

## **Regulierung und Beschäftigung – eine empirische Wirkungsanalyse für 22 OECD-Länder\***

Dominik H. Enste / Stefan Hardege, April 2006

**Gesetze, Vorschriften und bürokratische Hindernisse bremsen die wirtschaftliche Entwicklung in vielen OECD-Staaten. Auf Basis eines vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln entwickelten internationalen Regulierungsindex können die Auswirkungen von Regulierungen empirisch nachgewiesen werden. Aufgrund der nach einzelnen Märkten und Politikfeldern differenzierten Datenerfassung beim IW-Regulierungsindex können auch die Folgen der Arbeitsmarktregulierung gesondert ermittelt werden. Eine Wirkungsanalyse zeigt den negativen Einfluss der gesamtwirtschaftlichen Regulierungsintensität auf die Erwerbstätigenquote und den der Arbeitsmarktregulierung auf die Langzeitarbeitslosigkeit. Würde man die Regulierungsdichte in Deutschland auf das Niveau der skandinavischen oder angelsächsischen Länder zurückführen, dann könnte das Beschäftigungsniveau mittelfristig um 2,4 bis 4,9 Millionen Personen höher liegen. Die Anzahl der Langzeitarbeitslosen könnte um bis zu einer Million Personen gesenkt und damit fast halbiert werden.**

Der institutionelle Rahmen einer Volkswirtschaft und die staatlichen Regulierungen beeinflussen das Wirtschaftswachstum, die Beschäftigung und eine Reihe anderer ökonomischer Größen. Ein hohes Ausmaß an Regulierungen kann die individuelle Freiheit, das unternehmerische Handeln und die Funktionsfähigkeit des Marktmechanismus beeinträchtigen. Um die Regulierungsintensität eines Landes quantifizieren und die vielfältigen Auswirkungen von Regulierungen analysieren zu können, hat das Institut der deutschen Wirtschaft Köln erstmals einen umfassenden Regulierungsindex für insgesamt 28 Mitgliedstaaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) entwickelt (Enste/Hardege, 2006). Im folgenden Beitrag wird untersucht, inwieweit der IW-Regulierungsindex herangezogen werden kann, um die unterschiedliche Arbeitsmarktpformance in 22 OECD-Staaten zu erklären.

---

\* Diese Studie ist Teil des Projektes „Regulierungsindex“ der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft.

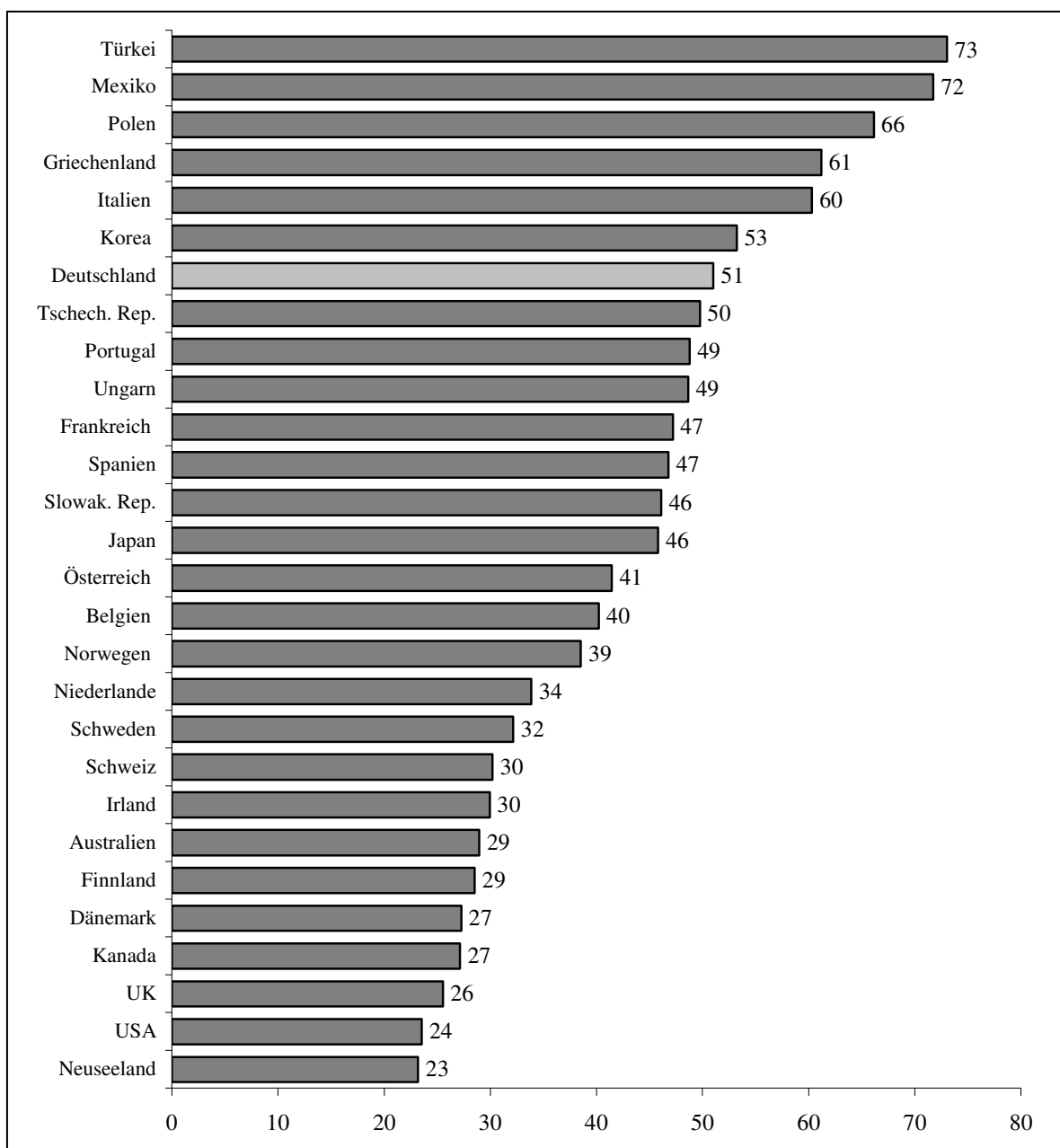
## Ergebnis des IW-Regulierungsindex

Abbildung 1 zeigt das Ausmaß der Regulierungen in den hier betrachteten 28 OECD-Ländern anhand des IW-Regulierungsindex. Demnach gehört Deutschland zu den Ländern mit einer vergleichsweise hohen Regulierungsdichte. Vor allem die anglo-amerikanischen, aber auch die skandinavischen Länder haben ein deutlich niedrigeres Regulierungsniveau.

Abbildung 1

## IW-Regulierungsindex

Länderwerte auf einer Skala von 0 (geringe) bis 100 (hohe Regulierungsdichte)<sup>1)</sup>



1) Der Regulierungsindex umfasst die fünf Bereiche Arbeits-, Produkt-, Kapitalmarkt, Bildung und Innovation sowie Qualität des institutionellen Rahmens (Good Governance).

## Methode des IW-Regulierungsindex

Der IW-Regulierungsindex ermöglicht ein internationales Ranking der Regulierungsintensität sowie eine komparative Stärken- und Schwächenanalyse der betrachteten Länder. Damit können einzelne besonders reformbedürftige Regulierungsbereiche identifiziert und die Lösungsstrategien anderer Länder miteinander verglichen werden. Deshalb ist der Gesamtindex so konstruiert, dass auch die jeweiligen Teilindices für sich vergleichbar sind. Im Unterschied zu bereits existierenden Untersuchungen und Regulierungsindikatoren (Botero et al., 2004; Conway/Janod/Nicoletti, 2005; OECD, 2004; Weltbank, 2006) deckt der IW-Regulierungsindex ein breiteres Spektrum ab und erfasst die Regulierungsintensität bis zum Jahr 2005. Die Aggregation zu einem Gesamtindex ermöglicht es, mit einer komprimierten Kennziffer den generellen wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf im Bereich der Regulierung aufzuzeigen. Detaillierte Handlungsempfehlungen lassen sich dann auf Grundlage der Einzelindikatoren ableiten, wobei die Grenzen summarischer und synthetischer Indices zu beachten sind (Addison/Teixeira, 2003; Grupp/Mogee, 2004; Kladroba, 2005; Nardo et al., 2005).

Der IW-Regulierungsindex setzt sich aus fünf Teilindices zusammen (Enste/Hardege, 2006): den Regulierungen auf dem Arbeits-, Produkt- und Kapitalmarkt sowie im Bereich Bildung und Innovation. Zusätzlich wird die Qualität des institutionellen Rahmens (Good Governance) berücksichtigt. Mit dem Governance-Index wird der Tatsache Rechnung getragen, dass Regulierungen nicht per se wirtschaftliche Aktivitäten hemmen: Effiziente Markttransaktionen sind ohne staatliche Rahmenbedingungen kaum möglich. Positive Wirkungen der Regulierung zeigen sich zum Beispiel bei der Sicherung der Eigentums- und Verfügungsrechte, bei der Internalisierung von externen Effekten sowie bei der Vermeidung von Markt- und Wettbewerbsversagen (Kaufmann/Kraay/Mastruzzi, 2005).

Die fünf Teilindices setzen sich wiederum aus einzelnen Variablen zusammen, für die sich auf der Basis ökonomischer Theorien ein Kausalzusammenhang zum Untersuchungsgegenstand Regulierung herleiten lässt. Um die unterschiedlich dimensionierten Variablen in einem Indikator zusammenfassen zu können und eine Vergleichbarkeit untereinander zu gewährleisten, werden sie auf eine Skala von 0 bis 100 transformiert, wobei der Wert 100 die höchste Regulierungsintensität im Ländersample darstellt. Die Transformation wird anhand folgender Formel vorgenommen:

$$(1) \quad X = ((I - I_{\min}) / (I_{\max} - I_{\min})) * 100$$

Die Größe  $X$  beschreibt dabei den Punktwert des Regulierungsindex,  $I$  ist der Wert einer Ausgangsvariablen und  $I_{\max}$  und  $I_{\min}$  beschreiben den höchsten und geringsten Wert dieser Variablen im Ländersample.

### **Datenbasis des IW-Regulierungsindex**

Die Ausgangsdaten für die jeweiligen Variablen basieren einerseits auf den Originaldaten nationaler und internationaler Organisationen und andererseits auf bestehenden Indexwerten anderer Untersuchungen. Aus den verfügbaren Rohdaten werden eigene Indikatorwerte berechnet. Insgesamt werden 120 Variablen aus unterschiedlichen Studien und Quellen berücksichtigt, die den Zeitraum 2000 bis 2005 abdecken (Enste/Hardege, 2006). Der IW-Regulierungsindex greift sowohl auf objektive Daten als auch auf Umfrageergebnisse und Experteneinschätzungen – also subjektive Daten – zurück. Objektive Daten beschreiben und beurteilen die Existenz und die Ausgestaltungsdetails der staatlichen Regulierung (z. B. Preiskontrollen, gesetzliche Marktzutrittsschranken). Subjektive Daten spiegeln die Einschätzung von Experten hinsichtlich Ausmaß, Effektivität oder Wirkungen von Regulierungen wider. Beide Arten von Daten haben Vor- und Nachteile.

Ein gravierender Nachteil von Untersuchungen, die auf subjektiven Daten beruhen, liegt in der persönlichen Wahrnehmung, in Werturteilen und Fehleinschätzungen der Befragten. Aktuelle Ereignisse, politische Themen (z. B. Reformdiskussionen) und regulierungsunabhängige Faktoren wie die konjunkturelle Lage können die Einschätzung beeinflussen und die tatsächliche Situation verzerrt widerspiegeln. Bei Ländervergleichen können die Befragten die frühere Situation im eigenen Land als Maßstab heranziehen und nicht die aktuelle Lage der Vergleichsländer (Matthes, 2005, 89). Diese Probleme lassen sich durch die Verwendung objektiver Daten vermeiden, weshalb diese tendenziell für Ländervergleiche besser geeignet sind. Allerdings setzt hier die Datenerhebung einen ungleich größeren Aufwand voraus, und es können nicht sämtliche Regulierungssachverhalte beurteilt werden. Zudem lassen sich nur die formalen Regulierungen untersuchen, nicht jedoch, wie diese tatsächlich durchgesetzt werden. Subjektive Daten können hier die Informationsgrundlage verbessern (Nicoletti/Pryor, 2006). Ferner sind diese aufgrund der schnelleren Erhebung aktueller und deshalb weniger vergangenheitsorientiert (Matthes, 2005, 89).

### **Güte des IW-Regulierungsindex**

Der IW-Regulierungsindex kombiniert objektive und subjektive Daten. Aufgrund der geschilderten möglichen Probleme stellt sich die Frage, wie verlässlich seine Ergebnisse sind und inwieweit die subjektiven Einschätzungen die tatsächliche Situation verzerrt darstellen. Der Vergleich von Untersuchungen und Indikatoren, die zwar nahezu die gleichen Re-

gulierungssachverhalte, aber auf Basis anderer Datengrundlagen messen, können bei der Beantwortung der Frage helfen. Da kein genau mit dem IW-Regulierungsindex vergleichbarer Gesamtregulierungsindex existiert, werden jeweils einzelne Teilindikatoren des IW-Regulierungsindex mit anderen Studien verglichen, die ausschließlich auf objektiven Daten basieren. Hier können eine entsprechende Studie der Weltbank (2006) und Daten der OECD (Conway/Janod/Nicoletti, 2005; OECD, 2004) für Vergleiche herangezogen werden. Dabei werden Aspekte der Produktmarkt-, Arbeitsmarkt-, Kapitalmarktregulierung und der institutionellen Rahmenbedingungen (z. B. Schutz von Eigentumsrechten) berücksichtigt.

Für den Vergleich des IW-Regulierungsindex mit der Studie der Weltbank (2006) wird aus den IW-Teilindikatoren Produktmarkt-, Arbeitsmarkt-, Kapitalmarktregulierung und Good Governance ein gleich gewichteter Indikator gebildet. Da die Vergleichsuntersuchung der Weltbank das Bildungs- und Innovationssystem nicht erfasst, das den fünften Teilindikator im IW-Regulierungsindex darstellt, bleibt dieses hier außen vor. Die Untersuchung der Weltbank „Doing Business in 2006“ liefert anhand von zehn Teilbereichen ein Ranking für 155 Länder. Für den Vergleich wurden die 28 untersuchten OECD-Länder ausgewählt und in einer Rangfolge von 1 bis 28 angeordnet. Ursprüngliche Differenzen werden somit nicht berücksichtigt. Die folgenden Aussagen ändern sich qualitativ allerdings nicht, wenn die Originalplatzierungen beibehalten würden. Das Ergebnis des Vergleichs zeigt, dass die Unterschiede zwischen dem IW-Index, der subjektive und objektive Daten enthält, und dem auf objektiven Daten basierenden Weltbank-Index gering sind. Der Zusammenhang zwischen beiden Indices ist mit einem Korrelationskoeffizienten von  $r = 0,87$  sehr stark und zudem höchst signifikant.

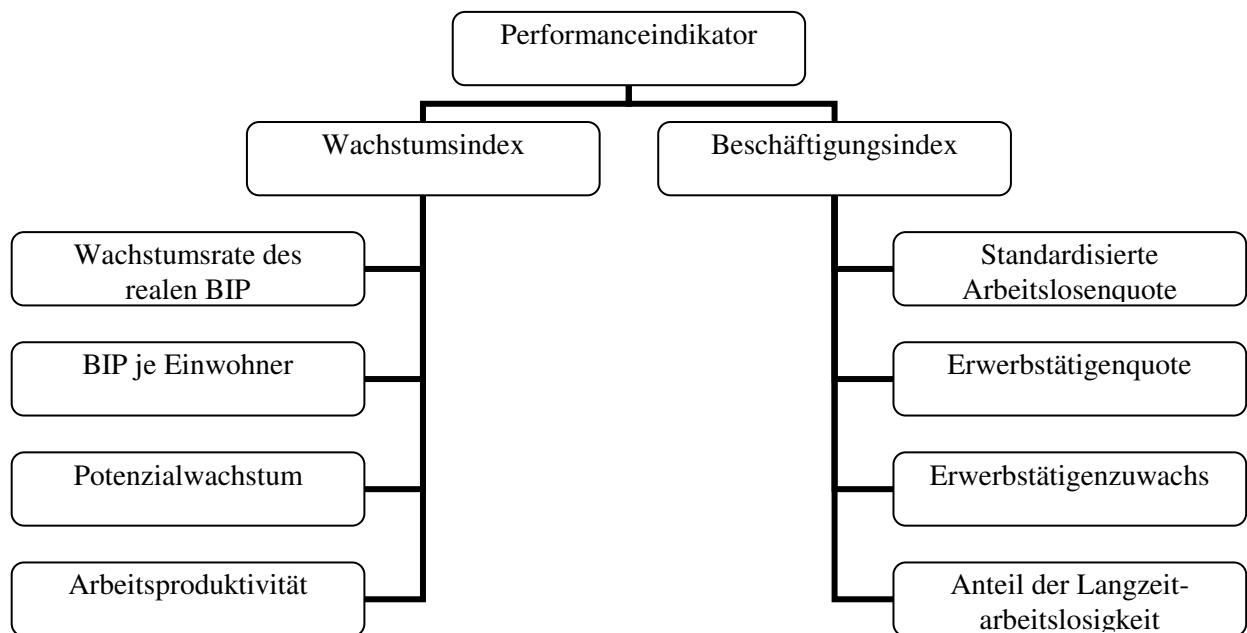
Auch ein Vergleich mit den als objektiv geltenden OECD-Regulierungsdaten (Conway/Janod/Nicoletti, 2005; OECD, 2004) bestätigt die Güte des IW-Regulierungsindex. Hinsichtlich der Produktmarktregulierung besteht mit  $r = 0,84$  und der Arbeitsmarktregulierung mit  $r = 0,88$  jeweils eine hohe Korrelation zwischen den jeweiligen Indices.

Damit scheinen die im IW-Regulierungsindex verwendeten Daten, die auch auf Umfrageergebnissen basieren, welche prinzipiell der Gefahr von Willkür, Fehleinschätzung und verzerrter Wahrnehmung infolge aktueller Ereignisse unterliegen, die tatsächliche Regulierungssituation relativ gut abzubilden (Nicoletti/Pryor, 2001; 2006; Nicoletti/Scarpetta, 2005). Im Einzelfall lassen sich allerdings Differenzen zwischen den Rangplätzen feststellen. Dies gilt zum Beispiel für Deutschland, das beim OECD-Arbeitsmarktranking Platz 20 von 28, beim IW-Arbeitsmarktteilindex hingegen den 28. Platz belegt. Während die OECD

dabei den Kündigungsschutz in den Mittelpunkt stellt, umfasst der IW-Index zusätzlich Lohnfindung, Mitbestimmung und Arbeitszeitregulierung. Unterschiede zeigen sich auch bei der Produktmarktregulierung, zum Beispiel für Japan und die USA (Enste/Hardege, 2006). Beide Länder werden auf der Grundlage objektiver Daten als deutlich geringer reguliert ausgewiesen als beim IW-Index. Als Ursache hierfür kommt in den USA die Tatsache in Betracht, dass zwar formal eine geringe Regulierung besteht, aber die Gefahr teurer Gerichtsverfahren eine regulierungsäquivalente Wirkung hat. Für Japan können das traditionell hohe Ausmaß an informeller Regulierung und das Ausmaß an staatlicher Einflussnahme auf das Wirtschaftsgeschehen ausschlaggebend sein (Nicoletti/Pryor, 2001; 2006).

Übersicht

## Struktur eines Performanceindikators



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

## Wirkungsanalyse mit dem IW-Regulierungsindex

Zentrale Ziele der Wirtschaftspolitik sind die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und die Förderung des Wirtschaftswachstums. Im Folgenden wird in erster Linie untersucht, welche Wirkungen die vielfältigen Regulierungen auf die Arbeitsmarktentwicklung haben. Die durchgeführten Wirkungsanalysen basieren dabei auf einer breiten Datenbasis bezüglich der Regulierungstatbestände, allerdings reduziert sich durch die Durchschnittsbildung der abhängigen Variablen des Performanceindikators über einen längeren Zeitraum die Anzahl der Beobachtungen auf 22 der insgesamt 28 betrachteten Länder. Die geringe Anzahl an

Beobachtungen relativiert die hohen Erklärungsbeiträge etwas, dennoch bieten die folgenden Ergebnisse wichtige Erklärungen für den Zusammenhang zwischen Regulierungen und Beschäftigung.

Die Übersicht zeigt zur Vervollständigung die Struktur eines möglichen Performanceindicators, der sich aus den beiden Teilbereichen Wachstum und Beschäftigung zusammensetzt (Hafemann/Suntum, 2004). Beide Teilindikatoren bestehen aus jeweils vier Einzelvariablen: Der Indikator Wachstum beinhaltet neben der jährlichen Veränderung des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) auch das BIP-Niveau je Einwohner, um dem Aspekt der unterschiedlichen Ausgangszustände Rechnung zu tragen. Außerdem geht noch die Änderungsrate der Arbeitsproduktivität mit ein. Mit dem Indikator Potenzialwachstum lassen sich kurzfristige Konjunkturschwankungen ausblenden und ein längerfristiger Entwicklungstrend dokumentieren. Im Indikator Beschäftigung wird neben der standardisierten Arbeitslosenquote die Erwerbstätigenquote aufgenommen, die Auskunft darüber gibt, welcher Anteil der erwerbsfähigen Einwohner tatsächlich erwerbstätig ist. Des Weiteren werden die prozentuale jährliche Veränderung der Beschäftigung und der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen erfasst. Es wird für jede Variable – soweit verfügbar – ein Mittelwert für den Zeitraum 2000 bis 2005 gebildet, um etwaige einmalige Schwankungen nicht zu hoch zu bewerten. Um die Indikatoren, die unterschiedlich dimensioniert sind, aggregieren zu können, werden sie analog zu Gleichung (1) auf eine Skala von 0 bis 100 transformiert, wobei 100 die bestmögliche Ausprägung darstellt. Bei der Aggregation erfolgt eine Gleichgewichtung aller Variablen.

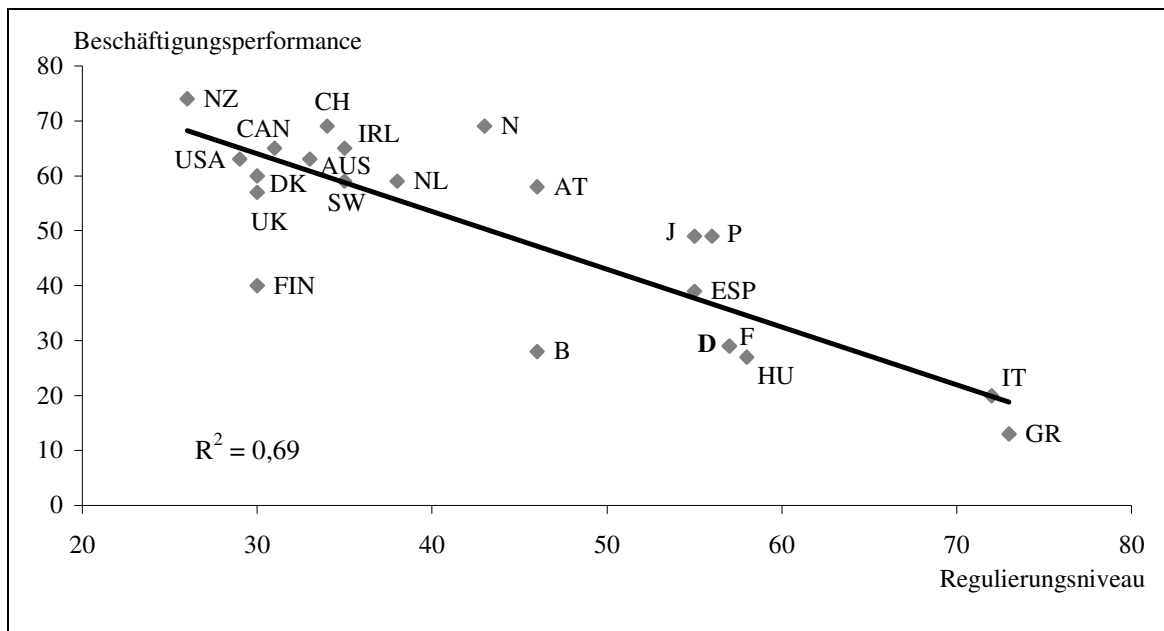
### **Regulierung und Beschäftigung**

Abbildung 2 zeigt, dass diejenigen Länder, die durch eine relativ geringe Regulierungsintensität gekennzeichnet sind, in der Regel eine bessere Beschäftigungsperformance aufweisen. Die Beschäftigungssituation wird dabei durch den Beschäftigungsindex abgebildet. Als erklärende Variable für die Beschäftigungsunterschiede zwischen den Ländern wird in einem ersten Schritt der Gesamtwert des IW-Regulierungsindex (s. Abbildung 1) gewählt. Der Erklärungsbeitrag der Gesamtheit der Regulierungen bleibt auch dann bestehen und statistisch signifikant, wenn in einer multiplen Regression mit der Steuer- und Abgabenlast auf den Faktor Arbeit eine weitere erklärende Größe berücksichtigt wird. Die gesamtwirtschaftliche Regulierungsintensität erklärt 69 Prozent der Unterschiede hinsichtlich der Beschäftigungslage.

Abbildung 2

## Regulierung und Beschäftigung

Wert des IW-Regulierungsindex<sup>1)</sup> und Wert des Beschäftigungsindex<sup>2)</sup>



1) Länderwerte auf einer Skala von 0 (geringe) bis 100 (hohe Regulierungsdichte). 2) Der Beschäftigungsindex erfasst die standardisierte Arbeitslosenquote, die Erwerbstätigenquote, den Zuwachs bei der Erwerbstätigkeit und die Langzeitarbeitslosigkeit; ein Wert von 0 (100) bedeutet eine schlechte (gute) Beschäftigungsperformance.

Quellen: OECD; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

## Regulierung und Erwerbsbeteiligung

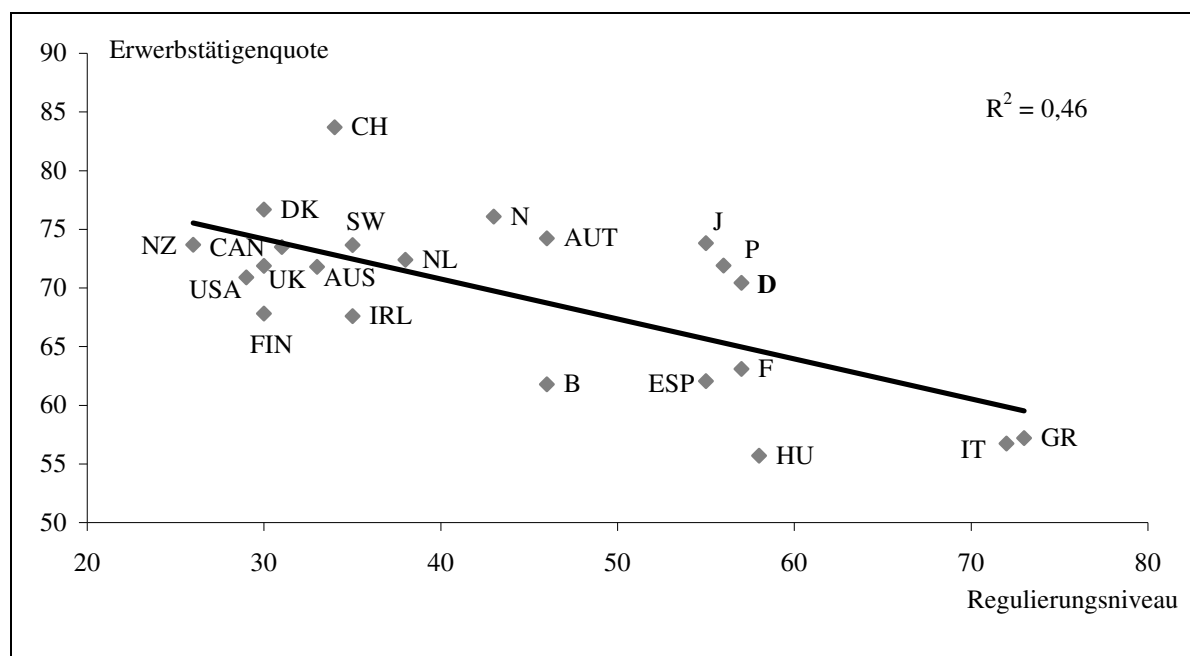
Eine erste Differenzierung des Beschäftigungsindikators kann mit Blick auf die Erwerbstätigenquote erfolgen (Abbildung 3). Der Zusammenhang zwischen gesamtwirtschaftlicher Regulierung und dem Anteil der Erwerbstätigen an den erwerbsfähigen Einwohnern ist negativ und zudem sehr stark und statistisch signifikant. Das Bestimmtheitsmaß nimmt einen mittleren Wert an ( $R^2 = 0,46$ ). Auch bei Einbeziehung einer weiteren Kontrollvariablen bleibt der Zusammenhang bestehen, allerdings verringert sich der Regressionskoeffizient, wenn als Kontrollvariable die Steuer- und Abgabenlast eingeführt wird. Letztere hat ein negatives und damit plausibles Vorzeichen, ist aber nicht statistisch signifikant. Geht zusätzlich noch ein Indikator für die aktive Arbeitsmarktpolitik als erklärende Variable für die Erwerbstätigenquote ein, so sind die Ergebnisse zwar signifikant. Allerdings sind diese generell aufgrund der geringen Anzahl an Beobachtungen und der dadurch geringen Freiheitsgrade im Modell nur begrenzt aussagefähig.



Abbildung 3

## Regulierung und Erwerbstätigenquote

Wert des IW-Regulierungsindex<sup>1)</sup> und der Erwerbstätigenquote in Prozent<sup>2)</sup>



1) Länderwerte auf einer Skala von 0 (geringe) bis 100 (hohe Regulierungsdichte). 2) Anteil der Erwerbstätigen in Prozent aller erwerbsfähigen Personen.

Quellen: OECD; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Eine weitere Disaggregation bei der Wirkungsanalyse bezüglich der Erklärungsvariablen liefert weitere Evidenz für die Bedeutung der Regulierungsintensität für die Beschäftigung. Bisher wurde die gesamte Regulierungsdichte eines Landes als eine erklärende Variable herangezogen. Im weiteren wird nur ein Teilbereich der Regulierungen, und zwar die Arbeitsmarktregulierung im Rahmen des IW-Regulierungsindex, berücksichtigt. Der Korrelationskoeffizient zwischen der Arbeitsmarktregulierung und der Erwerbstätigenquote ( $r = -0,43$ ) ist erwartungsgemäß geringer als der Zusammenhang zwischen dem umfassenden IW-Regulierungsindex und der Erwerbstätigenquote ( $r = -0,68$ ). Das liegt zum Beispiel daran, dass die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen (Good Governance) nicht mehr berücksichtigt werden, die einen wesentlichen Anteil an der Erklärung der Beschäftigungslage haben. Im Rahmen einer einfachen Regression weist das Bestimmtheitsmaß einen Wert von  $R^2 = 0,16$  auf. Wird eine weitere unabhängige Variable aufgenommen, ist der Einfluss der Arbeitsmarktregulierung nicht mehr signifikant, behält aber das theoretisch erwartete negative Vorzeichen (Tabelle 1). Deutlich stärker ist der Zusammenhang zwischen der Arbeitsmarktregulierung und der Struktur der Arbeitslosigkeit – zum Beispiel hinsichtlich der Langzeitarbeitslosigkeit.

Tabelle 1

## Determinanten der Erwerbstätigenquote und der Langzeitarbeitslosigkeit

Regressionskoeffizienten, die den Zusammenhang zwischen den jeweiligen Bestimmungsgründen und der Erwerbstätigenquoten sowie der Höhe der Langzeitarbeitslosigkeit anzeigen<sup>1)</sup>

Bestimmungsgründe	Erwerbstätigenquote						Langzeitarbeitslosigkeit	
Gesamt-Regulierung <sup>2)</sup>	-0,341 *** (-4,13)	-0,296 *** (-3,32)	-0,192 ** (-1,80)					
Arbeitsmarkt-Regulierung <sup>3)</sup>				-0,157 ** (-2,27)	-0,085 (-0,88)	-0,024 (-0,28)	0,475 *** (3,99)	0,273 ** (1,92)
Steuer- und Abgabenlast <sup>4)</sup>		-0,111 (-1,26)	-0,205 ** (-2,05)		-0,157 (-0,12)	-0,280 ** (-2,34)		
Aktive Arbeitsmarktpolitik <sup>5)</sup>			0,362 * (1,71)			0,514 ** (2,44)		
Bildungsniveau <sup>6)</sup>								-0,739 ** (-2,20)
Korr. R <sup>2</sup>	0,43	0,45	0,43	0,16	0,16	0,32	0,42	0,51
DW-Test	2,0	2,0	2,0	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7

1) Ein Wert von -0,341 bedeutet, dass eine Verringerung der Regulierungsdichte um zehn Einheiten die Erwerbstätigenquote um 3,4 Prozentpunkte erhöht. 2) IW-Regulierungsindex. 3) Arbeitsmarktindex des IW-Regulierungsindex. 4) Einkommensteuer und Sozialabgaben in Prozent der Arbeitskosten inklusive Mehrwertsteuer. 5) Ausgaben je Arbeitslosen. 6) Anteil der Personen, der über eine tertiäre Ausbildung verfügt. \*\*\*/\*\*/\* bezeichnet Signifikanz auf dem 1%- / 5%- / 10%-Niveau; in Klammern befinden sich die entsprechenden t-Werte.

Quellen: OECD; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

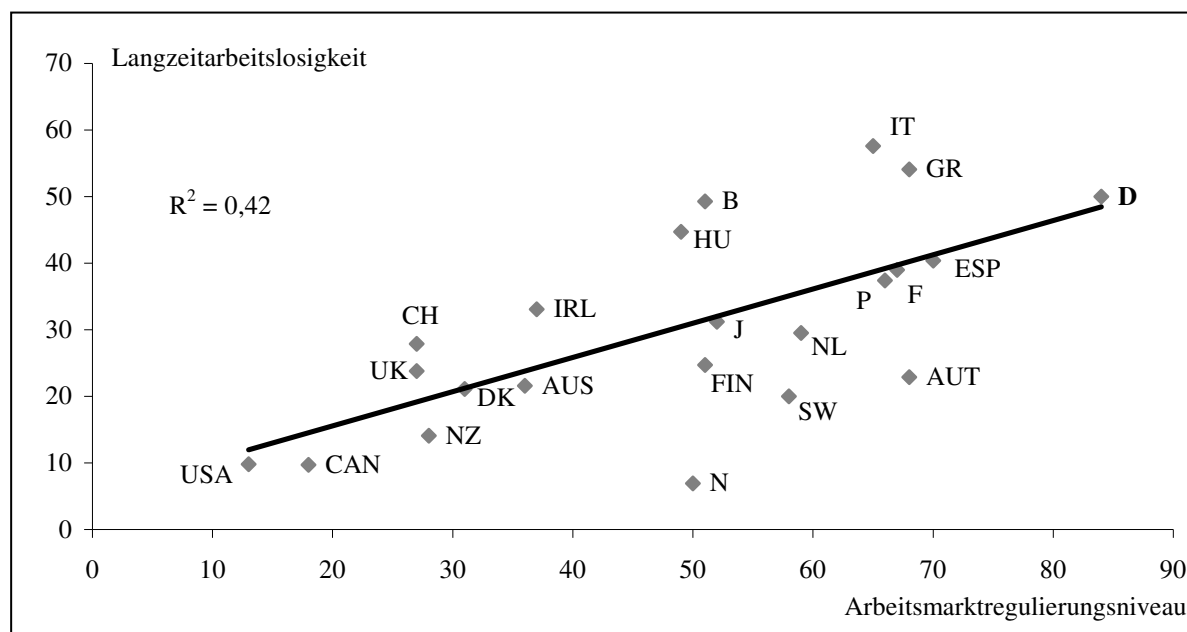
### Arbeitsmarktregulierung und Langzeitarbeitslosigkeit

Zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit ist eine umfassende Neugestaltung der Wirtschaftsordnung durch eine Verringerung der gesamtwirtschaftlichen Regulierungsdichte erforderlich. Zwischen dem Ausmaß an Langzeitarbeitslosigkeit und der gesamten Regulierungsdichte besteht ein negativer, besonders starker und höchst signifikanter Zusammenhang ( $r = 0,82$ ). Auch die erklärte Varianz ist recht hoch ( $R^2 = 0,66$ ). Aber bereits der Abbau von Arbeitsmarktregulierungen kann die Langzeitarbeitslosigkeit deutlich verringern: Der Zusammenhang ist statistisch robust und recht stark ( $r = 0,671$ ). Je intensiver die Regulierung auf dem Arbeitsmarkt, desto höher ist die Langzeitarbeitslosigkeit in den betrachteten OECD-Ländern (Abbildung 4). Denkbar ist auch ein umgekehrter kausaler Zusammenhang. Dann würden Regulierungen gerade dann eingeführt, wenn hohe Langzeitarbeitslosigkeit existiert, um die Beschäftigten besser zu schützen. Untersuchungen legen hingegen zumindest für die OECD-Länder nahe, dass Regulierungen eher als Ursache denn als Folge von Langzeitarbeitslosigkeit angesehen werden können, da sie Arbeit verteuern (OECD, 2004, 76 ff.).

Abbildung 4

## Arbeitsmarktregulierung und Langzeitarbeitslosigkeit

Wert des IW-Arbeitsmarktregulierungsindex<sup>1)</sup> und Anteil der Langzeitarbeitslosen in Prozent<sup>2)</sup>



1) Der Arbeitsmarktregulierungsindex ist ein Teilindex des IW-Regulierungsindex; Länderwerte auf einer Skala von 0 (geringe) bis 100 (hohe Regulierungsdichte am Arbeitsmarkt). 2) Anteil der Langzeitarbeitslosen in Prozent aller Arbeitslosen.

Quellen: OECD; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Institut der deutschen  
Wirtschaft Köln

Die Arbeitsmarktregulierung kann rund 42 Prozent der Unterschiede zwischen der Langzeitarbeitslosigkeit in den betrachteten 22 OECD-Ländern erklären ( $R^2 = 0,42$ ). Der Einfluss der Arbeitsmarktregulierung bleibt auch bei einer multiplen Regression mit einer weiteren unabhängigen Variablen, zum Beispiel dem Bildungsniveau, signifikant und robust (s. Tabelle 1). Das Bildungsniveau wird hier erfasst als Anteil derjenigen Personen, die über einen tertiären Bildungsabschluss verfügen. Geringqualifizierte stellen den größten Anteil der Langzeitarbeitslosen, so dass ein höheres Bildungsniveau langfristig vor Langzeitarbeitslosigkeit schützen kann.

### Beschäftigungspotenziale durch Deregulierung

Für die wirtschaftspolitische Beratung sind nicht nur die ökonometrischen Schätzungen zur Erklärung der Beschäftigungsprobleme von Bedeutung, sondern auch die sich daraus ergebenden Beschäftigungspotenziale, die durch einen Abbau von Regulierung generiert werden können. Um die wirtschaftspolitische Relevanz zu erhöhen, werden hier nicht ordnungspolitische Idealtypen als Vergleichsmaßstab herangezogen, sondern bereits existierende institutionelle Rahmenbedingungen in anderen Ländern mit dem deutschen Regulierungsniveau verglichen. Statt eines aufgrund von Sonderfaktoren möglicherweise proble-

matischen Vergleichs mit nur einem Land, werden Vergleiche mit Länderclustern gezogen. Dabei bieten sich die skandinavischen und angelsächsisch geprägten Ländergruppen an (Tabelle 2), da deren Beschäftigungssituationen besser sind als die deutsche und sie gleichzeitig für sehr unterschiedliche Rechtstraditionen sowie Sozial- und Wirtschaftssysteme stehen.

Eine vollständige, alle Regulierungsbereiche – Arbeits-, Produkt- und Kapitalmarkt, Bildung und Innovation sowie institutionelle Rahmenbedingungen – betreffende Deregulierung kann je nach Vergleichscluster zu einer erheblichen Mobilisierung von Menschen aus der Arbeitslosigkeit und der stillen Reserve in Beschäftigung beitragen. Dies lässt sich aufgrund des hohen Reformbedarfs und einer notwendigen gesellschaftlichen Neuausrichtung hin zu einer stärkeren Marktorientierung allerdings nur langfristig erreichen. Die mit der umfassenden Umgestaltung der Wirtschaftsordnung einhergehenden fiskalischen, verteilungspolitischen und allokativen Wirkungen können in diesem einfachen Modell nicht berücksichtigt werden.

Der erste Schritt zur Schätzung des Erwerbepersonenpotenzials im Vergleich zu anderen Ländern, ist die Ermittlung des Regressionskoeffizienten für den Zusammenhang zwischen der Erwerbstätigenquote ( $y_{EQ}$ ), dem Regulierungsniveau ( $x_1$ ) und einer zusätzlichen Variablen ( $x_2$ ), wie etwa der Steuer- und Abgabenlast. Die Modellrechnung ergibt einen Zusammenhang, der sich wie folgt beschreiben lässt (s. Tabelle 1):

(2) Einfache Regression:  $y_{EQ} = \beta_0 - 0,34 * x_1 + u$

(3) Multiple Regression:  $y_{EQ} = \beta_0 - 0,296 * x_1 - 0,11 * x_2 + u$

Ausgehend von der Anzahl der Erwerbstätigen in Deutschland von 38,8 Millionen ergibt sich bei rund 55 Millionen Erwerbspersonen gemäß einer OECD-Abgrenzung eine Erwerbstätigenquote von 70,5 Prozent. Durch einen Vergleich der Regulierungsintensitäten in den OECD-Ländern ist es möglich, aus der Differenz zwischen den Regulierungsintensitäten in Verbindung mit dem Regressionskoeffizienten, die regulierungsbedingten Unterschiede in den Erwerbstätigenquoten der jeweiligen Länder zu bestimmen. Es kann dann ermittelt werden, welche Erwerbstätigenquote sich rein rechnerisch mit einem bestimmten Regulierungsniveau erreichen ließe. Die Unterschiede in den potenziellen Erwerbstätigenquoten lassen sich schließlich in absolute Beschäftigungspotenziale übersetzen. In ähnlicher Weise können auch die Auswirkungen der Regulierungen auf die Langzeitarbeitslosigkeit ermittelt werden. In Tabelle 2 sind die anhand dieses Vorgehens errechneten zusätzlichen Beschäftigungspotenziale je nach Umfang des Abbaus von Regulierungen und Vor-

schriften im Vergleich zu zwei „Best Practice Clustern“ angegeben. Durch den umfassenden Abbau von Regulierungen könnten aufgrund der Ergebnisse der Regressionsrechnung langfristig bis zu fast 5 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze in Deutschland geschaffen werden, wenn ein Regulierungsniveau wie in angelsächsischen Staaten gesellschaftlich akzeptiert wird. Selbst das skandinavische Regulierungsniveau würde zu gut 4 Millionen zusätzlichen Beschäftigungsmöglichkeiten in Deutschland führen.

Tabelle 2

## Beschäftigungspotenziale in Deutschland

Beschäftigungsanstieg und Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland in Personen bei einem Regulierungsniveau wie im skandinavisch oder angelsächsisch geprägten Cluster<sup>1)</sup>

	Gesamtregulierung	Arbeitsmarktregulierung	
		Erwerbstätige	Langzeitarbeitslosigkeit
<b>Skandinavisches Cluster<sup>2)</sup></b>	+2,4 bis 4,2 Millionen	+1,3 bis 2,5 Millionen	-320.000 bis 570.000
<b>Angelsächsisches Cluster<sup>3)</sup></b>	+2,8 bis 4,9 Millionen	+2,5 bis 4,3 Millionen	-600.000 bis 1 Millionen

1) Bandbreite: höherer Wert bei einfacher und niedriger Wert bei multipler Regression. 2) Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden.

3) Australien, Irland, Kanada, Neuseeland, Vereinigtes Königreich, USA.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Die jeweils angegebenen Bandbreiten für die Beschäftigungswirkungen ergeben sich aus der Verwendung der Regressionskoeffizienten der einfachen Regression (höherer Wert) und der multiplen Regression (niedrigerer Wert), bei der weitere wichtige Erklärungsfaktoren neben der Regulierung betrachtet werden. Diese Potenziale lassen sich nicht kurzfristig heben, sondern erst im Zuge längerfristiger Reformen, die einen relativ langen Anpassungspfad voraussetzen. Ein Blick auf andere Länder, die in den vergangenen Jahren bereits Regulierungen erfolgreich abgebaut haben, zeigt aber, dass ein mehrjähriger und nachhaltiger Beschäftigungsaufbau möglich ist. So sind im Zeitraum 1994 bis 2003 die Beschäftigungszahlen im angelsächsischen Cluster im Durchschnitt um jährlich 2,0 Prozent, in Skandinavien um 1,1 Prozent und in Deutschland lediglich um 0,4 Prozent gestiegen. Auch eine aktuelle Studie des Internationalen Währungsfonds (Berger/Danninger, 2005) kommt zu dem Ergebnis, dass Deregulierungen allein auf den Arbeits- und Produktmärkten zu einer Beschäftigungszunahme um 1,1 bis 1,6 Prozent pro Jahr führen können.

Der Ländervergleich verdeutlicht, dass die Beschäftigungsmobilisierung vor allem bei jüngeren (15 bis 24 Jahre) und älteren Arbeitnehmern (55 bis 64 Jahre) möglich ist. Während in Skandinavien 50 Prozent und in den Ländern des angelsächsischen Clusters knapp 56 Prozent der jüngeren Personen arbeiten, sind dies in Deutschland lediglich 42 Prozent.

Noch ausgeprägter sind die Unterschiede bei den älteren Arbeitnehmern. Einer Erwerbsbeteiligung in Skandinavien von 63 Prozent und in den angelsächsischen Ländern von gut 56 Prozent steht in Deutschland nur eine Quote von 39 Prozent gegenüber.

Die vergleichsweise hohen Beschäftigungspotenziale von bis zu 4,3 Millionen Personen durch eine höhere Flexibilität am deutschen Arbeitsmarkt ergeben sich, weil Deutschland beim Ranking der Arbeitsmarktregulierung auf dem letzten Platz steht. Der große Abstand zu den am besten platzierten Ländern erklärt, warum trotz eines schwächeren statistischen Zusammenhangs, allein durch weniger Arbeitsmarktvorschriften vergleichsweise viele neue Arbeitsplätze entstehen. Die Langzeitarbeitslosigkeit ist in Deutschland im internationalen Vergleich mit 52 Prozent am zweithöchsten, und sie ist im Vergleich mit dem skandinavischen und angelsächsischen Cluster (jeweils ca. 18 Prozent) nahezu dreimal so hoch. Sie hängt neben dem Bildungsniveau gemäß der empirischen Ergebnisse stark vom Ausmaß der Regulierung ab, vor allem der Arbeitsmarktregulierung. Die Anzahl der Langzeitarbeitslosen könnte je nach Vergleichscluster und Umfang des Regulierungsabbaus mehr als halbiert oder zumindest deutlich verringert werden (Tabelle 2), was allerdings nicht mit der Reduzierung der absoluten Anzahl der Arbeitslosen im gleichen Umfang einhergeht. Ein Abbau der Regulierungen führt vielmehr zu einer Veränderung der Struktur der Arbeitslosigkeit.

### **Fazit**

Die Analyse der Regulierungswirkungen zeigt, dass weniger Regulierungen mit einer höheren Beschäftigung und damit einer besseren ökonomischen Performance einhergehen. Eine umfassende Deregulierung, die den Arbeits-, Kapital- und Produktmarkt, das Bildungs- und Innovationssystem sowie die staatliche Rahmenbedingungen erfasst, leistet einen hohen Erklärungsbeitrag ( $R^2 = 0,5$ ) für Beschäftigungs- und Wachstumsunterschiede. Die Arbeitsmarktregulierung allein kann immerhin rund 14 Prozent der Unterschiede zwischen den Erwerbstätigenquoten und rund 40 Prozent der Größenunterschiede bei der Langzeitarbeitslosigkeit erklären. Da ein Abbau von Regulierungen tendenziell neutral für das staatliche Steueraufkommen ist, stellt dies angesichts der hohen Staatsverschuldung eine Erfolg versprechende Strategie zur Wachstums- und Beschäftigungsstimulierung dar.

## Literatur

Addison, John T. / Teixeira, Paulino, 2003, The Economics of Employment Protection, in: *Journal of Labor Research*, Vol. 24, Nr. 1, S. 85–129

Berger, Helge / Danninger, Stephan, 2005, Labour and Product Market Deregulation: Partial, Sequential, or Simultaneous Reform?, IMF Working Paper, Nr. WP/05/227, Washington D.C.

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, Nr. 4, S. 1339–1382

Conway, Paul / Janod, Véronique / Nicoletti, Giuseppe, 2005, Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003, OECD Economics Department Working Papers, Nr. 419, Paris

Enste, Dominik H. / Hardege, Stefan, 2006, IW-Regulierungsindex: Ein internationaler Vergleich – Methodik, Analysen und Ergebnisse, IW-Analysen, Nr. 16, Köln

Grupp, Hariolf / Moguee, Mary Ellen, 2004, Indicators for national science and technology policy: how robust are composite indicators?, in: *Research Policy*, Vol. 33, Nr. 9, S. 1373–1384

Hafemann, Klaus / Suntum, Ulrich van, 2004, Internationales Standort-Ranking 2004, Gütersloh

Kaufmann, Daniel / Kraay, Aart / Mastruzzi, Massimo, 2005, Governance Matters I – IV, The World Bank, 2003 – 2005, Washington D.C.

Kladroba, Andreas, 2005, Methodische Einflüsse auf die Ergebnisse von Rankings, in: *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften*, 56. Jg., S. 95–111

Matthes, Jürgen, 2005, Die Position Deutschlands in Rankings zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit, in: *IW-Trends*, 32. Jg., Heft 4, S. 77–90

Nardo, Michela / Giovannini, Enrico / Hoffman, Anders / Saisana, Michaela / Saltelli, Andrea / Tarantola, Stefano, 2005, Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide, OECD Statistics Working Paper, Nr. 3, Paris

Nicoletti, Giuseppe / Pryor, Frederic L., 2001, Subjective and Objective Measures of the Extent of Governmental Regulations, Paris

Nicoletti, Giuseppe / Pryor, Frederic L., 2006, Subjective and Objective Measures of Governmental Regulations in OECD Nations, in: *Journal of Economic Behaviour and Organization*, Vol. 59, S. 433–449

Nicoletti, Giuseppe / Scarpetta, Stefano, 2005, Product market reforms and employment in OECD countries, in: OECD Economics Department Working Papers, Nr. 472, Paris

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004, Employment Outlook, Paris

Weltbank, 2006, Doing Business in 2006, Washington D.C.

\*\*\*

## **Labor Market Regulation and Employment – An Empirical Analysis for 22 OECD Countries**

Regulation and bureaucratic burdens hamper economic prosperity in many OECD countries. A regulation indicator developed by the Cologne Institute for Economic Research (IW) analyzes the impacts of regulation in 22 OECD countries. By describing the regulatory intensity of particular markets and political areas, the index, for example, allows to separate the effects of labor market regulation. The analysis shows the negative effects of the overall regulation on the employment rate as well as the adverse impact of labor market regulation on long-term unemployment in Germany. Deregulation to the level of Scandinavian or Anglo-Saxon countries, could create 2.4 to 4.9 million additional jobs in the long run. Long-term unemployment could be halved or at least reduced noticeably.