

Freiheit und Wohlbefinden – Wie beeinflussen Regulierungen Wohlstand und Lebenszufriedenheit?

Eine Analyse auf Basis von internationalen Umfrage- und Regulierungsdaten

Dominik H. Enste/Mara Ewers/Marie Möller

Prof. Dr. Dominik H. Enste, Kompetenzfeldleiter im Institut der deutschen Wirtschaft Köln; Professor an der Fachhochschule Köln

Dr. Mara Ewers, Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Dr. Marie Möller, Institut der deutschen Wirtschaft Köln

In diesem Beitrag wird das Ausmaß der staatlichen Beeinflussung durch Vorschriften sowie direkte Eingriffe des Staates in Marktabläufe, die als Regulierungen bezeichnet werden in 28 OECD-Ländern dargestellt. Theoretisch und empirisch wird untersucht, welchen Einfluss Regulierungen auf Wohlstand und Lebenszufriedenheit haben. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf Regulierungen in den Bereichen Produkt- und Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitsmarkt. Im Ergebnis zeigt sich, dass zu starke Regulierungen eher wohlstandshemmend wirken und negativ mit der Lebenszufriedenheit korreliert sind.

1. Einleitung

Um Preisabsprachen der großen Mineralölkonzerne entgegenzuwirken, greift Österreichs Regierung seit Jahren in das Marktgeschehen ein: So dürfen Tankstellen ihre Preise nur einmal pro Tag zur selben Uhrzeit verändern und für verlängerte Wochenenden gilt zum Teil ein gänzlich Verbot für Preisanpassungen. Dieser Staatseingriff wird damit gerechtfertigt, dass auf diese Weise der Wettbewerb geschützt werden soll. Die staatliche Beeinflussung des Verhaltens von Unternehmen durch Vorschriften sowie direkte Eingriffe des Staates in Marktabläufe werden als Regulierungen bezeichnet. In Deutschland entscheidet der Staat beispielsweise über Ladenöffnungszeiten im Einzelhandel oder er beschränkt die Gewerbefreiheit, indem die selbstständige Ausübung eines Handwerksberufes an den Meisterbrief gekoppelt ist. Dadurch werden Kunden vor Handwerksleistungen minderer Qualität geschützt. Auf der anderen Seite ist es aber auch wichtig, den Verbraucher vor hohen Kosten durch staatliche Überregulierung zu schützen. Auch die derzeitigen Regierungsparteien in Deutschland haben es sich zum Ziel gesetzt, die Bürokratiekosten abzubauen, denn Regulie-

rungen und bürokratische Hürden konnten als große Kostenfaktoren identifiziert werden. Dabei geht es nicht darum, Regulierungen per se zu kritisieren, sondern für deren intelligenten Einsatz zu argumentieren. Während überflüssige Einschränkungen der Handlungsfreiheiten der Wirtschaftsakteure wohlstandshemmend wirken, sind grundlegende Regeln notwendige Voraussetzung für das Funktionieren von Märkten. *Eucken* (1990) fordert, der Staat solle einen Ordnungsrahmen schaffen, innerhalb derer sich die Marktkräfte frei entfalten können. Zu den Rahmenbedingungen gehören beispielsweise der Schutz des Privateigentums, wodurch ein Anreiz besteht, möglichst viel zu erwirtschaften oder auch die Konstanz der Wirtschaftspolitik, die den Investoren zu Planungssicherheit verhilft. Diese werden auch als „Good Governance Indikatoren“ bezeichnet. Doch welche Regulierungen sind notwendig und welche überflüssig? Verhilft uns der Staat mit seinen Eingriffen zu mehr Wohlstand oder senkt er durch überzogene Vorschriften unsere Zufriedenheit? Um diese Fragen zu beantworten, wird zunächst der IW-Regulierungsindex, als Maß für die Regulierungsdichte, vorgestellt (vgl dazu *Enste/Hardege*, 2008 und 2006). In einem internationalen Vergleich zeigen wir, welche Länder in welchen Bereichen stark und weniger stark reguliert sind und welche Unterschiede zwischen 2005 und 2010 bestehen. Im nächsten Schritt untersuchen wir die Wohlstandswirkung von Regulierung theoretisch und empirisch. Dabei zeigt sich, dass stärkere Regulierung, die in der Theorie über diverse Wirkungskanäle sowohl positive als auch negative Wirkung haben kann, negativ mit dem Wohlstandsniveau korreliert ist – zumindest in dem Querschnitt von 28 Ländern, die wir betrachtet haben. Damit lassen sich die Untersuchungsergebnisse von *Enste/Hardege* eindeutig bestätigen (*Enste/Hardege*, 2008). Darüber hinaus untersuchen wir im vierten Kapitel, wie sich Regulierungen auf die subjektive Lebenszufriedenheit auswirken. Auch hier zeigt sich wieder ein negativer Zusammenhang: In stark regulierten Volkswirtschaften geben die Menschen im Durchschnitt ein signifikant geringeres Wohlbefinden an. Im letzten Abschnitt werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst und es wird diskutiert, welche Regulierungen sinnvoll sind und welche nicht. Zusätzlich wird die Höhe der Einsparpotentiale beim Abbau von Regulierungen und Bürokratiekosten betrachtet.

2. Ein Maß für den Regulierungsgrad

Führende internationale Institutionen wie die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und Weltbank versuchen durch die Bildung von Indizes oder Benchmarkanalysen, den Grad der Regulierung in einem Land zu messen. Anhand von internationalen Vergleichsstudien können dann empirisch fundierte wirtschaftspolitische Empfehlungen abgeleitet werden. Das bloße Zählen von Gesetzen und Verwaltungsvorschriften wäre eine Möglichkeit, um den Regulierungsgrad eines Landes zu messen, würde allerdings nur eine Dimension der Regulierung erfassen. Vorschriften und Gesetze müssen immer im Kontext der gesamten institutionellen Bedingungen gesehen werden. Außerdem sind nur begrenzt Daten verfügbar, so dass nicht alle Zahlen immer perfekt das messen, was wünschenswert wäre.

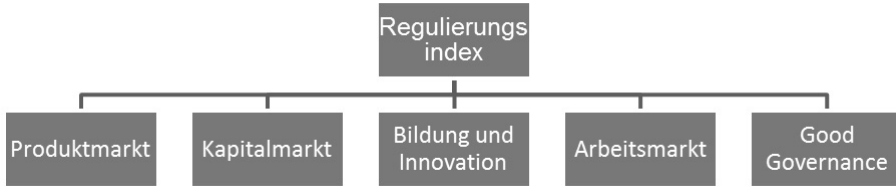
Der IW-Regulierungsindex zielt darauf ab, Wettbewerbs- und Marktstrukturen (zB auf dem Arbeitsmarkt und dem Kapitalmarkt) zu erfassen. Dazu werden zunächst Gesetze und Verwaltungsvorschriften identifiziert und die konkreten Aufgaben, die bei der Erfüllung anfallen, dokumentiert. Die Qualität der Regulierung wird dabei nicht bewertet, sondern es wird zunächst nur die Wirkungsintensität auf den Markt- und den Wettbewerbsmechanismus erhoben. Staatliche Eingriffe in den Wettbewerbsprozess werden erfasst, da sie individuelle Handlungsfreiheiten einschränken und sich damit negativ auf den Wettbewerbsprozess auswirken, weshalb der Ressourceneinsatz ineffizient wird. Auf der anderen Seite sind gewisse Regulierungen notwendig, da durch sie wirtschaftliches Handeln erst ermöglicht wird. Ein Beispiel ist der Gläubigerschutz: Ohne diese Regelung wäre kaum jemand bereit, Geld zu verleihen, lukrative Investitionen würden nicht getätigt und Innovationen nicht umgesetzt. Aus diesem Grund werden im IW-Regulierungsindex Regulierungen, die ein Teil des institutionellen Ordnungsrahmens sind und damit marktwirtschaftliche Transaktionen erst ermöglichen, gesondert erfasst (Good Governance Indikator).

Aus normativer Sichtweise ist eine hohe oder niedrige Regulierungsintensität nicht per se gut oder schlecht. Gut kann sie aber nur dann sein, wenn das Regulierungsziel mit möglichst geringen Kosten erreicht wird und mit wenig bürokratischem Aufwand einhergeht. (*Enste/Hardege*, 2006, 20 ff.) Um genau das zu ermitteln, werden bei der Berechnung des IW-Regulierungsindex sowohl harte Fakten als auch Umfrageergebnisse berücksichtigt: Diese sind zwar häufig subjektiv, aber auf diese Weise kann die de-facto Wirkung von Gesetzen und Vorschriften gemessen werden, da erfasst wird, wie diese erlebt werden. So kann ein identisches Gesetz in zwei Ländern sehr unterschiedlich wahrgenommen werden, beispielsweise aufgrund anderer institutioneller Rahmenbedingungen. Um die Regulierungsintensität möglichst genau zu erfassen, speisen sich die Daten des IW-Regulierungsindex aus den folgenden vier Quellen (*Enste/Hardege*, 2006, 23 f.):

1. Statistische Daten von internationalen Organisationen
2. Selbst ausgewertete statistische Daten
3. Indikatorenwerte aus Surveys, die auf Umfragen beruhen
4. Aus Umfragedaten selbst berechnete Indikatorenwerte

Gemessen wird die Regulierung dann auf fünf Ebenen (siehe *Abbildung 1*): Auf dem Produkt-, Arbeits- und Kapitalmarkt, im Bereich Bildung- und Innovation sowie auf politischer Ebene – gemessen anhand des Good-Governance-Indikators der Weltbank. Die Regulierungen in den einzelnen Bereichen sind zwar keineswegs unabhängig voneinander, dennoch bietet die Aufstellung der Einzelindikatoren den Vorteil, dass jeder Bereich für sich gesondert betrachtet werden kann. Insbesondere bei wirtschaftspolitischen Empfehlungen sollten die Interdependenzen aber unbedingt berücksichtigt werden.

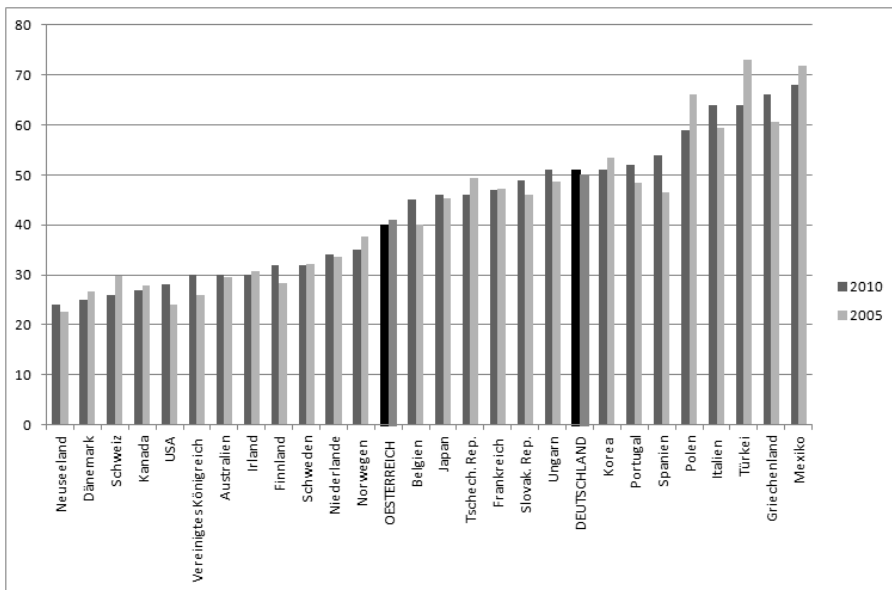
Abbildung 1: Die Teilindikatoren des Der IW Regulierungsindex



Quelle: Enste/Hardege (2006, 22)

Wie steht es nun in den OECD-Ländern um den Grad der Regulierung? In *Abbildung 2* ist der Gesamtindex der Regulierung in 28 OECD-Ländern für die Jahre 2005 und 2010 dargestellt. Der Index liegt zwischen Null und 100, wobei höhere Werte für stärkere Regulierung stehen. Das am wenigsten stark regulierte Land war sowohl 2005 als auch 2010 Neuseeland. Auf den nächsten Plätzen folgen Dänemark, die Schweiz, Kanada, die USA und Großbritannien - letztere belegten 2005 noch Platz 2 und 3. Österreich liegt mit Platz 13 im Mittelfeld und Deutschland auf Platz 20 im unteren Mittelfeld. Beide Länder haben sich im Vergleich zu 2005 hinsichtlich des Regulierungsgrades kaum verändert.

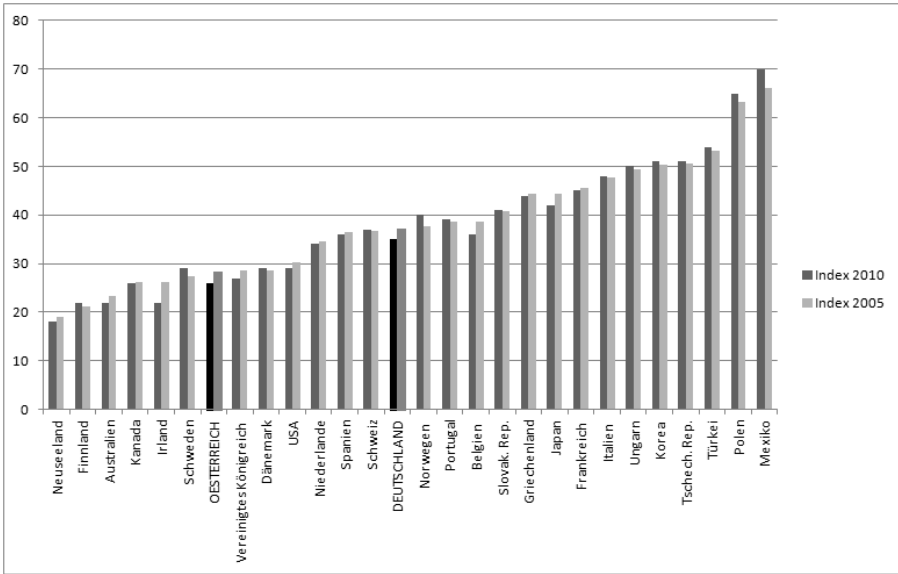
Abbildung 2: Der IW-Regulierungsindex 2005 und 2010



Quelle: Enste/Hardege, 2006; Enste/Wicher, 2012

Ziel ist es zu analysieren, inwiefern sich Regulierung im Allgemeinen und im Speziellen also in den Bereichen Produkt-, Arbeits- und Kapitalmarkt, auf Wohlstand und Wohlbefinden auswirkt. Dazu ist es relevant, welche Informationen zur Messung der Regulierung in diesen drei Teilbereichen genutzt werden. Im Bereich Produktmarktregulierung werden sowohl innerstaatliche Produktmarktregulierungen als auch Außenhandelsbeschränkungen betrachtet. Hier werden Variablen berücksichtigt, die den Markt- oder Wettbewerbsmechanismus beeinflussen und es wird berücksichtigt, wie groß die Bedeutung öffentlicher Unternehmen ist. Je größer die Bedeutung, desto geringer ist das Ausmaß an marktwirtschaftlichen Entscheidungen. Außerdem verdrängen staatliche Unternehmen häufig private Unternehmen. Es wird zudem gemessen, wie einfach und unkompliziert es ist, ein Unternehmen zu gründen oder zu schließen. Je einfacher und schneller ein Unternehmen an den Markt gehen kann, desto eher hängt diese Entscheidung tatsächlich nur davon ab, ob der Markt ein Potential dafür bietet. Je schwieriger ein Marktaustritt ist, desto eher überlegt ein Unternehmer, ob er überhaupt am Markt tätig werden soll. Des Weiteren wird untersucht, ob echte Wettbewerbshemmnisse in Form von Wettbewerbsverzerrungen bestehen, das heißt zum Beispiel, ob Subventionen gezahlt werden, wie im Falle von vielen Agrarprodukten. Auch direkte Eingriffe in die Geschäftstätigkeit wie zum Beispiel Preiskontrollen werden erfasst. Neben diesen innerstaatlichen Produktmarktregulierungen werden auch Außenhandelsbeschränkungen betrachtet. Das können Zölle oder nicht-tarifäre Handelshemmnisse sein. In *Abbildung 3* ist das Regulierungsranking im Produkt- und Dienstleistungsmarkt dargestellt. Neuseeland ist am wenigsten stark reguliert und hat sich im Vergleich zu 2005 sogar verbessert. Auf Platz 2 liegt Finnland gefolgt von Australien und Kanada auf Platz 3 und 4. Am stärksten reguliert sind Mexiko, Polen und die Türkei. Dort wurden die Regulierungen sogar stärker im Vergleich zu 2005. Österreich liegt auf einem guten siebten Platz und hat, im Vergleich zu 2005, Regulierungen abgebaut. Deutschland liegt unverändert im Vergleich zu 2005 im Mittelfeld auf Platz 14 von 28. Betrachtet man Deutschland etwas differenzierter, so stellt man fest, dass Deutschlands Stärken im Bereich des Außenhandels liegen (niedrige Zölle) und darin bestehen, dass geringe Wettbewerbsbeschränkungen existieren. Bei den Unternehmensgründungen bestehen dagegen deutliche administrative Hürden. Auch hinsichtlich der Service- und Produktqualität liegen die regulatorischen Standards in Deutschland mit am höchsten. Alle diese innerstaatlichen administrativen Belastungen tragen dazu bei, dass Deutschland nur im Mittelfeld liegt.

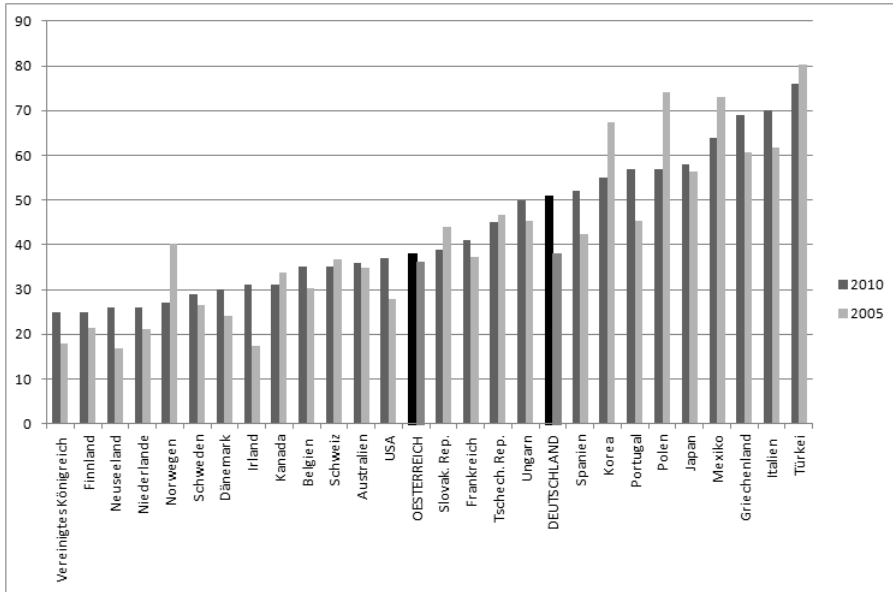
Abbildung 3: Regulierungsranking Produkt- und Dienstleistungsmarkt 2005 und 2010



Quelle: Enste/Hardege, 2006; Enste/Wicher, 2012

Im Bereich Kapitalmarkt werden Kapitalverkehrsbeschränkungen sowie Kreditverfügbarkeiten betrachtet. Darüber hinaus wird die Bankenregulierung gemessen. Dabei wird berücksichtigt, wie hoch der Anteil staatlicher Banken ist. Je höher der Anteil, desto höher der Index. Zusätzlich wird berücksichtigt, ob Wettbewerb besteht und ob es Eingriffe in die Geschäftstätigkeit gibt. In *Abbildung 4* ist der Regulierungsindex für diesen Teilbereich dargestellt. Im Vergleich zum Produkt- und Dienstleistungsmarkt sind hier stärkere Veränderungen sichtbar, wobei sich in den meisten Ländern die Regulierungen eher intensiviert haben. Auf dem ersten Platz liegt Großbritannien. Die nächsten vier Plätze belegen die nordischen Länder und Neuseeland. Österreich liegt auf Platz 14 von 24. Deutschland etwas weiter hinten auf Platz 19. Die stärksten Regulationen im Bereich Kapitalmarkt weisen 2010 Griechenland, Italien und die Türkei auf. 2005 waren neben der Türkei noch Polen und Mexiko auf den letzten drei Plätzen. Dass hier die Europäischen Länder so gut abschneiden liegt daran, dass Direktinvestitionen und Kapitalverkehrskontrollen hier sehr schwach reguliert sind. Aufgrund eines schwierigen Zugangs zu Risikokapital in Deutschland, schneidet Deutschland im Teilindex Kreditverfügbarkeit eher schlecht ab. In Deutschland ist die Bankenregulierung ziemlich umfassend, obwohl wenig direkte Eingriffe in die Geschäftstätigkeit erfolgen. Das liegt daran, dass der staatliche Sektor recht groß ist (Landesbanken und Sparkassen). Die Bildung des Zinssatzes erfolgt dagegen hauptsächlich am Markt.

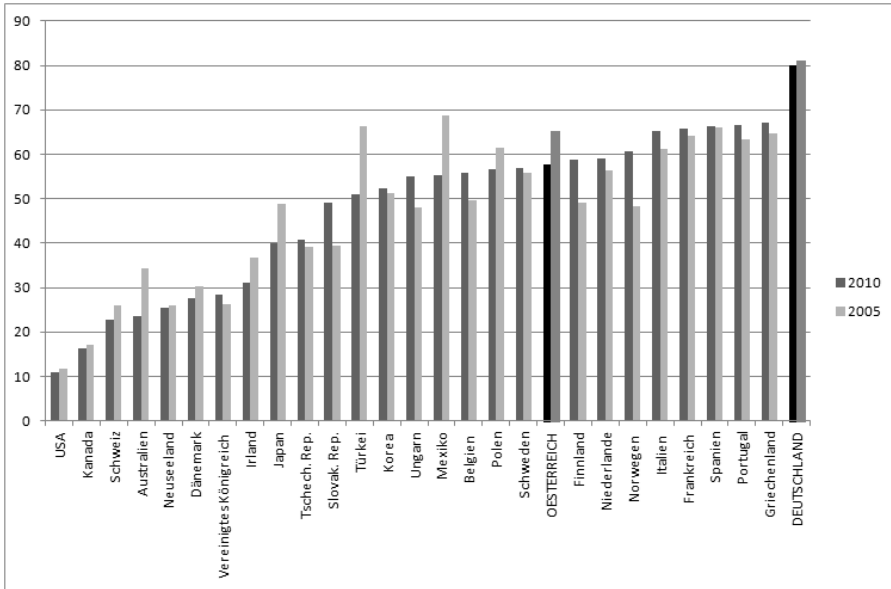
Abbildung 4: Regulierungsranking Kapitalmarkt 2005 und 2010



Quelle: Enste/Hardege, 2006; Enste/Wicher, 2012

Im Bereich Arbeitsmarkt werden Arbeitsbeziehungen sowie die Bestimmungen des Kündigungsschutzes, also Regulierungen bei Einstellungen und Entlassungen untersucht. Im Bereich Arbeitsbeziehungen werden Mitbestimmung, das Lohnfindungssystem und die Arbeitszeitregulierung betrachtet. In *Abbildung 5* ist die Arbeitsmarktregulierung in den 28 OECD Ländern dargestellt. Hier sind die Vereinigten Staaten von Amerika auf Platz 1. Ebenfalls wenig streng regulierte Arbeitsmärkte findet man in Kanada, der Schweiz, Australien und Neuseeland. Die EU-Länder sind insgesamt eher stark reguliert. Sowohl in 2005 als auch im Jahre 2010 ist Deutschland das Land, welches im Bereich Arbeitsmarkt am stärksten reguliert ist. Ein Grund dafür sind die Regelungen zur betrieblichen Mitbestimmung, die in Deutschland sehr streng sind. Österreich liegt im unteren Mittelfeld auf Platz 19 von 28. Im Vergleich zu 2005 sind die Regulierungen schwächer geworden. Ein Grund für das eher schlechte Abschneiden Österreichs sind auch die recht umfassenden Reglementierungen im Bereich der betrieblichen Mitbestimmung.

Abbildung 5: Regulierungsranking Arbeitsmarkt 2005 und 2010



Quelle: *Enste/Hardege*, 2006; *Enste/Wicher*, 2012

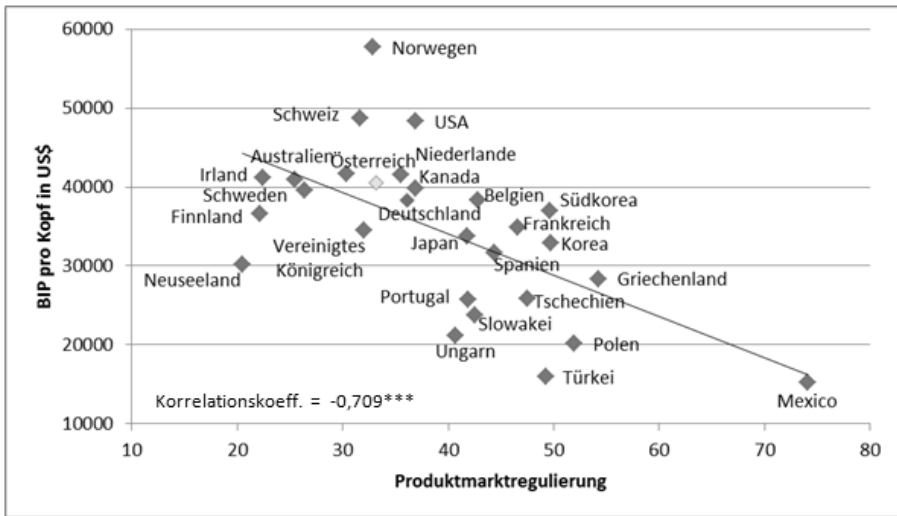
3. Wirkung von Regulierung auf Wohlstand

Im Folgenden soll analysiert werden, wie sich Regulierungsmaßnahmen auf Wohlstand auswirken. Dazu wird jeweils zunächst dargestellt, welche Wirkung aus theoretischer Sicht erwartet wird und anschließend wird betrachtet, welche Wirkung Regulierung auf Wohlstand hat. Als Wohlstandsmaß wird hier das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf verwendet.

In der Theorie geht von zu starker Regulierung eher eine wohlstandshemmende Wirkung aus, denn individuelle Transaktionen am Markt und unter Wettbewerb ermöglichen eine effiziente Ressourcenallokation. So führt individuelle Handlungsfreiheit in einem gesicherten Rechtsrahmen zu Wohlstand. Wenn aber die Handlungsfreiheit durch staatliche Eingriffe wie Vorschriften beschränkt wird, kann es zu Wohlfahrtsverlusten kommen. Dabei ist es so, dass Deregulierungen beispielsweise im Bereich staatliche Marktzutrittsbarrieren bei Produkten, zwar zu Einbußen bei den Anbietern führen, diese aber durch die Zugewinne zum Beispiel der Konsumenten kompensiert werden könnten. Intelligente Deregulierung wäre dann eine Pareto-Verbesserung und hätte somit für alle Akteure Vorteile, auch wenn der Einzelne zunächst unter der Marktöffnung leidet. Intelligente Regulierung hat indirekt auch eine soziale Komponente: Mit steigendem durchschnittlichem Wohlstand steigt die Fähigkeit des Gemeinwesens, soziale Absicherungen auch finanzieren zu können. Der Abbau ineffizienter Regulie-

zung ist damit nicht nur freiheits- und wohlstandsfördernd, sondern liegt auch im Interesse der Schwächsten – wie beispielsweise von Arbeitslosen, denen die Marktaustrittsranken den Markteintritt erschweren, da die Arbeitgeber die höheren Kosten bei Entlassungen antizipieren und deshalb lieber Überstunden anordnen, als jemand neu einzustellen. Dass sich zu starke Regulierung negativ auf den Wohlstand auswirkt, zeigt auch die Empirie. In *Abbildung 6* ist die negative Korrelation zwischen dem Regulierungsgrad und dem BIP pro Kopf in 28 OECD Ländern dargestellt.

Abbildung 6: Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in US\$ und IW-Regulierungsindex

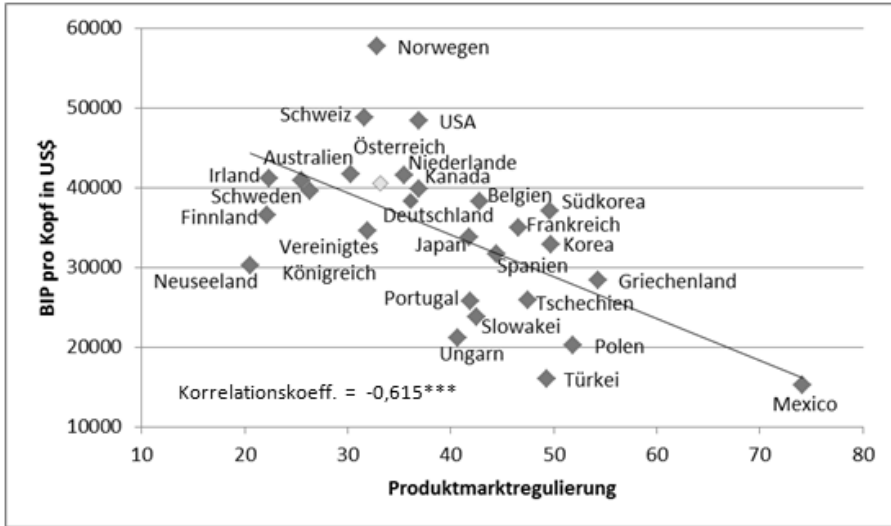


Signifikanz des Pearson-Korrelationstests zum 1, 5 und 10 Prozent Niveau ist mit ***, ** oder * gekennzeichnet

Quelle: *Enste/Wicher* (2012) und *OECD* (2011)

Doch welche Regulierungen sind es genau, die diese negative Wohlstandswirkung aufweisen? Im Bereich Produkte und Dienstleistungen überwiegen in der Theorie wieder eher negative Auswirkungen von Regulierung auf Wohlstand. So kann der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren nicht nur den technischen Fortschritt fördern, sondern auch eine leistungsgerechte Entlohnung der Produktionsverfahren garantieren, vorausgesetzt die Handlungsfreiheit der Marktakteure ist nicht eingeschränkt. Regulierungen des Außenhandels sind Hemmnisse, die Wohlfahrtsverluste verursachen und zu Fehlallokation knapper Ressourcen führen, da komparative Kostenvorteile nicht oder nur unzureichend genutzt werden. (*Enste/Hardege*, 2006, 25). Die Empirie bestätigt diese theoretischen Überlegungen, da Regulierungen auf dem Produkt- und Dienstleistungsmarkt signifikant negativ korreliert sind (siehe *Abbildung 7*).

Abbildung 7: **Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in US\$ und Produkt- und Dienstleistungsmarktre-
gulierung**



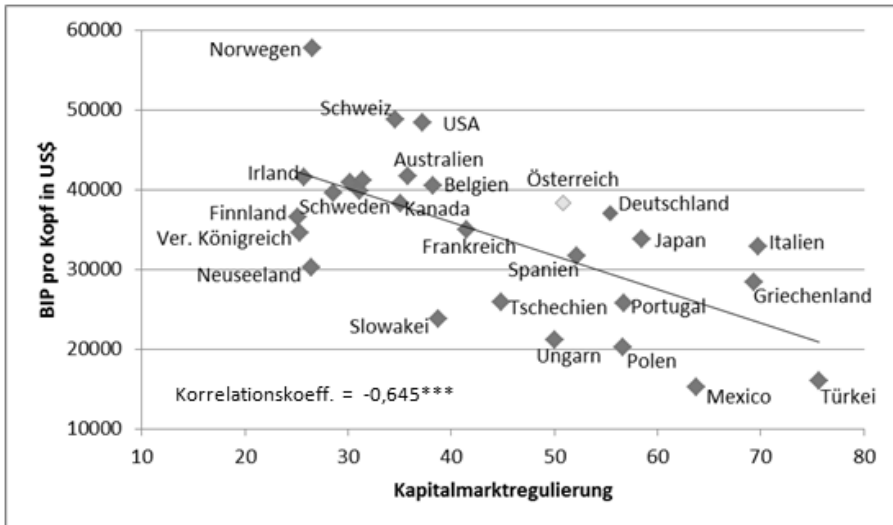
Signifikanz des Pearson-Korrelationstests zum 1, 5 und 10 Prozent Niveau ist mit ***, ** oder * gekennzeichnet

Quelle: *Enste/Wicher* (2012) und *OECD* (2011)

Ein funktionsfähiger Kapitalmarkt stellt eine wesentliche Voraussetzung für die Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft dar und so hat ein effizientes Finanzsystem nachweislich einen positiven Einfluss auf das Wirtschaftswachstum. In wachstumstheoretischen Modellen gibt es zwei Effekte, die wirken: Zum einen wird der technische Fortschritt gefördert. Durch effiziente Kapitalmärkte nämlich gibt es die Möglichkeit der Risikodiversifikation und die Transaktions- und Informationskosten sind gering. Das führt dazu, dass Investoren auch in risikoreiche aber innovative Unternehmen investieren. Der technische Fortschritt wiederum steigert die Produktivität und damit das Wachstum. Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass eine starke Regulierung des Bankensektors nicht unbedingt zu mehr Stabilität führt, wie empirische Studien zeigen (*Barth et al*, 2004). Aktivitäten von Hedgefonds und anderen Akteuren jenseits der regulierten Bereiche haben letztlich trotz der im Vergleich zu anderen Branchen umfassendsten Regulierung u.a. in Deutschland zur Instabilität der Finanzmärkte geführt. Nicht eine möglichst umfangreiche Regulierung, die gut bei den Wählern ankommt ist deshalb notwendig, sondern eine intelligente, zielgenaue Regulierung im Rahmen von Good Governance und Compliance Regeln. Auch ein hoher Anteil staatlicher Banken kann problematisch sein, wenn Entscheidungen nicht an ökonomischen Notwendigkeiten, sondern aus politischen Gründen getroffen werden. Insbesondere die staatlichen Landesbanken waren in Deutschland von der Finanzkrise betroffen. Regulierungen von Bankaktivitäten, also echte Ein-

griffe in die Geschäftstätigkeit, wirken bei richtiger Dosierung und Ausrichtung durchaus auch positiv. So kann zum Beispiel folgender Interessenskonflikt verhindert werden: Wenn bestimmte Firmen ausstehende Kreditverpflichtungen bei einer Bank haben, könnte es passieren, dass diese Bank ihren Kunden versucht Wertpapiere von eben diesen Firmen zu verkaufen. Optimal wäre es, wenn Banken bei Finanzberatungen aber ausschließlich Aspekte der Wirtschaftlichkeit und Rentabilität zugrunde legen. Darüber hinaus kann Regulierung verhindern, dass große Finanzkonglomerate den Wettbewerb beeinträchtigen. Auch Regulierungen wie Gläubigerschutz, Verbot von Insiderhandel oder Insolvenzrecht sind wichtig, weil ohne diese Sicherheiten gar nicht erst investiert würde. In der Empirie zeigt sich, dass die Regulierung in vielen Ländern wohl nicht intelligent genug ist, so dass die negativen Effekte überwiegen: Der Korrelationskoeffizient zwischen Finanzmarktregulierung und Wohlstand liegt bei $-0,645$ und ist hoch signifikant (Abbildung 8).

Abbildung 8: Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in US\$ und Kapitalmarktregulierung



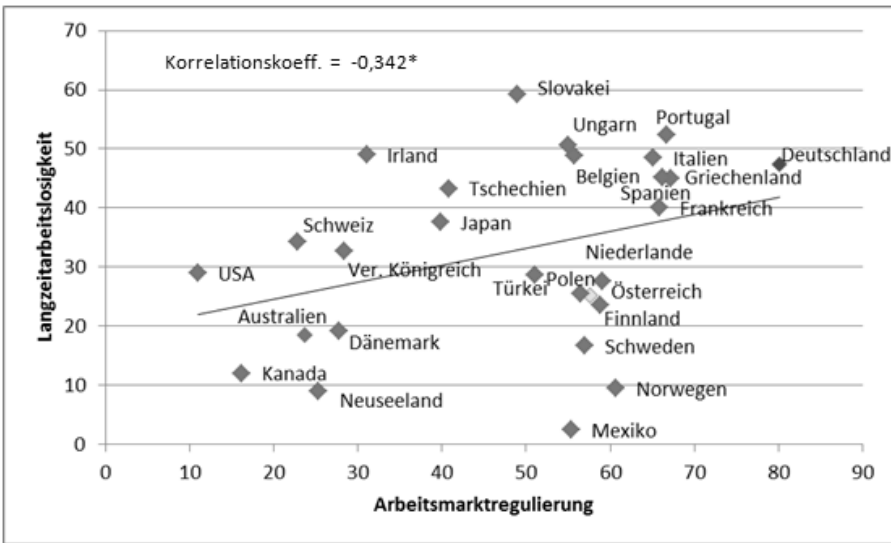
Signifikanz des Pearson-Korrelationstests zum 1, 5 und 10 Prozent Niveau ist mit ***, ** oder * gekennzeichnet

Quelle: *Enste/Wicher* (2012) und *OECD* (2011)

Auch im Bereich Arbeitsmarkt gibt es aus theoretischer Sicht wieder gegenläufige Effekte, so dass manche Regulierungen in diesem Bereich positiv und andere negativ wirken. Rigidier Kündigungsschutz beispielsweise kann sich positiv auswirken, weil Entlassungen erschwert und dadurch die Arbeitslosigkeit verringert wird (SVR, 2013, 265). Auf der anderen Seite kann er sich auch deshalb

negativ auswirken, weil bei rigidem Kündigungsschutz ein großes Hemmnis besteht, neue Angestellte einzustellen. Die mit dem drastischen Kündigungsschutz einhergehende höhere Beschäftigungssicherheit führt zu stärkerer Bereitschaft in berufsspezifisches Humankapital zu investieren und damit zu höherer Produktivität. Aber: Rigidere Kündigungsschutz führt auch dazu, dass der Arbeitsmarkt zu Krisenzeiten nicht so flexibel reagieren kann, indem er die Beschäftigung anpasst. Auch wenn die Arbeitszeit zu strikt geregelt ist, kann sich das negativ auf Wohlstand und Wachstum auswirken, denn Firmen können dann nicht flexibel und kurzfristig auf Auftragsschwankungen oder Saisonspitzen eingehen. Empirisch gesichert ist allerdings die Erkenntnis, dass strikter Kündigungsschutz die Langzeitarbeitslosigkeit fördert (Skedinger, 2010, 80; OECD, 2004, 76 ff.). Im Bereich betriebliche Mitbestimmung gibt es wieder gegenläufige Effekte: Sie wirkt sich positiv auf Produktivität und Wertschöpfung aus, aber negativ auf den Gewinn. Eine hohe Intensität der Mitbestimmung wirkt sich negativ auf die Handlungsfreiheit der Unternehmer oder Eigentümer aus und durchbricht damit die Kongruenz von Handlung und Haftung und verringert damit die Effizienz. Die in der Theorie vorliegenden gegenläufigen Effekte spiegeln sich auch in der Empirie wider. So gibt es keine signifikante Korrelation zwischen dem Wohlstandsniveau und der Arbeitsmarktregulierung. Allerdings lässt sich eine signifikante positive Korrelation zwischen der Langzeitarbeitslosigkeit und dem Teilindikator Arbeitsmarktregulierung feststellen (Abbildung 9).

Abbildung 9: Langzeitarbeitslosigkeit und Arbeitsmarktregulierung



Signifikanz des Pearson-Korrelationstests zum 1, 5 und 10 Prozent Niveau ist mit ***, ** oder * gekennzeichnet

Quelle: Enste/Wicher (2012) und OECD (2011)

Regulierende Vorschriften sollten immer überprüft werden im Hinblick auf die Frage, ob die Rahmensetzung notwendig ist oder ob sie eine effiziente Allokation behindert. Ein regulierender Eingriff des Staates kann dann gerechtfertigt sein, wenn ein Marktversagenstatbestand, also ein natürliches Monopol, externe Effekte, öffentliche Güter oder Informationsasymmetrie vorliegen. Das ist die notwendige Bedingung – die hinreichende Bedingung ist aber, dass durch den Staatseingriff tatsächlich eine Verbesserung der Situation hergestellt wird.

4. Wirkung von Regulierung auf Lebenszufriedenheit

Die Erhöhung der Lebensqualität der Bürger ist das zentrale Thema jeder Regierung. Im aktuellen Koalitionsvertrag der Großen Koalition in Deutschland aus CDU, CSU und SPD wird der Begriff Lebensqualität sechzehn Mal erwähnt. Laut dem OECD Better Life Index ist den Deutschen die Lebenszufriedenheit weit vor Faktoren wie Einkommen, Beschäftigung oder Umwelt am wichtigsten, während den Österreichern die Gesundheit am wichtigsten ist, gefolgt von Lebenszufriedenheit (OECD, 2014). Neben der Bedeutung von Lebenszufriedenheit und Gesundheit standen noch Wohnverhältnisse, Einkommen, Beschäftigung, Gemeinsinn, Bildung, Umwelt, Zivilengagement, Sicherheit und Work-Life-Balance zur Auswahl. Das macht deutlich wie wichtig die Lebenszufriedenheit für die Lebensqualität der Bürger ist. Das Einkommen ist in Österreich und Deutschland unbedeutender und folgt erst auf Platz neun von elf.

Gleichzeitig ist nicht eindeutig, ob die Bürger durch eine hohe oder geringe Regulierungsintensität besonders zufrieden mit ihrem Leben sind. Für einen negativen Zusammenhang zwischen Regulierungsintensität und Lebenszufriedenheit spricht die Einschränkung der Entscheidungsfreiheit für Unternehmen und Bürger. Ebenso spielen die Theorien aus Kapitel 3 eine entscheidende Rolle, da die Lebenszufriedenheit auch stark vom Wohlstand eines Landes abhängt. Um diese Hypothesen zu überprüfen, benötigen wir die Lebenszufriedenheitsmessung und Regulierungsdaten für unterschiedliche Untersuchungsobjekte. Dabei bieten sich die OECD Länder besonders an, da diese hinsichtlich der wirtschaftlichen Stärke nicht so stark variieren wie im Vergleich zu beispielsweise Entwicklungsländern.

4.1 Messung der Lebenszufriedenheit

Eine objektive Beurteilung, was Glück bedeutet oder wie es gemessen werden kann, ist schwierig. Häufig wird Wohlbefinden mit Wohlfahrt und diese dann mit Wohlstand gleichgesetzt. Für die Messung von Wohlstand wird das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf herangezogen. Das BIP alleine ist aber kein angemessener Indikator für die Messung von Wohlbefinden. Deswegen haben Ökonomen und Psychologen die subjektive Lebenszufriedenheit als Maß für das individuelle Glück mittels Befragungen gemessen. Auch Institutionen wie die OECD oder die Europäische Kommission messen regelmäßig die subjektive Lebenszufriedenheit verschiedener Länder. Die Lebenszufriedenheitsforschung erfasst die individuelle und damit einhergehend auch subjektiv wahrgenommene Lebens-

zufriedenheit anhand einer elfstufigen Skala von null (ganz und gar unzufrieden) bis zehn (ganz und gar zufrieden) mit der Frage: „Alles in allem, wie zufrieden sind Sie im allgemeinen mit Ihrem Leben?“.

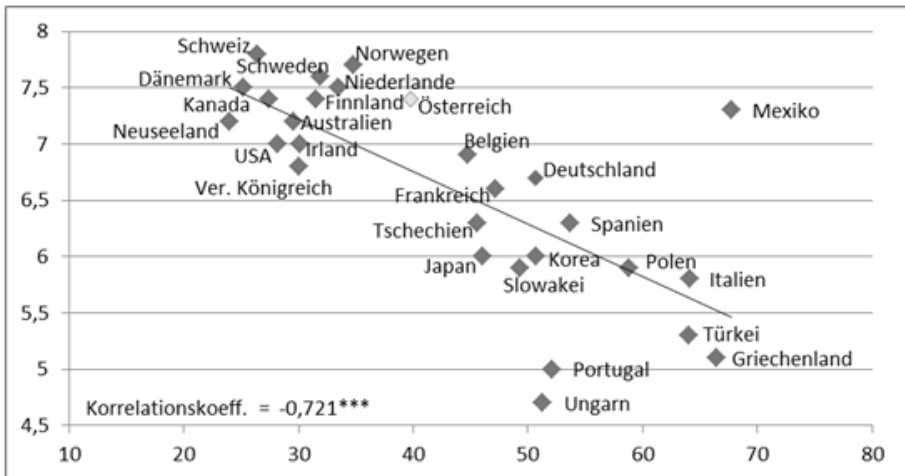
Die Literatur zur Lebenszufriedenheit wächst stetig und befasst sich ganz generell mit deren Einflussfaktoren (zB *Raffelhüschen/Schöppner*, 2012; *Enste/Ewers*, 2014) oder konkreten Lebensbereichen wie der Arbeitswelt (*DiMaria et al*, 2014).

In dem OECD Better Life Index wurde das erste Mal im Mai 2011 die Lebenszufriedenheit in den OECD Staaten gemessen und es folgten jährlich weitere Messungen. Generell gibt es zwar Schwankungen in den Ausprägungen der Lebenszufriedenheit, vor allem auf individueller Ebene nach einschneidenden Ereignissen wie Arbeitslosigkeit oder einer Hochzeit, jedoch ist die Lebenszufriedenheit aggregiert für ein Land (ähnlich wie die Regulierungsdichte) sehr stabil. Deshalb ist nicht davon auszugehen, dass weder die Lebenszufriedenheit im Jahr 2010 signifikant von der im Jahr 2011 abweicht, noch der Regulierungsindex sich zwischen 2010 und 2011 stark verändert hat.

4.2 Regulierung und Lebenszufriedenheit

Tatsächlich spiegelt sich die Regulierungsintensität eines Landes nicht nur im Wohlstand, sondern auch in der subjektiv wahrgenommenen Lebenszufriedenheit wieder. In *Abbildung 10* ist der Zusammenhang der subjektiven Lebenszufriedenheit mit dem Gesamtregulierungsindex aus dem Jahr 2010 dargestellt. Es liegt ein hoch signifikanter negativer Zusammenhang vor.

Abbildung 10: Regulierungsindex und Lebenszufriedenheit

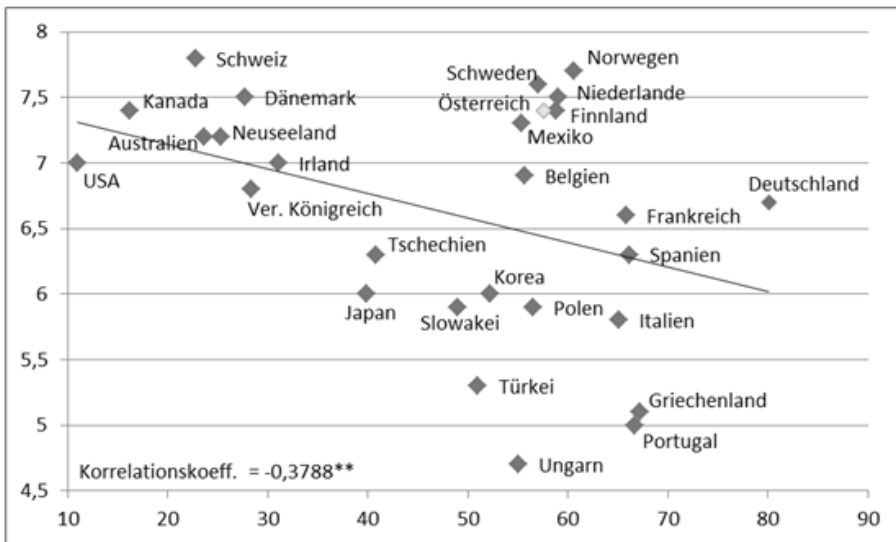


Signifikanz des Pearson-Korrelationstests zum 1, 5 und 10 Prozent Niveau ist mit ***, ** oder * gekennzeichnet

Quelle: *Enste/Wicher* (2012) und *OECD* (2011)

In den folgenden Abbildungen ist die Korrelation der durchschnittlichen subjektiven Lebenszufriedenheit mit den Teilindizes des IW-Regulierungsindex dargestellt. Wie aus den theoretischen Überlegungen zu erwarten war, zeigen alle folgenden vier Abbildungen einen signifikant negativen Zusammenhang zwischen Regulierung und Lebenszufriedenheit auf (siehe *Abbildungen 11 bis 14*). Da es sich hier um Durchschnittswerte für die Länder und Regulierungsindikatoren handelt, kann die Zufriedenheit mit einzelnen Politikmaßnahmen nicht interpretiert werden. Der Zusammenhang ist aber jeweils hoch signifikant, das heißt eine höhere Regulierung auf dem Arbeitsmarkt, dem Produkt- und Dienstleistungsmarkt und auf dem Kapitalmarkt korrespondiert im Durchschnitt mit einer geringeren Lebenszufriedenheit der Bürger. Auch bei einer Analyse des Zusammenhangs unter Berücksichtigung des Bruttoinlandsproduktes pro Kopf bleibt die Korrelation weiterhin signifikant für den Gesamtindex und den Teilindex Kapitalmarktregulierung.

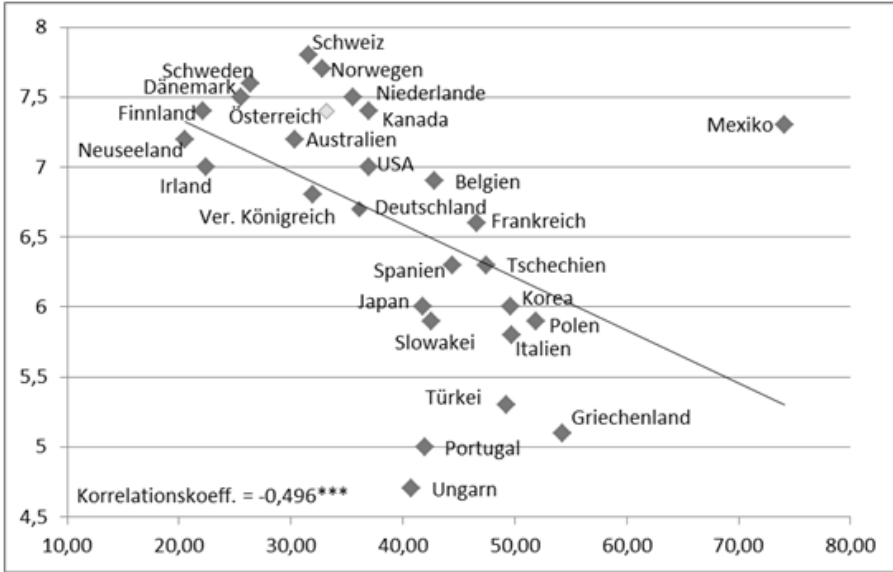
Abbildung 11: Arbeitsmarktregulierung und Lebenszufriedenheit



Signifikanz des Pearson-Korrelationstests zum 1, 5 und 10 Prozent Niveau ist mit ***, ** oder * gekennzeichnet

Quelle: *Enste/Wicher* (2012) und *OECD* (2011)

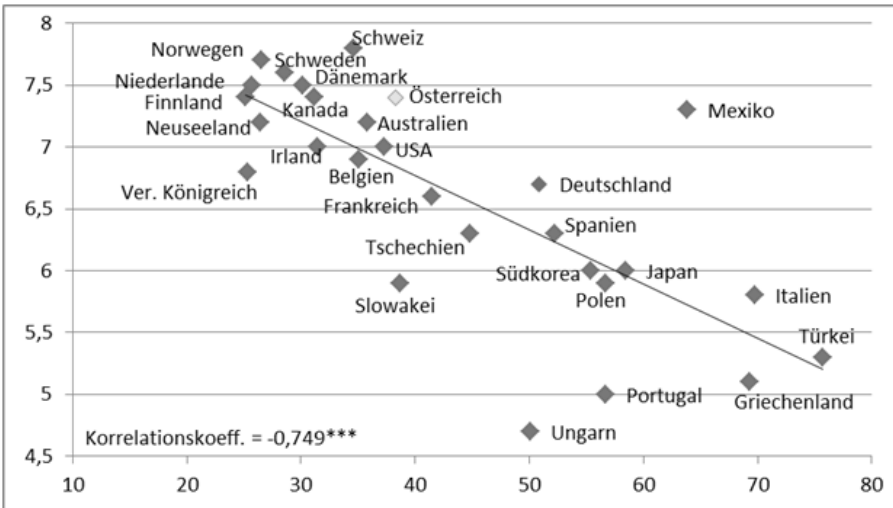
Abbildung 12: Produktmarktregulierung und Lebenszufriedenheit



Signifikanz des Pearson-Korrelationstests zum 1, 5 und 10 Prozent Niveau ist mit ***, ** oder * gekennzeichnet

Quelle: *Enste/Wicher* (2012) und *OECD* (2011)

Abbildung 13: Kapitalmarktregulierung und Lebenszufriedenheit



Signifikanz des Pearson-Korrelationstests zum 1, 5 und 10 Prozent Niveau ist mit ***, ** oder * gekennzeichnet

Quelle: *Enste/Wicher* (2012) und *OECD* (2011)

5. Fazit

Die Intensität der Regulierung eines Landes hat wesentliche Auswirkungen auf den Wohlstand und auch auf das subjektive Wohlbefinden. Die vorliegende Analyse hat ergeben, dass insbesondere der Arbeitsmarkt in Deutschland im Ländervergleich – trotz der Arbeitsmarktreformen der Agenda 2010 – sehr stark reguliert ist. Durch die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohnes in Deutschland zum 1. Januar 2015 wird sich die Regulierungsintensität noch deutlich verstärken, genauso wie durch die geplante Frauenquote. Basierend auf unserer Analyse impliziert dies – allein aufgrund des steigenden Regulierungsgrades – möglicherweise Wohlstandseinbußen und eine Verringerung der subjektiven Lebenszufriedenheit.

Um den Regulierungsaufwand und die Regulierungskosten zu verringern startete die Bundesregierung in Deutschland im Jahr 2006 eine große Bürokratiekostenabbauoffensive. Bis zum Jahr 2012 sollten 25 Prozent der Bürokratiekosten abgebaut werden. Dieses Ziel wurde erfolgreich erreicht und in den letzten beiden Jahren gab es keine starken Zunahmen. Jedoch ist der Erfüllungsaufwand, der alle Gesetzesfolgekosten misst, deutlich gestiegen und nahm für das Jahr 2013 allein für die Wirtschaft um € 1,6 Milliarden zu (*Bundeskanzleramt*, 2014). Durch kostenintensive Gesetzesvorhaben, wie unter anderem dem Mindestlohn, ist ein zukünftiger umfassender Anstieg des Erfüllungsaufwandes zu erwarten. Die Bunderegierung beziffert die Kosten für die Arbeitgeber aufgrund der notwendigen Anhebung der Löhne unter € 8,50 auf € 9,6 Mrd. Euro. Außerdem muss sichergestellt werden, dass niemand den Mindestlohn untergräbt. Hierfür ist die Zollverwaltung zuständig, bei der die Bundesregierung mit einem Mehrbedarf von 1.600 Mitarbeitern und Lohnkosten von etwa € 80 Millionen rechnet (*Normenkontrollrat*, 2014). Weitere Regulierungsmaßnahmen im bereits stark regulierten deutschen Arbeitsmarkt, könnten die positive Entwicklung im Hinblick auf den Abbau der Bürokratiekosten unterbrechen.

Festzuhalten ist, dass gewisse Regulierungen erforderlich sind, damit wirtschaftliche Aktivitäten durchgeführt werden. So sind geeignete gesetzliche Rahmenbedingungen grundlegend für die wirtschaftliche Entwicklung. Auf der anderen Seite können zu starke Regulierungen auch wohlstandshemmend wirken. Bei Regulierungsvorhaben sollte vorab geprüft werden, ob sich die Regulierung durch einen Marktversagenstatbestand rechtfertigen lässt, ob sich die Situation durch die Regulierung tatsächlich verbessert und ob die Regulierung so ausgestaltet ist, dass mit minimalen Kosten das Ziel erreicht wird.

Literaturverzeichnis

Barth, James R./Caprio, G./Levine, R., Bank regulation and supervision: what works best?, in: *Journal of Financial Intermediation*, Vol 13, No 2 (2004) 205-248

Bundeskanzleramt, Bessere Rechtsetzung 2013: Erfolge dauerhaft sichern – zusätzlichen Aufwand vermeiden, Berlin (2014)

- DiMaria, C. H./Peroni, C./Sarracino, F.*, Happiness matters: the role of well-being in productivity, MPRA Paper, München (2014)
- Enste, D./Ewers, M.*, Lebenszufriedenheit in Deutschland, IW-Trends 2 (2014)
- Enste, D./Hardege, S.*, IW-Regulierungsindex – Methodik, Analysen und Ergebnisse eines internationalen Vergleichs, IW-Analyse 16 (2006)
- Enste, D./Hardege, S.*, Regulierung und Beschäftigung – eine empirische Wirkungsanalyse für 22 OECD-Länder, IW-Trends 2 (2006) 33-46
- Enste, D./Wicher, J.*, Regulierung, Bildung und Wohlstand – der IW-Regulierungsindex, Wirtschaftsdienst 6 (2012) 406-412
- Eucken, W.*, Grundsätze der Wirtschaftspolitik. 6. Auflage, Tübingen (1990)
- Normenkontrollrat*, Pressemitteilung vom 3. 7. 2014, abrufbar unter <http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Pressemitteilungen/2014-07-03-pm.html>, zuletzt abgerufen am 9. 10. 2014
- OECD*, Better Life Index, abrufbar unter <http://www.oecdbetterlifeindex.org/responses>, zuletzt abgerufen am 10. 9. 2014
- OECD*, OECD Factbook 2011: Economic, Environmental and Social Statistics, Paris (2011)
- OECD*, Employment Outlook 2004, Paris (2004)
- Raffelhüschen, B./Schöppner, K.-P.*, Deutsche Post Glücksatlas 2012, München (2012)
- Skedinger, P.*, Employment Protection Legislation: Evolution, Effects, Winners and Losers (2010)
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2013/2014, Wiesbaden (2013)
- Weizsäcker, C. C. v.*, Gerechtigkeit, Freiheit und Wohlstand – Die Auflösung einer vermeintlichen Antinomie, NZZ online vom 14. 5. 2005, abrufbar unter www.nzz.ch/2005/05/14/fw/articleCRTR1.html, zuletzt abgerufen am 20. 12. 2005

Abstract

JEL-No: D030, D04, I31, L51

Freedom and Happiness – The effect of regulation on wealth and life satisfaction

In this paper, we analyze the degree of governmental influence of 28 OECD countries by rules and direct interventions in market processes,

which we refer to as regulations. We theoretically and empirically examine the impact of regulation on wealth and subjective life satisfaction. In particular, we consider regulations concerning product, services, capital and labor markets. The results show that excessive regulation decreases wealth and is negatively correlated with life satisfaction.

