Arbeitsmarktregulierung – lässt sich mittel- und langfristig ein Beitrag zu mehr Beschäftigung leisten. Im Gegensatz z. B. zur aktiven Arbeitsmarktpolitik entstehen dabei keine zusätzlichen Kosten, was den angespannten Haushalten von Bund und Ländern entgegen kommt.

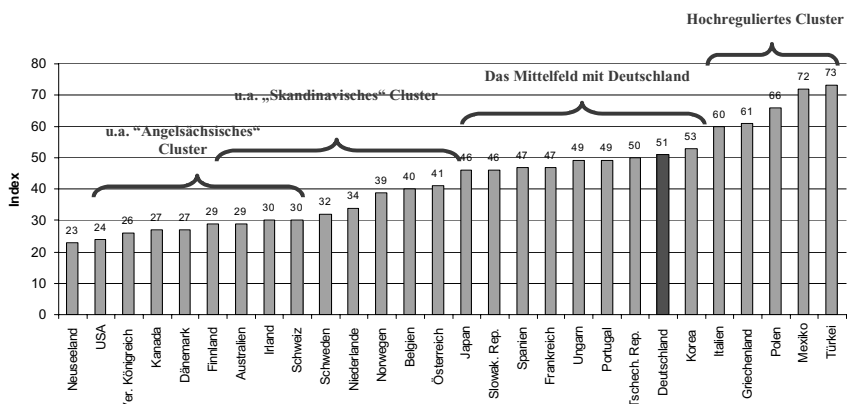
³ Vgl. dazu weiterführend: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2006).

Der Gesamtindex erfasst anhand von 120 Einzelvariablen die Regulierungsdichte in den folgenden vier Bereichen:

- (1) Produkt- und Dienstleistungsmarkt,
- (2) Kapitalmarkt,
- (3) Arbeitsmarkt,
- (4) Bildung und Innovation.

Zusätzlich findet die (5) Qualität des institutionellen Rahmens („Good Governance“) Berücksichtigung. Mit dem Governance-Index wird der Tatsache Rechnung getragen, dass Regulierungen nicht per se als Negativposten zu beurteilen sind. Werden durch die staatlichen Regulierungen allerdings funktionsfähige Markt- und Wettbewerbsmechanismen ausgeschaltet oder beschränkt, so schlägt sich dies im Index negativ zu Buche.

Abbildung 2: IW-Regulierungsindex für 28 Länder⁴



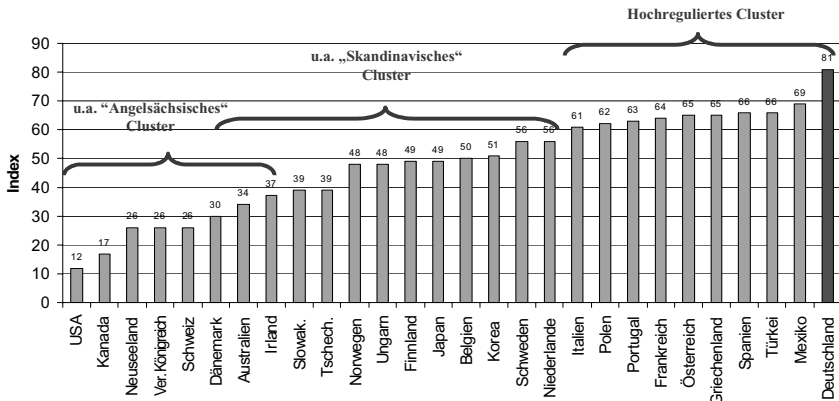
Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Die genannten fünf Teilbereiche des Regulierungsindex können zu einer Kennziffer „gesamtwirtschaftliche Regulierungsintensität“ verdichtet werden (Abbildung 2). Dabei lassen sich die Länder in verschiedene Gruppen unterteilen. Eine Gruppe, die hauptsächlich aus den angelsächsischen Staaten besteht, zeichnet sich durch eine sehr geringe Regulierung aus. In einer zweiten Gruppe mit noch relativ geringer Regulierung und guten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, befinden sich die skandinavischen Staaten. Ein weiteres Cluster bilden die hoch regulierten Länder, die zusätzlich bei der Governancestruktur Defizite aufweisen. Dies sind südeuropäische Länder, sowie Polen und Mexiko. Dazwischen liegt eine Gruppe durchschnittlich stark regulierter Länder, an deren Ende sich Deutschland befindet. Die Unterschiede innerhalb dieser Gruppe sind jedoch eher gering, weshalb die Platzierungen hier nicht überbewertet werden sollten.

Der größte Reformbedarf in Deutschland besteht auf dem Arbeitsmarkt (Abbildung 3). Der mit deutlichem Abstand letzte Platz resultiert u. a. aus dem Zusammenwirken eines restriktiven Kündigungsschutzes mit einer relativ inflexiblen Lohnfindung, umfassenden Mitbestimmungsgesetzen und einer regulierungsbedingt geringen Lohnspreizung. Trotz einer vergleichsweise hohen Reformintensität bleibt Deutschland deshalb – nicht zuletzt infolge der „schlechten“ Ausgangslage – hinsichtlich der Regulierung des Arbeitsmarktes weiterhin auf dem letzten Platz.

⁴ Gesamtranking mit 0 = geringe und 100 = hohe Regulierungsdichte im Jahr 2005.

Abbildung 3: Arbeitsmarktregulierung für 28 OECD-Länder⁵



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

4 Deregulierung und Beschäftigung

Anhand von IW-Regulierungsindex und gesamtwirtschaftlichen Kennziffern lassen sich Wirkungen der Regulierung untersuchen. Dabei können folgende Thesen überprüft werden (ENSTE und HARDEGE, 2006):

- (1) Je höher die gesamtwirtschaftliche Regulierungsdichte, desto geringer die Erwerbstätigenquote.
- (2) Je stärker die Arbeitsmarktregulierung, desto höher die Langzeitarbeitslosigkeit.

These (1) lässt sich durch eine einfache Regression anhand eines Ländervergleichs veranschaulichen. Der Zusammenhang ist robust und die Regulierungen können rund die Hälfte der Unterschiede zwischen den Erwerbsquoten in den 22 OECD-Ländern erklären (Abbildung 4). Eine Verringerung der Regulierungsdichte um beispielsweise 25 Punkte würde die Erwerbstätigenquote um 8,5 Prozentpunkte erhöhen. Aus diesem Befund lassen sich auch konkrete Beschäftigungspotenziale in Deutschland ermitteln.

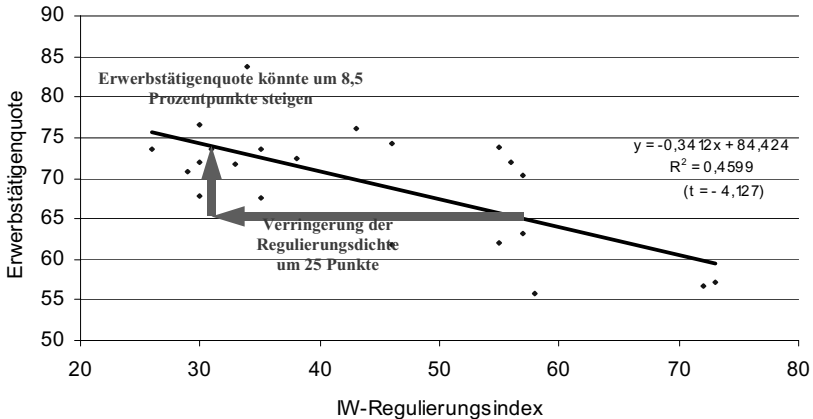
Würden die Regulierungen und bürokratischen Hemmnisse, wie sie in allen oben erwähnten Bereichen des wirtschaftlichen Lebens in Deutschland derzeit bestehen, verringert, so würde dies langfristig die Erwerbstätigenquote und damit die Anzahl der Beschäftigten erheblich steigern. Das Potenzial lässt sich wie folgt quantifizieren. Die Anzahl der Erwerbspersonen beträgt in Deutschland rund 55 Millionen. Davon sind etwa 70 %, d.h. 38,5 Millionen auch erwerbstätig. Insbesondere die jüngeren und älteren Personen (über 55 Jahre) sind vergleichsweise wenig beschäftigt. Eine Reduzierung der Regulierungsdichte in Deutschland um 10 Punkte des Regulierungsindex würde eine um 3,4 Prozentpunkte höhere Erwerbsquote bedeuten. Ein Prozentpunkt entspricht dabei 550.000 zusätzlichen Beschäftigten.

Die Potenziale können nur über mittel- bis langfristige Anpassungsmechanismen realisiert werden, da Veränderungen sowohl auf der Angebotsseite als auch auf der Nachfrageseite erforderlich sind. Kurzfristig sind auch negative Effekte durch den Abbau von Regulierungen denkbar (J-Kurven-Effekt). Aus diesem Grund ist es wichtig, nicht die kurzfristigen Kosten von Reformen in den Vordergrund treten zu lassen und die langfristigen, oftmals sehr viel bedeutsameren Benefits aus politökonomischem Kalkül zu opfern. Eine Verbesserung des Informationsstandes der Öffentlichkeit und der Interessengruppen sowie die Steigerung der Trans-

⁵ Teilindex mit 0 = geringe und 100 = hohe Regulierungsdichte im Jahr 2005.

parenz hinsichtlich des Komplexes „Regulierung“ können dabei helfen, Ängste und Reformwiderstände zu verringern. Dafür ist besonders wichtig herauszustellen, dass weniger Vorschriften insbesondere den Schwächsten in der Gesellschaft zu Gute kommen – den Langzeitarbeitslosen.

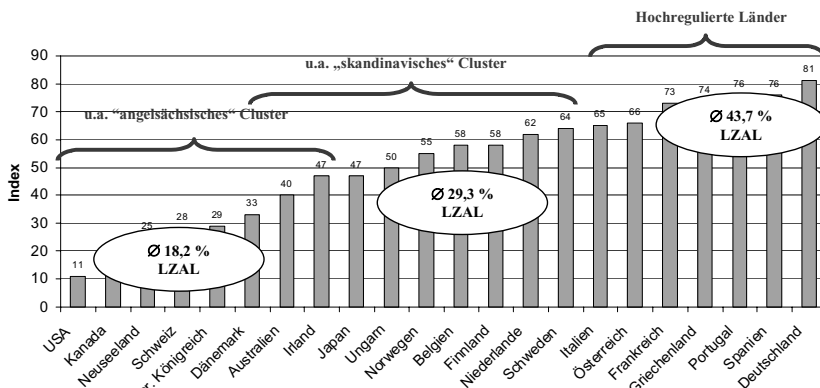
Abbildung 4: Gesamt-Regulierungsindex und Erwerbstätige in Prozent der Erwerbspersonen



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Die Langzeitarbeitslosigkeit, also eine Dauer der Arbeitslosigkeit ab 12 Monaten, ist ein spezifisches Problem des deutschen Arbeitsmarktes. Im internationalen Vergleich weist Deutschland mit 52 % nach Griechenland (55 %) den höchsten Wert auf. Eine Ursache hierfür ist die hohe Regulierungsintensität des Arbeitsmarktes. In Ländern mit weniger strenger Regulierung ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen deutlich geringer (These 2). Dieser Zusammenhang ist in Abbildung 5 belegt.

Abbildung 5: Arbeitsmarktregulierungsindex und Langzeitarbeitslosigkeit (LZAL) in Prozent aller Arbeitslosen



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Die Langzeitarbeitslosigkeit in den wenig regulierten angelsächsischen Ländern liegt bei nur 18 %. In Skandinavien und den weiteren nur durchschnittlich regulierten Ländern sind nur knapp 30 % der Arbeitslosen länger als 12 Monate ohne Job. Hochregulierte Länder haben

hingegen mit einer mehr als 43 %igen Langzeitarbeitslosigkeit zu kämpfen. Eine Reduktion der Regulierung um 10 Prozentpunkte kann den Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen um 4,7 Prozentpunkte verringern.

5 Bürokratieabbau als Prozess

Der Abbau von Regulierungen, insbesondere auf dem Arbeitsmarkt, birgt also ein beachtliches Beschäftigungspotenzial. In dieser Feststellung ist allerdings noch kein Hinweis enthalten, wie der Regulierungsdschungel gelichtet werden kann. Ein durchgreifender Bürokratieabbau setzt eine Reihe von Instrumenten voraus. Nicht jedes davon kann in jedem Fall eingesetzt werden. Der möglichst umfassende Einsatz der Instrumente ist jedoch notwendige Voraussetzung für Erfolge bei der Entbürokratisierung.

„Regelung auf Probe“: Regulierungen, die in nicht unerheblichem Umfang neue bürokratische Lasten verursachen, werden verstärkt mit einem Verfallsdatum versehen. Sie müssen anschließend überprüft und erneut beschlossen werden, ansonsten treten sie außer Kraft. Dies betrifft insbesondere Regulierungen, die im Bürokratie-Schnelltest einen bestimmten Grenzwert überschreiten, neue Subventionen festschreiben oder für die keine besondere Notwendigkeit der Rechtskontinuität besteht. Beispiel: Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung.

Experimentierklauseln: Durch den Verzicht auf die Anwendung bundeseinheitlicher Regelungen in einzelnen Bundesländern sollen Erfahrungen für den Bürokratieabbau gewonnen und so die Chancen des Föderalismus genutzt werden. Beispiel: Optionskommunen beim ALG II; Forderung nach Sonderwirtschaftszonen in Ostdeutschland.

Genehmigungsfristen: Liegt innerhalb einer dafür vorgesehenen Frist keine Entscheidung vor, erfolgt eine automatische Genehmigung. Diese so genannte Genehmigungsfiktion kann durch Aufnahme in das Verwaltungsverfahrensgesetz generell eingeführt werden. Beispiel: Vereinfachte Verfahren für die Baugenehmigung.

Wahlrechte: Bei geringen Risiken soll Unternehmen soweit möglich ein Wahlrecht zwischen einer Genehmigung und einer Versicherung im Haftungsfall eingeräumt werden. Beispiel: Umweltrecht.

Pauschalierungen: Durch mehr Pauschalierungen lassen sich erhebliche Vereinfachungen erreichen. Beispiel: Steuerrecht.

Aufgabenkritik: Neben dem „Wie“ staatlichen Handelns muss auch das „Was“ kritisch überprüft werden. Der Verzicht auf staatliche Aufgaben ist der konsequenteste Bürokratieabbau. Beispiel: Ladenschlussregelungen.

Neben vielen Einzelmaßnahmen und detaillierten Verfahrensänderungen, brauchen wir eine systematische Verankerung der Entbürokratisierung im Gesetzgebungsprozess. Die Minimierung von Bürokratielasten darf nicht nur in den Präambeln der Gesetze stehen, sondern muss sich auch im eigentlichen Text wieder finden. Dazu muss im gesamten Gesetzgebungsverfahren frühzeitig auf wirtschaftliche Folgen neuer Regulierungen geachtet werden. Nur die systematische Verankerung des Entbürokratisierungsziels führt zu einer dauerhaften Entlastung der Wirtschaft. Eine umfassende Entbürokratisierung setzt die Kontrolle bestehender Gesetze und neuer Gesetzesvorhaben gleichermaßen voraus. Bei neuen Gesetzen ist in Zukunft vor der Verabschiedung zu untersuchen, ob und in welcher Höhe sich hieraus zusätzliche Belastungen für die Unternehmen in Deutschland ergeben. Damit soll eine rationale Entscheidungsgrundlage für die Gesetzgebung gelegt werden, so dass unbeabsichtigte negative Auswirkungen von Regulierungen unterbleiben.

Die schwarz-rote Koalition hat sich im Koalitionsvertrag dazu verpflichtet, Bürger und Wirtschaft von Bürokratiekosten zu entlasten. Dazu wurde beim Bundeskanzleramt ein unabhängiger Normenkontrollrat eingerichtet, der das Standardkostenmodell zur Bürokratiemessung

verwenden soll⁶. Nach dem niederländischen Vorbild sollte die Bundesregierung sich zum Ziel setzen, die bei den Unternehmen anfallenden staatlich verursachten Bürokratiekosten innerhalb einer Legislaturperiode um 25 % zu senken. Wenn dieses Ziel erreicht wird, führen die verringerten Bürokratielasten nach Berechnungen des IW Köln zu einem um 22 bis 33 Mrd. € erhöhten Bruttoinlandsprodukt und schaffen 420.000 bis 630.000 zusätzliche Arbeitsplätze.

Literatur

- ENSTE, D. und S. HARDEGE (2006a): Regulierung und Beschäftigung – eine empirische Wirkungsanalyse für 22 OECD-Länder. In: *IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung* aus dem Institut der deutschen Wirtschaft 2.
- ENSTE, D. und S. HARDEGE (2006b): *IW-Regulierungsindex – Methodik, Analysen und Ergebnisse eines internationalen Vergleichs*. In: *IW-Analysen – Forschungsberichte aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln* Nr. 16.
- INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT KÖLN (Hrsg.) (2006): *Wachstumsfaktor Innovation – Eine Analyse aus betriebs-, regional- und volkswirtschaftlicher Sicht*. Deutscher Instituts-Verlag.
- ROMAN HERZOG INSTITUT (2006): *Vom Land der Ideen zum Land der Innovationen*. München.
- OECD/EUROSTAT (1997): *Oslo Manual – Proposed Guideline for Collecting and Interpreting Innovation Data*. Paris.
- RITSCHL, A. (2005): Der späte Fluch des Dritten Reichs: Pfadabhängigkeiten in der Entstehung der bundesdeutschen Wirtschaftsordnung. In: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 6 (2): 151-170.
- ABELSHAUSER, W. (2004): *Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945*. München.
- RICHTER, R. und E. FURUBOTN (2003): *Neue Institutionenökonomik*. Mohr (Siebeck), Tübingen.
- ERLEI, M., M. LESCHKE und D. SAUERLAND (1999): *Neue Institutionenökonomik*. Schäffer-Poeschel, Stuttgart.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (1975/76): *Jahresgutachten 1975/76*, Ziffer 294.
- EUCKEN, W. (1990): *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*. Mohr (Siebeck), Tübingen.

⁶ Vgl. für eine Anwendung und methodische Weiterentwicklung des Standardkostenmodells: IW Consult, Bürokratiekosten in der Kreditwirtschaft, für den Zentralen Kreditausschuss, Dezember 2006.