

Ein internationaler Vergleich
unter 28 OECD-Staaten

UNTERNEHMERISCHE FREIHEIT IN GEFAHR?

Dominik H. Enste / Theresa Eyerund

Ein internationaler Vergleich unter 28 OECD-Staaten

UNTERNEHMERISCHE FREIHEIT IN GEFAHR?

Dominik H. Enste / Theresa Eyerund

Vorwort	2
1 Freiheit in Gefahr?	4
2 Unternehmerische Freiheit im internationalen Vergleich	12
2.1 Produkt- und Dienstleistungsmärkte: Liberalisierung fast überall	12
2.2 Kapitalmarkt: Von der Krise gezeichnet	17
2.3 Arbeitsmarkt: Vielerorts weiter überreguliert	21
2.4 Bildung und Innovation: Freiheit in der Bildung vielfach ein Fremdwort	25
2.5 Good Governance: Weltweit große Unterschiede	29
3 Die Bedeutung von Freiheit	34
Anhang: Methodik des Index der unternehmerischen Freiheit	38
Literatur	42
Die Autoren	44

Vorwort



Vor einem Vierteljahrhundert traten die Leipziger Montagsdemonstranten mit der Parole „Wir sind das Volk“ für mehr Freiheit in der DDR ein; vor fünf Jahren begannen die Menschen in vielen arabischen Ländern, „Huriyya!“ – „Freiheit!“ zu skandieren, und wollten sich vom Joch verkrusteter Diktaturen und staatlicher Willkür befreien; und heute machen sich Hunderttausende Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem Nahen Osten auf, um in Europa in Frieden und Freiheit leben zu können.

Hierzulande verbinden die Menschen Freiheit eher mit der eigenen Selbstverwirklichung und der uneingeschränkten persönlichen Entfaltung. Zudem werden sie sich der Bedeutung von Presse- und Meinungsfreiheit sowie politischer Freiheit wieder bewusster – eine Entwicklung, die für die unternehmerische Freiheit nicht gilt. Deren schlechtes Ansehen wird nicht nur in Talkshows und politischen Debatten vermittelt. Es schlägt sich auch in konkreten Gesetzen und Vorschlägen nieder – wie dem bereits eingeführten allgemeinen Mindestlohn, Geschlechterquoten oder der Begrenzung von Managergehältern. Beunruhigend sind dabei nicht nur die Regulierungsvorhaben an sich, son-

dern vielmehr die grundsätzliche Verständnislosigkeit von Politik und Gesellschaft für die Bedeutung unternehmerischer Freiheit und die Vorherrschaft von diffusen Ängsten und vorgefassten, unreflektierten Meinungen statt Fakten. Diese Diskrepanz verwundert umso mehr, sind Freiheit und Verantwortung doch grundlegend für die Soziale Marktwirtschaft und damit für unseren Wohlstand.

Mit der vorliegenden Publikation greift das Roman Herzog Institut (RHI) dieses Missverhältnis gezielt auf. Aus unterschiedlichen Blickwinkeln analysieren die Autoren nicht nur den Wert der unternehmerischen Freiheit, sondern sie untersuchen auch empirisch die Lage der unternehmerischen Freiheit im internationalen Vergleich.

Wie es um die unternehmerische Freiheit in verschiedenen Ländern beschaffen ist und wie sie sich entwickelt hat, zeigen die Ökonomen vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln, **Dominik H. Enste** und **Theresa Eyerund**. Anhand eines selbst entwickelten „Index der unternehmerischen Freiheit“ vergleichen sie 28 OECD-Länder in dem Zeitraum 1995 bis 2015.

Aus rechtswissenschaftlicher Sicht kommentiert der Juraprofessor und Träger des Roman Herzog Forschungspreises Soziale Marktwirtschaft 2014, **Rupprecht Podszun**, die Relevanz der unternehmerischen Freiheit für das Wirtschafts- und Gesellschaftssystem. Er zeigt ihre tiefe Verwurzelung in unserer Rechtsordnung auf und weist auf das Spannungsfeld hin, in dem sich unsere Rechtsetzung und unser Staatsverständnis bewegen.

Diese theoretischen Perspektiven treffen durch Interviews mit Vertretern aus der Unternehmenswelt auf die betriebliche Praxis. **Fritz Kempter**, Präsident des Verbands Freier Berufe in Bayern, beschreibt die Bedeutung von unternehmerischer Freiheit auf Produkt- und Dienstleistungsmärkten. **Markus Rieß**, Vorstandsvorsitzender der ERGO-Versicherungsgruppe, kommentiert die Regulierung des Kapitalmarktes. Der Unternehmer **Christian Joh. Tipecska**, Geschäftsführer des familieneigenen Maschinenbauunternehmens, zeigt auf, was Freiheit auf dem Arbeitsmarkt bedeutet. **Frank Bergner**, Geschäftsführender Gesellschafter der Richard Bergner Holding, vermittelt Einsichten in den Bereich Bildung und Innovation und **Alfred Gaffal**, Präsident von vbw – Die bayerische Wirtschaft und bayme vbm – Die bayerischen Metall- und Elektro-Arbeitgeber, erläutert die Relevanz zuverlässiger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen für die Unternehmen.

Mit diesem Dreisprung aus Ökonomie, Rechtswissenschaft und Unternehmenspraxis möchten wir innerhalb unseres Jahresthemas „Freiheit anders denken“ die verschiedenen Facetten der unternehmerischen Freiheit herausarbeiten und für ihre Bedeutung sensibilisieren. Denn unternehmerische Freiheit ist nicht nur Voraussetzung für Innovationen und wirtschaftliche Dynamik. Sie geht auch Hand in Hand mit Selbstbestimmung und den freiheitlichen Bedingungen in der Gesellschaft.

Der amtierende Bundespräsident Joachim Gauck drückte dieses Verhältnis von unternehmerischer und gesellschaftlicher Freiheit einmal so aus: „Wer eine freiheitliche Gesellschaft möchte, möge sich einsetzen für Markt und für Wettbewerb und gegen zu viel Macht in den Händen weniger.“ Mit der vorliegenden RHI-Diskussion möchten wir einen Beitrag dazu leisten.



Prof. Randolph Rodenstock
Vorstandsvorsitzender
des Roman Herzog Instituts e. V.

Freiheit in Gefahr?

Die unternehmerische Freiheit hat derzeit keinen guten Ruf. Statt mit Kreativität, Wohlstand und Arbeitsplätzen wird sie häufig mit Maßlosigkeit, Umweltzerstörung bis hin zum „Heuschreckenkapitalismus“ in Verbindung gebracht. Mindestlohn, zusätzliche Bürokratie beim Verbraucherschutz oder massiver Widerstand gegen Freihandelsabkommen (etwa gegen die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft TTIP zwischen der EU und den USA) sind nur einige Beispiele auf der Agenda der unternehmerischen Regulierung. Dabei wird das Wesen der Freiheit oft verkannt oder missachtet.

Unternehmerische Freiheit gibt Raum für innovative Lösungen, Fortschritt und Effizienz und ist dadurch unabdingbare Voraussetzung für Wohlstand. Sie beschreibt die Entscheidungsmöglichkeiten von Individuen und Unternehmen über Konsum oder Erstellung von Produkten und Dienstleistungen. Damit stehen beim Freiheitsgedanken die Präferenzen des Menschen im Vordergrund.

Freiheit ist auch das zentrale Leitmotiv der Sozialen Marktwirtschaft. Deren Gründerväter setzten die „Konsumfreiheit und die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung [...] als unantastbare Grundrechte“ voraus (Erhard/Langer, 2009, 23). Das umfasst sowohl das Vertrauen in die Freiheitsbegabung und Eigenverantwortung der Menschen als auch die Freizügigkeit von Kapital und Arbeit, das Recht auf Privateigentum und die Vertragsfreiheit generell.

Dabei ist die unternehmerische Freiheit nicht mit Regellosigkeit gleichzusetzen, sondern meint nur die Handlungsfreiheit innerhalb einer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Die Prinzipien des freien Marktes sollen mit sozialem Ausgleich verbunden werden. Sehr deutlich sprachen sich die Gründer der Sozialen Marktwirtschaft auch für regulatorische staatliche Eingriffe aus, um

Machtzusammenballung oder die Ausnutzung von Notlagen zu unterbinden und externe Effekte zu vermeiden. Ad-hoc-Eingriffe, die darüber hinaus die Handlungsfreiheit der Unternehmen mindern und den Wettbewerb verzerren, sind in den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft nicht verankert und wurden von ihren Vordenkern abgelehnt.

Es ist das ausdrückliche Ziel der von Walter Eucken aufgestellten Prinzipien, die später zur Grundlage der Sozialen Marktwirtschaft wurden, dass sich im freien Wettbewerb ein Preis bilden kann, der Signalwirkung hat (Eucken, 1952). Das bedeutet, dass der Preis Informationen über die effizienteste Ressourcenallokation gibt. Greift der Staat in den Wettbewerb ein, indem er zum Beispiel Subventionen gewährt, Mindestlöhne setzt oder selbst ein Monopol für Versorgungsdienstleistungen wie Strom hat, ist diese Signalwirkung nicht mehr gegeben. Besteht hingegen die Gefahr der Monopolbildung in bestimmten Bereichen, des Marktversagens oder negativer externer Effekte, wie zum Beispiel Umweltverschmutzung, sind Eingriffe erforderlich. Ebenso sollte der Staat aktive Einkommenspolitik betreiben, um zu starke Ungleichheit und Armut zu vermeiden. Regulierung verursacht über die politisch gewollten Wirkungen hinaus immer auch ungewollte Transaktionskosten, die niemandem nutzen.

Viele Untersuchungen zeigen, dass freiheitliche Bedingungen positiv mit wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen eines Landes zusammenhängen. Länder mit höherer ökonomischer Freiheit erzielen häufig auch höhere Wachstumswerte (Haan/Sturm, 2000) und haben Bevölkerungen mit stärkerem gegenseitigen Vertrauen (Berggren/Jordahl, 2006) und größerer Zufriedenheit (Enste et al., 2014).

Trotz des theoretisch fundierten und empirisch bestätigten positiven Einflusses von Freiheit entsteht in Deutschland aktuell der Eindruck, die Politik erkenne zwar den Nutzen von Wettbewerb, Marktliberalisierung und freiem Handel, schränke

jedoch die unternehmerische Handlungsfreiheit durch zahlreiche Auflagen ein. Die Berichte des Normenkontrollrats zeigen, dass der Erfüllungsaufwand für Unternehmen – also der „gesamte messbare Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift“ entstehen – im Jahr 2014 von rund 2 Milliarden Euro auf knapp 12 Milliarden Euro jährlich gestiegen ist. Diesen Sprung verursachte in erster Linie das Tarifautonomiestärkungsgesetz, also der allgemeine gesetzliche Mindestlohn (Nationaler Normenkontrollrat, 2015).

Diese Kosten zeigen zwar eine steigende Belastung der Unternehmen mit Bürokratie, sie erlauben aber noch keine Aussage über die unternehmerische Freiheit in Deutschland generell. Der Blick auf Bürokratie- und Verwaltungskosten allein reicht dafür nicht, da eine funktionierende, verlässliche Verwaltung umgekehrt ja auch für die Unternehmen hilfreich ist.

Die Frage, wie unternehmerisch frei ein Land ist, kann nur durch eine übergreifende Betrachtung beantwortet werden. Dabei spielen sowohl die verschiedenen Märkte eine Rolle als auch das eingesetzte Humankapital. Herrscht auf den Produkt- und Dienstleistungsmärkten freier Wettbewerb und können die Marktakteure auf offenen Märkten freie Entscheidungen treffen? Gibt es einen funktionierenden und offenen Kapitalmarkt, damit Investitionen und wirtschaftliche Tätigkeit überhaupt stattfinden können und effiziente Finanzierungsinstrumente angeboten werden? Welche Regeln beherrschen den Arbeitsmarkt? Können Arbeitnehmer und Arbeitgeber ihr Arbeitsverhältnis frei gestalten?

Neben diesen marktorientierten Aspekten der unternehmerischen Freiheit ist auch die Freiheit im Bereich Bildung und Innovation entscheidend. Denn das Humankapital und die Innovationskraft eines Landes sind wichtige Faktoren, um unternehmerisch tätig sein zu können. Herrscht auch im Bildungswesen Wettbewerb und gibt

es gute Rahmenbedingungen für Innovationen, steigt auch die Qualität und die Kreativität des Humankapitals.

Freiheit fördert nur dann unternehmerische Tätigkeit, Wohlstand und Fortschritt, wenn es einen festen Rahmen gibt, in dem die persönlichen Rechte des Einzelnen durchgesetzt werden. Fehlen Eigentumsrechte, Rechtsstaatlichkeit und politische Stabilität, sind Investitionen und unternehmerische Tätigkeit sehr risikoreich und damit unattraktiv. Daher muss der Blick auf unternehmerische Freiheit immer auch die Qualität des institutionellen Rahmens umfassen (Good Governance).

Regeln sind wichtig und notwendig. Unter völliger Regellosigkeit würde keine Gesellschaft und kein Wirtschaftssystem funktionieren. Ein gewisses Maß an Regulierung und vor allem die richtigen Regeln sind notwendige Voraussetzung und gehören zu den Grundpfeilern des Wirtschaftssystems. Die Einbettung von Regulierung in den Gesamtkontext der Sozialen Marktwirtschaft kommentiert der Jurist Rupprecht Podszun. Er gibt einen Einblick in das juristische Gefüge, das der unternehmerischen Freiheit zugrunde liegt, und liefert Anstöße zur zukünftigen Rechtsgestaltung in Deutschland.

Welchen Stand hat die unternehmerische Freiheit in Deutschland? Um dies zu untersuchen, sollten die verschiedenen Freiheitsaspekte Deutschlands im Ländervergleich betrachtet werden. Ansonsten ließe sich nur theoretisch ein optimales Maß an Freiheit festlegen, was für die Praxis wenig hilfreich wäre. Insofern ist ein Vergleich mit den existierenden Wirtschaftsordnungen sinnvoller. Ein Blick auf die Wettbewerbssituation sowie auf Stärken und Schwächen des Standorts kann wertvolle Hinweise liefern, wie die unternehmerische Freiheit in Deutschland im internationalen Vergleich ausfällt. Die vorliegende Publikation widmet sich vor diesem Hintergrund den folgenden Fragen (siehe Seite 8):

Zusammensetzung des Index der unternehmerischen Freiheit

Index der unternehmerischen Freiheit

Produkt- und Dienstleistungsmärkte		Kapitalmarkt	
Öffentliche Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> - Bedeutung öffentlicher Unternehmen - Staatseingriffe in die Wirtschaft 	Staatliche Banken	<ul style="list-style-type: none"> - Einlagen bei privaten Banken
Wettbewerbs-hemmnisse	<ul style="list-style-type: none"> - Wettbewerbsbeschränkungen - Effizienz des Wettbewerbsrechts - Staatliche Subventionen - Wirkung von Subventionen - Öffentliche Ausschreibungen - Agrarpolitische Eingriffe 	Markt-zutritts-regulierung	<ul style="list-style-type: none"> - Marktzutritt - Effektivität der Zentralbank-politik
Unterneh-mensgrün-dung und -schließung	<ul style="list-style-type: none"> - Beginn einer Geschäftstätigkeit - Beendigung einer Geschäfts-tätigkeit - Administrative Lasten bei Unternehmensgründung - Firmengründungen 	Eingriffe in die Geschäfts-tätigkeit	<ul style="list-style-type: none"> - Zinskontrollen - Regulierung von Bank-aktivitäten - Kapitaladäquanz - Regulierung von Finanz-instituten - Regulierung des Wertpapier-handels
Eingriffe in die Geschäfts-tätigkeit	<ul style="list-style-type: none"> - Beteiligung an der Geschäfts-tätigkeit - Bürokratische Anforderungen - Regulierungsstandards - Regulierungs- und Verwaltungstransparenz - Steuerlast - Regulierung auf lokaler Verwaltungsebene - Leichtigkeit der Geschäfts-tätigkeit 	Kapital-verkehrs-beschrän-kungen	<ul style="list-style-type: none"> - Grenzüberschreitende Zusammenschlüsse - Ausländische Investoren - Regulierung von ausländischen Direktinvestitionen - Besitz von Fremdwährungs-konten - Kapitalkontrollen
Tarifäre und nicht tarifäre Handels-hemmnisse	<ul style="list-style-type: none"> - Zollhöhe - Durchschnittszoll und Standardabweichung - Diskriminierende Maßnahmen - Regulierungsbarrieren - Handelsbeschränkungen - Wirkung nationaler Handels-beschränkungen - Wirkung von Zollverfahren - Zollbehörden - Protektionismus 	Kredit-verfügbarkeit	<ul style="list-style-type: none"> - Kapitalkosten - Rechte von Gläubigern und Schuldern - Zugang zum Kapitalmarkt - Risikokapital - Zugang zu Darlehen - Verfügbarkeit von Risikokapital - Kredite im Privatsektor

Eigene Darstellung

Arbeitsmarkt	
Einstellungen	<ul style="list-style-type: none"> - Befristete Verträge - Zeitarbeit - Einwanderungsgesetze
Entlassungen	<ul style="list-style-type: none"> - Schwierigkeit der Entlassung - Kündigungsfristen - Anzeigeverfahren (Kündigung) - Kollektive Entlassungen - Entlassungskosten - Arbeitsmarktregulierung - Flexibilität der Vertragsgestaltung
Lohnfindung	<ul style="list-style-type: none"> - Kollektive Verhandlungsprozesse - Kollektivvertragsdichte - Mindestlohnvorschriften - Flexibilität der Lohnfindung
Arbeitszeitregulierung	<ul style="list-style-type: none"> - Arbeitszeit- und Urlaubsregulierung
Zusammenarbeit von Arbeitnehmern und Arbeitgebern	<ul style="list-style-type: none"> - Kooperation in Arbeitsbeziehungen - Verhältnis zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern
Effektivität des Arbeitsmarktes	<ul style="list-style-type: none"> - Anreizsetzung

Bildung und Innovation	
Lehrpersonal	<ul style="list-style-type: none"> - Leistungskriterien zur Performance - Leistungskriterien zur Qualifikation - Leistungskriterien zur Demografie
Autonomie der Schulen	<ul style="list-style-type: none"> - Personaleinstellung - Ressourcenplanung- und verwendung - Beurteilungsrichtlinien - Unterrichtsinhalte

Wettbewerb um private Mittel im Hochschulwesen	<ul style="list-style-type: none"> - Private Finanzierung von Hochschulen
Innovation	<ul style="list-style-type: none"> - Steuervergünstigung für Forschung und Entwicklung - Öffentliche Beschaffung von Technologie - Zusammenarbeit von Universitäten und Industrie - Entwicklung und Anwendung von Technologie - Forschungsregulierung - Technologische Regulierung - Geistiges Eigentum

Good Governance	
Rechtsstaatlichkeit	<ul style="list-style-type: none"> - Bürger- und Menschenrechte
Politische Zuverlässigkeit	<ul style="list-style-type: none"> - Stabilität und Sicherheit
Effizienz der Verwaltung	<ul style="list-style-type: none"> - Qualität der öffentlichen Dienstleistungen
Rechtssicherheit	<ul style="list-style-type: none"> - Rechts- und Vertragsdurchsetzung
Korruption	<ul style="list-style-type: none"> - Kontrolle von Macht- ausnutzung
Steuern	<ul style="list-style-type: none"> - Spitzensteuersatz - Verschwendung von Steuergeldern - Persönliche Steuern - Unternehmensbesteuerung - Körperschaftsteuer

- Wie groß ist die unternehmerische Freiheit in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern?
- In welchen Bereichen ist die unternehmerische Freiheit in Deutschland (zu) gering und in welchen Bereichen haben Reformen etwas bewirkt?

Um diese Fragen zu beantworten, wurde ein international vergleichender Index erstellt, der die unternehmerische Freiheit von 28 OECD-Ländern im Zeitraum von 1995 bis 2015 analysiert. Übersicht 1 zeigt die Zusammensetzung des Index, der den in Kapitel 2 und 3 dargestellten Ergebnissen zugrunde liegt. Die Methode des Index der unternehmerischen Freiheit wird im Anhang detailliert beschrieben. Damit wird sowohl eine länderübergreifende Analyse als auch eine Betrachtung etwaiger Verschiebungen im Zeitverlauf in einem Land im Vergleich zu anderen Staaten ermöglicht.

Der Index unterteilt sich in fünf Teilindizes. Diese liefern Informationen darüber, wie sich die Freiheit auf den zentralen Märkten und innerhalb der Rahmenordnung im Zeitverlauf entwickelt hat. Ziel des Index ist es,

- wissenschaftliche, datenbasierte Orientierungswerte zu Freiheits- und Regulierungsniveaus sowie zu Stärken und Schwächen einzelner Länder aufzuzeigen,
- regulatorische Politik- und Reformfelder zu identifizieren, die in den Fokus der Politik rücken sollten und
- für die Bedeutung von unternehmerischer Freiheit zu sensibilisieren.

Länderprofile mit den Ergebnissen des Index der unternehmerischen Freiheit und der Teilindizes sind abrufbar unter www.romanherzoginstitut.de/laenderprofile.

Um den empirischen Blick auf die unternehmerische Freiheit zu ergänzen, berichtet jeweils ein Unternehmer über die praktischen Konsequenzen von Regulierung in den einzelnen Dimensionen. Diese Interviews geben deren persönliches Erleben wieder. Fünf Unternehmer nehmen Stellung zu den Fragen,

- was wirtschaftliche Freiheit in einem jeweiligen Teilbereich konkret für ihr Unternehmen bedeutet,
- welche Erfahrungen sie im internationalen Vergleich gemacht haben und
- welche praktischen Konsequenzen sie daraus für ihre unternehmerische Tätigkeit ziehen (mussten).

Rechtsrahmen, Empirie, Unternehmersicht: Diese drei Perspektiven sollen einen umfassenden Eindruck von der unternehmerischen Freiheit in Deutschland im internationalen Vergleich und im Unternehmensalltag vermitteln. Die Publikation zeigt nicht nur auf, wie Freiheit gemessen werden kann und wie ausgeprägt die Freiheit wo ist. Sie soll auch verdeutlichen, was ein Mangel an Freiheit oder das Zulassen von Freiheit konkret für ein Unternehmen und für seine Mitarbeiter bedeutet und wie politische Maßnahmen einzuordnen sind, die Freiheit gewähren oder einschränken.

Rupprecht Podszun

Unternehmerische Freiheit in der Rechtsordnung

Darf der Gesetzgeber Banken neue Eigenkapitalregeln vorschreiben? Einen Mindestlohn einführen? Datenschutzbestimmungen erlassen? Dürfen Gerichte einem Unternehmen wie dem Taxidienstleister Uber das Geschäft untersagen? Und, um die für viele drängendste Frage nicht zu vergessen: Was darf das Finanzamt?

Es sind Juristinnen und Juristen, die in Gesetzen und konkreten Entscheidungen ausbuchstabieren, was der marktwirtschaftliche Grundwert der unternehmerischen Freiheit in der Praxis wert ist. Dabei sind sie nicht einseitig die Blockierer oder Bremsen. Ein kurzer Blick zu den Anfängen modernen Unternehmertums offenbart die beflügelnde Funktion von Recht: Im März 1791 beschloss die verfassunggebende Versammlung in Frankreich das Décret d'Allarde. In Artikel 7 dieses Gesetzes hieß es: „*A compter du 1er avril prochain, il sera libre à toute personne de faire tel négoce ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouvera bon [...]*“¹ Dieser Satz ermöglichte nicht weniger als die Gewerbe- oder unternehmerische Freiheit. Das Décret d'Allarde war der rechtliche Aufbruch in eine neue Zeit des Wirtschaftens. Zünfte und Korporationen waren fortan verboten. Die Französische Revolution 1789 war also die politische Geburtsstunde der unternehmerischen Freiheit, ermöglicht durch ein Gesetz. Dieser legislative Befreiungsschlag ermöglichte erst die wirtschaftlichen Umwälzungen des 19. Jahrhunderts. Jetzt konnte etwas unternommen, investiert, riskiert werden!

¹ Übersetzung: „Ab dem nächsten 1. April hat jede Person die Freiheit, so Handel zu treiben oder den Beruf, die Kunst oder das Handwerk auszuüben, das sie gut findet [...]“.



Prof. Dr. **Rupprecht Podszun** ist Inhaber des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht, Immaterialgüter- und Wirtschaftsrecht an der Universität Bayreuth und Affiliated Research Fellow am Max-Planck-Institut für Innovation und Wettbewerb in München. Für seine Habilitationsschrift „Wirtschaftsordnung durch Zivilgerichte“ wurde er 2014 vom Roman Herzog Institut und der vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. mit dem Roman Herzog Forschungspreis Soziale Marktwirtschaft ausgezeichnet.

In Deutschland wurde diese Entwicklung mit den Stein-Hardenberg'schen Reformen 1810 rezipiert; die ersten Rechtsregeln für die kapitalbringenden Aktiengesellschaften fallen in diese Zeit. 1815 erging in Preußen eine Verordnung mit dem schönen Titel „Publikandum zur Ermunterung und Belohnung des Kunstfleißes“ – eine Art Patentgesetz. Ein gewisser Friedrich Krupp gründete 1811 eine Fabrik für Gusstahl.

Der Aufstieg solcher Unternehmer, die man heute wohl Entrepreneure nennen würde, fiel nicht eben zufällig in diese Zeit. Sie bedurften der rechtlichen Absicherung. Gesetze können Garanten unternehmerischer Freiheit sein.

Sie zügeln den Staat in seinem Zugriffswillen, sie setzen Anreize für unternehmerische Aktivität und sie sichern auch – Stichwort: Kartellrecht – die Wettbewerbsfreiheit vor Beschränkungen durch Unternehmen selbst. Regulierung ist also keineswegs eine Einbahnstraße. Wenn gelegentlich Unternehmer nach „weniger Staat“ rufen, vergessen sie, dass Marktwirtschaft die rechtliche Grundsicherung braucht. Unter Ökonomen ist unumstritten, dass klar zugewiesene Eigentums- und Verfügungsrechte, ein funktionierendes Justizwesen, Grundrechte der Kommunikationsfreiheit sowie Regeln gegen Kartelle und Monopolmissbrauch unerlässlich sind.

Doch offen ist, was über dieses Minimum hinaus vom Staat getan werden muss – oder darf. Das Spannungsfeld von freiheitsbeschränkendem Interventionismus einerseits und freiheitsermöglichender Marktgewährleistung andererseits muss immer aufs Neue vermessen werden. Wichtigster Markstein dafür bleibt die Verfassung, wobei hier nicht mehr nur das deutsche Grundgesetz heranzuziehen ist. Wirtschaftsrecht ist heute Sache der europäischen Organe. Diese sind seit 2009 festgelegt auf eine Grundrechtecharta, die in ihren Artikeln 15 bis 17 Berufsfreiheit, unternehmerische Freiheit und Eigentumsrechte umfassend schützt. Die freie Marktwirtschaft steht rechtlich nicht mehr zur Disposition, nachdem auch im Osten Deutschlands 1989 endlich wieder Vertrags-, Berufs- und Gewerbefreiheit erkämpft worden waren. Die Verfassung mit ihren wohlklingenden Prinzipien beantwortet aber die konkreten Fragen noch nicht.

Eine der großen Leistungen der Staatsrechtswissenschaft der letzten Jahre ist, dass klargestellt wurde, wer die Rechtfertigungslast trägt: Wenn hoheitlich in Märkte interveniert wird, wenn also Wirtschaftspolitik betrieben wird, so liegt die Rechtfertigungslast beim Staat. Wenn

er eingreifen will, muss er beweisen, dass das nötig ist. Ein wichtiger Paradigmenwechsel im Vergleich zur früheren Allzuständigkeit von Vater Staat!

Welche Rechtfertigungsgründe zur Verfügung stehen, ist jedoch sehr umstritten: Die einen argumentieren mit dem „Gemeinwohl“, einem etwas diffusen politischen Begriff. Die anderen erlauben nur dann einen Eingriff, wenn ein Marktversagen vorliegt: Was die unsichtbare Hand des Marktes nicht richten kann, etwa bei natürlichen Monopolen oder im Fall von eklatanten Verhandlungsungleichgewichten, darf dann von Rechts wegen in Ordnung gebracht werden. Das bedarf allerdings des genauen Verständnisses, wie die Ökonomie funktioniert. Und auch die Ökonomen liefern hierzu keine fertigen Antworten – am Ende sind Richterinnen und Richter oder Ministerialbeamte, die an Gesetzentwürfen arbeiten, (zum Glück!) auch nur Teilnehmer des großen demokratischen Diskurses.

Jahrzehntelang war der Gedanke der Sozialen Marktwirtschaft, inspiriert von den ordoliberalen Vordenkern der Freiburger Schule, der Leitgedanke dieser Diskussion in Deutschland: ein starker, moralisch grundierter staatlicher Ordnungsrahmen, innerhalb dessen sich unternehmerische Freiheit voll entfalten kann. Doch passt dieses Modell noch in Zeiten von Globalisierung, Deregulierungsmaßnahmen, Digitalisierung und zunehmender Abhängigkeit von den Finanzmärkten? Gerade nach der Finanzkrise ist bei Ökonomen, Politikern und auch Juristen eine gewisse Orientierungslosigkeit zu spüren. Sie sind auf der Suche, auf der sie sich auch auf Irrwege begeben, wie einige der jüngeren wirtschaftspolitischen Entscheidungen zeigen.

Für solche Suchprozesse hat Friedrich August von Hayek, der große Freidenker unter den Wirtschaftsnobelpreisträgern, den schönen Begriff des „Entdeckungsverfahrens“ geprägt und zur Demut gemahnt: Wer glaubt, als zentrale Steuerungsinstanz klüger zu sein als der Markt, begeht eine „Anmaßung von Wissen“. Demut im Recht? Das könnte heißen, den Vorteil von Gesetzen, nämlich ihre Dauerhaf-

tigkeit und Stabilität, gelegentlich als Nachteil zu begreifen und Abhilfe zu schaffen. Statt unumkehrbar Freiheiten zu beschneiden, wären flexiblere Regelungen, Gesetze mit Verfallsdatum, Experimentierklauseln auszuprobieren. Das Entdeckungsverfahren Recht! Oder, anders gewendet: Ein bisschen „Entrepreneurial Spirit“ für Juristen – das täte der unternehmerischen Freiheit gut.

Unternehmerische Freiheit im internationalen Vergleich

Im Index der unternehmerischen Freiheit liegt Deutschland im aktuellsten Untersuchungszeitraum (2011 bis 2015) auf dem 13. Platz. Im internationalen Vergleich von 28 OECD-Ländern bedeutet dies lediglich einen Platz im Mittelfeld. Den höchsten Gesamtwert erzielt Neuseeland (74 Punkte). Es ist damit das Land mit dem höchsten Maß an unternehmerischer Freiheit. Auf den Plätzen 2 und 3 folgen die Schweiz (73) und Finnland (71). Besonders gering ist die unternehmerische Freiheit in Mexiko (42), Italien (34) und Griechenland (31). Diese Länder bilden das Schlusslicht der verglichenen Staaten.²

Abbildung 1 zeigt, dass die Indexwerte über die letzten 20 Jahre hinweg relativ konstant sind. Die geringe Veränderung erklärt sich auch dadurch, dass ganze Regelsysteme mit zum Teil komplementär zu gestaltenden Einzelaspekten beschrieben werden. Grundsätzliche Regelsetzungen, zum Beispiel bürokratische Prozesse, lassen sich nur inkrementell – also allmählich – verändern. In den letzten zehn Jahren gibt es jedoch eine zunehmende Dynamik bei den Indexwerten und einige Verschiebungen im Ländervergleich. Die USA beispielsweise hatten in den Zeiträumen 1995 bis 2000 und 2001 bis 2005 die Punktführung (75 und 74 Punkte). Diesen Rang lief ihnen im Zeitraum 2006 bis 2010 erst Dänemark ab, welches wiederum im Zeitraum 2011 bis 2015 von Neuseeland überholt wurde.

² Bei der Interpretation der Ergebnisse sollte beachtet werden, dass mit der Einstufung lediglich die Freiheits- beziehungsweise Regulierungsintensität beschrieben wird, ohne damit eine politische Bewertung vorzunehmen. Bei der Kategorie staatliche Subventionen beispielsweise führen geringere Subventionen zu einem höheren Freiheitswert. Damit wird keine Aussage über das richtige Maß an Subventionen in Einzelfällen getroffen oder impliziert, dass gar keine staatliche Förderung politisch verfolgt werden sollte.

Eine deutliche Verbesserung der unternehmerischen Freiheit von 1995 bis 2015 ist in Tschechien und Polen sichtbar. Relativ stark verschlechtert haben sich Spanien und Griechenland. Deutschland hat sich über den gesamten Zeitraum im Vergleich leicht verbessert; von Platz 18 (1995 bis 2005 und 2001 bis 2005) über Platz 16 (2006 bis 2010) auf Platz 13 (2011 bis 2015).

Da der Index keine Aussage darüber zulässt, welche Bereiche der unternehmerischen Freiheit diese Punktverschiebungen verursacht haben, werden im Folgenden die Ergebnisse der Teilindizes vorgestellt. Um die Vielschichtigkeit von Freiheit beziehungsweise Regulierung aufzuzeigen und den Informationsverlust durch die Indexbildung einzugrenzen, werden ausgewählte Aspekte detaillierter erläutert. Die Punktzahlen des Index der unternehmerischen Freiheit und der Teilindizes in den jeweiligen Ländern gibt es darüber hinaus als Länderprofile im Internet unter www.romanherzoginstitut.de/laenderprofile.

2.1 Produkt- und Dienstleistungsmärkte: Liberalisierung fast überall

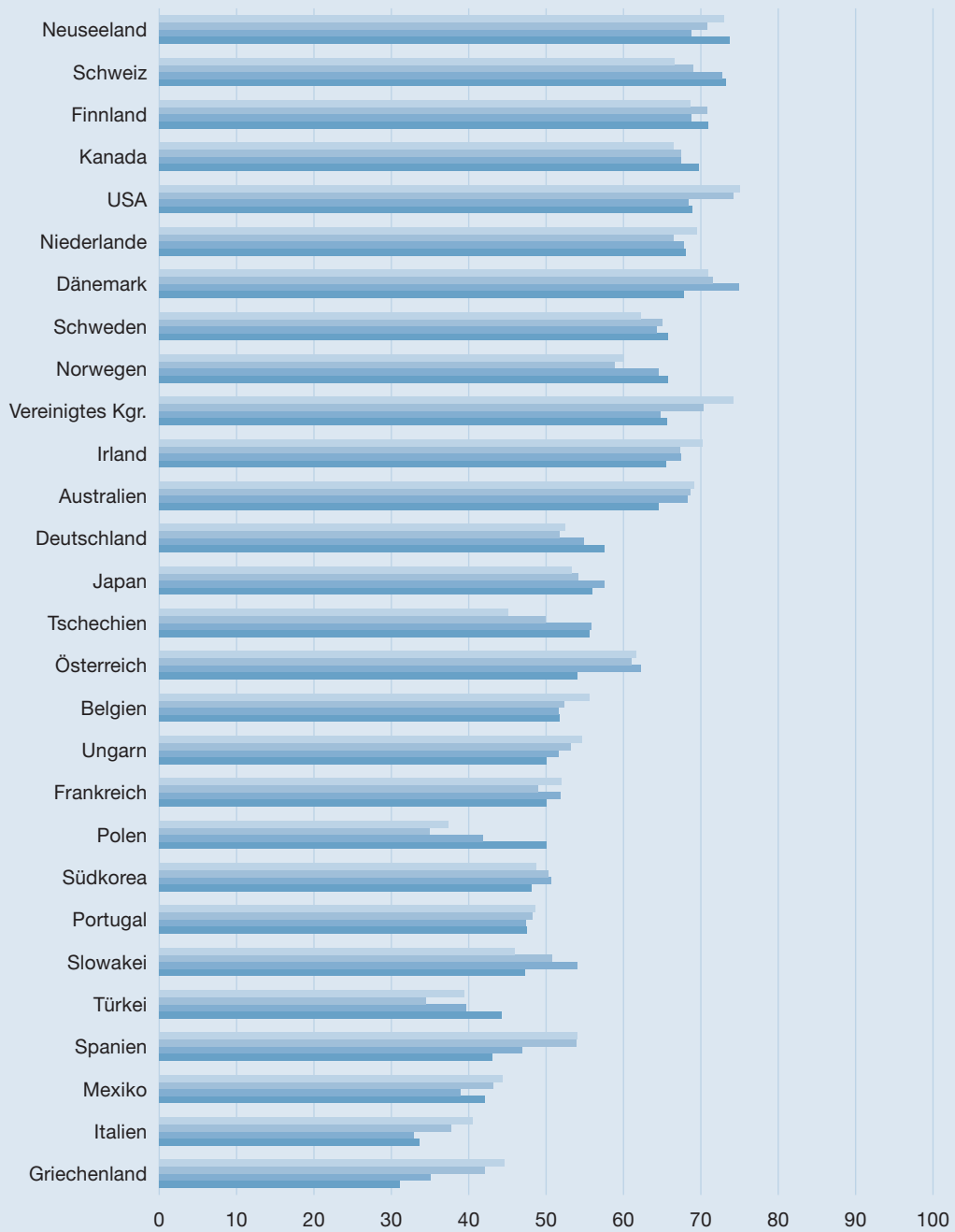
Der erste Teilindex des Index der unternehmerischen Freiheit zeigt die Regulierung der Produkt- und Dienstleistungsmärkte. Freiheit in diesem Bereich sorgt für Produktvielfalt auf den Konsumgütermärkten, für Wettbewerb und leistungs- und knappheitsgerechte Preise sowie für die freie Wahl der Dienstleister – vom Schornsteinfeger bis zur Kfz-Werkstatt. Wettbewerbsverzerrende Maßnahmen hingegen reichen von der Behinderung von Firmengründungen über Staatseingriffe zur Lenkung der Wirtschaft – zum Beispiel in Form von Subventionen – bis hin zur Verstaatlichung von Unternehmen wie zum Beispiel von Stromanbietern. Freier Außenhandel erhöht den Wettbewerb, während Zölle, Einfuhrbestimmungen oder nicht tarifäre Einschränkungen wie administrative Lasten den Wettbewerb behindern

Index der unternehmerischen Freiheit

Abbildung 1

auf einer Skala von 0 (geringe Freiheit) bis 100 (hohe Freiheit)

1995–2000 2001–2005 2006–2010 2011–2015



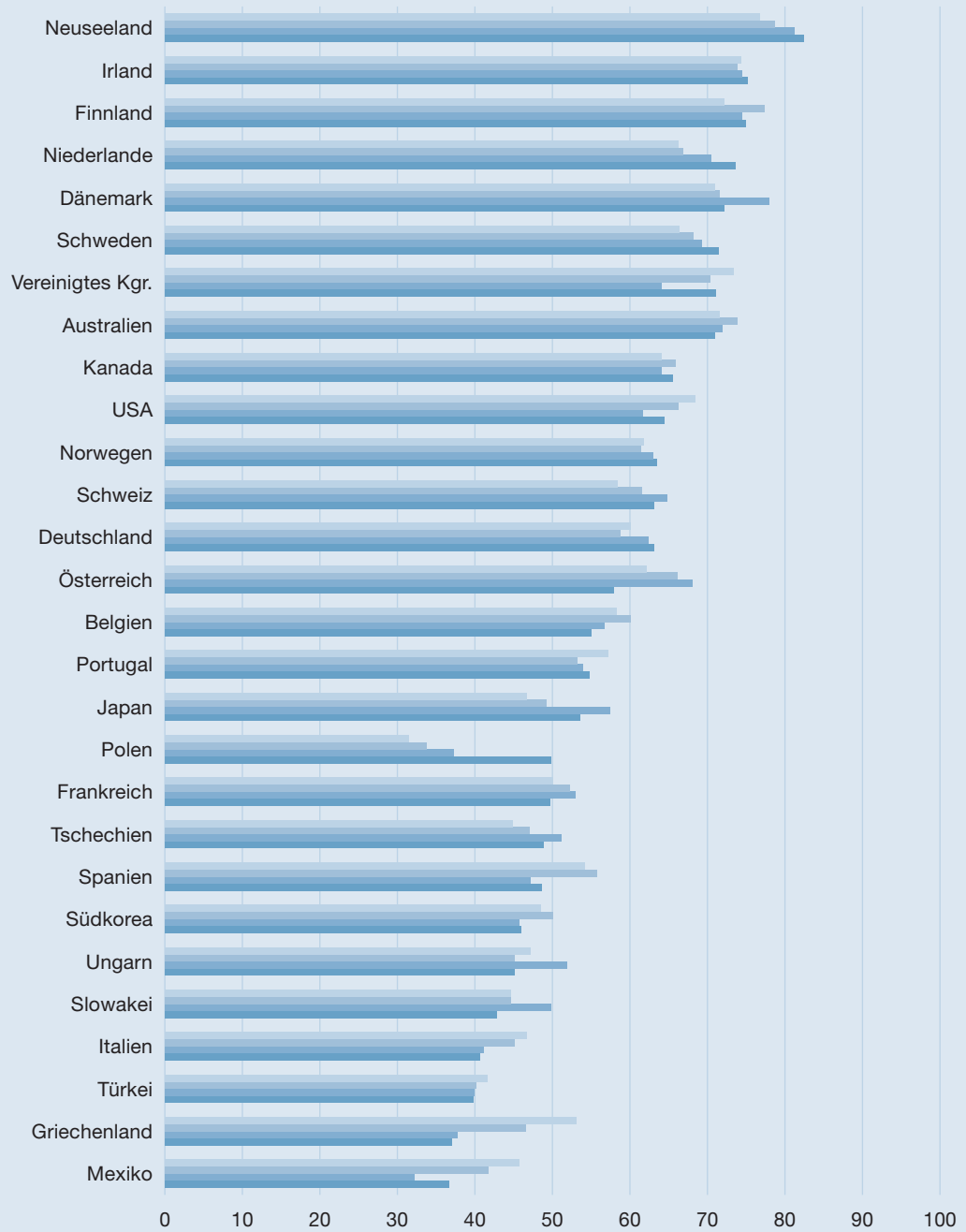
Quellen: Fraser Institute, 2015; IMD, verschiedene Jahre; Kaufmann et al., 2015; OECD, 2015a–e; WEF, 2015; Weltbank, 2015a; 2015b; eigene Berechnungen

Teilindex Produkt- und Dienstleistungsmärkte

Abbildung 2

auf einer Skala von 0 (geringe Freiheit) bis 100 (hohe Freiheit)

1995–2000 2001–2005 2006–2010 2011–2015



Quellen: Fraser Institute, 2015; IMD, verschiedene Jahre; OECD, 2015a; 2015e; WEF, 2015; eigene Berechnungen

und damit dessen effizienz- und wohlförderungseffekte einschränken.

Über die Legitimation und die Notwendigkeit von staatlichen Eingriffen in den Markt und den Wettbewerb wird in den Wirtschaftswissenschaften seit Jahrhunderten diskutiert. Freier Warenhandel gehört zu den wichtigsten Säulen der Marktwirtschaft und hat im Zuge der Globalisierung weltweit für Wohlstand gesorgt. Auch der Rückgang der Armut lässt sich auf die Öffnung der Märkte vor allem in Asien zurückführen: Die Anzahl der Menschen, die in absoluter Armut von weniger als 1,25 US-Dollar pro Tag leben müssen, hat sich von 1990 bis heute halbiert. Um den Grad der Marktliberalisierung und -öffnung der verschiedenen Länder zu erfassen, fließen 28 Kategorien und 43 Variablen in den Teilindex ein. Diese Anzahl stellt die breiteste Datengrundlage der fünf Teilindizes dar.

Neuseeland hat die liberalsten Produkt- und Dienstleistungsmärkte unter den 28 ausgewählten OECD-Staaten. Das Land erzielt im Zeitraum 2011 bis 2015 einen Punktwert von 82, gefolgt von Irland (75), Finnland (75) und den Niederlanden (74). Deutschland liegt in diesem Zeitraum mit einem Wert von 63 Punkten auf dem 13. Platz (Abbildung 2). In den vorangegangenen Zeiträumen erreichte Deutschland relativ zu den anderen betrachteten Ländern geringere Punktwerte. Die Bundesrepublik hat in den vergangenen 20 Jahren seine Märkte für Produkte und Dienstleistungen also relativ stärker liberalisiert als andere Staaten und ist nicht zuletzt deshalb ein weltweit führender Warenexporteur.

Diese Ergebnisse setzen sich aus 28 Kategorien zusammen, die zu folgenden Bereichen zusammengefasst werden können:

- öffentliche Unternehmen,
- Wettbewerbshemmnisse,
- Unternehmensgründung und -schließung,
- Eingriffe in die Geschäftstätigkeit und
- tarifäre und nicht tarifäre Handelshemmnisse.

Ein besonders anschauliches Beispiel für die Entwicklung hin zu mehr Freiheit auf den Produkt- und Dienstleistungsmärkten ist die Liberalisierung der Energie-, Telekommunikations- und Transportmärkte. Hier hat sich Deutschland laut OECD-Messung über die Jahre deutlich in Richtung von weniger staatlicher Kontrolle entwickelt (OECD, 2015e). Neben **öffentlichen Unternehmen**, die früher den exklusiven Zugang zu diesen Märkten hatten, können nun auch private Unternehmen Netzwerkdienstleistungen anbieten. Die meisten anderen Staaten haben ebenfalls Privatisierungen vorangetrieben, sodass die relative Position Deutschlands sich nur wenig verbessert hat. Anders formuliert: Hätte Deutschland die Privatisierung nicht betrieben, wäre es gemäß dem Motto „Stillstand ist Rückschritt“ weit zurückgefallen.

Ähnlich wie im Bereich der Liberalisierung zeigt sich in Deutschland auch eine Entwicklung hin zu weniger **Wettbewerbshemmnissen** in Form von staatlichen Subventionen. Unterstützte der Staat ausgewählte Branchen zwischen 1995 und 2000 noch mit rund 2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP), wurde 2014 nur noch 1 Prozent des BIP dafür aufgewendet (IMD, verschiedene Jahre). Diese Abkehr von staatlichen Eingriffen in Form von Subventionen wird auch von befragten Unternehmensvertretern wahrgenommen (IMD, verschiedene Jahre).

An anderer Stelle stagniert die Reformfreudigkeit in Deutschland hingegen. Wenn **Unternehmensgründungen und -schließungen** schnell und reibungslos verlaufen, wird der Wettbewerb gefördert. Im Wettbewerbsvergleich hat sich die Situation Deutschlands diesbezüglich allerdings verschlechtert. Entgegen den Vorstellungen einer „One-Stop-Strategie“, bei der Gründer nur noch einen Ansprechpartner bei Behörden haben sollten, sind die Indexwerte zu Unternehmensgründungen für Deutschland aktuell sogar schlechter als für Griechenland. In dem südlichen Euroland zeigen sich bereits



Interview mit Dr. Fritz Kempfer, Präsident des Verbands Freier Berufe in Bayern e.V., München

„Die gute Lage übertüncht die staatliche Regulierungswut“

Roman Herzog Institut: Was bedeutet für Sie unternehmerische Freiheit?

Fritz Kempfer: Unternehmerische Freiheit ist die Möglichkeit, im Wesentlichen uneingeschränkt von staatlichem Einfluss unternehmerisch tätig zu werden. Soweit staatliche Einflussnahme notwendig ist, muss diese transparent, schnell erreichbar, verständlich und kostengünstig erfüllbar sein. Grundsätzlich sind diese Voraussetzungen durch das Vorhalten entsprechender staatlicher Informationsstellen, durch die Zugänglichkeit zu den einschlägigen

gesetzlichen Regelungen und durch öffentlich-rechtliche Institutionen, zum Beispiel die Handwerkskammern, die Industrie- und Handelskammern und nicht zuletzt die Kammern der Freien Berufe, gewährleistet.

Unzumutbar allerdings ist ein Steuersystem, das selbst für Fachleute nur schwer durchschaubar und von einem Laien überhaupt nicht erfüllbar ist. Schon leichteste Verstöße hiergegen strafrechtlich zu ahnden, ist undiskutabel. Mit unternehmerischer Freiheit hat ein solches System nichts mehr gemein.

RHI: Deutschland liegt im Bereich der Freiheit auf Produkt- und Dienstleistungsmärkten im Mittelfeld. Dämpft das Ausmaß an Regulierung die positiven Effekte, die angesichts der aktuellen konjunkturellen Lage in Deutschland zu realisieren wären?

Kempfer: Die Situation ist umgekehrt: Die derzeit gute Lage übertüncht die staatliche Regulierungswut, die sich insbesondere in immer neuen bürokratischen Vorschriften niederschlägt. Gesetze wie das Mindestlohngesetz, das selbst eine Hausfrau, die eine Teilzeitkraft beschäftigt, von vornherein kriminalisiert, sind eines Rechtsstaates nicht würdig.

Fazit: Viele der bürokratischen Vorschriften sind wegen Nutzlosigkeit und Überflüssigkeit zu bereinigen (vgl. dazu die Studie „Strategie für einen nachhaltigen Bürokratieabbau“, vbw, 2014).

messbare Auswirkungen der unter dem Druck der Krise durchgeführten Reformen (Europäische Kommission, 2014). Mit 15 notwendigen bürokratischen Schritten hatte Griechenland jahrelang die kompliziertesten Prozesse zur

Unternehmensgründung. Diese wurden inzwischen auf fünf reduziert und auch die Mindestkapitalanforderungen wurden drastisch gesenkt (Weltbank, 2015a). Die regulativen Bedingungen für Firmengründungen wurden damit erleichtert.

Um aber tatsächlich wirtschaftlichen Aufschwung zu erreichen, müssen auch Finanzierungsmöglichkeiten, Geschäftsideen, potenzielle Absatzmärkte und risikobereite Gründer im Land vorhanden sein. Paradoxe Weise zeigen die Umfragedaten zu den administrativen Lasten bei Unternehmensgründungen sogar einen Punkterückgang bei Griechenland. Das bedeutet, dass die Einschätzungen der Unternehmer schlechter sind als die tatsächlichen Bedingungen.

Diese Diskrepanz könnte durch die schlechte Position Griechenlands im Bereich der **Eingriffe in die Geschäftstätigkeit** bedingt sein. Dort sind viele Befragte der Meinung, die bürokratischen Prozesse behinderten die Geschäftstätigkeit (IMD, verschiedene Jahre). Deutschland liegt im mittleren Bereich und die Schweiz erzielt die besten Werte. Die ehemaligen Ostblockstaaten Tschechien und Slowakei haben in den vergangenen 20 Jahren in diesem Bereich eine deutliche Verbesserung erreicht und sich von der Planwirtschaft erfolgreich zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung entwickelt.

Das gilt auch für **tarifäre und nicht tarifäre Handelshemmnisse**. Alle osteuropäischen Staaten haben sowohl die Höhe der erhobenen Zölle verringert als auch die Ungleichbehandlung ausländischer und inländischer Firmen reduziert (OECD, 2015a), sodass sie heute auf vergleichbarer Stufe mit Belgien, Frankreich oder Japan stehen. Die offensten Märkte haben aber – mit Ausnahme der USA – die angelsächsisch geprägten Länder, die auch aufgrund ihrer geografischen Lage besonders auf den internationalen Handel angewiesen sind.

Insgesamt zeigen die Variablen des Index, dass fast alle Länder in den vergangenen 20 Jahren die Regeln auf den Produkt- und Dienstleistungsmärkten reformiert haben. Liberalisierungswellen und wirtschaftliche Integration führen zu deutlich mehr Wettbewerb, aber auch zur besseren Nutzung von komparativen Kostenvorteilen zwischen

den Ländern. Bemerkenswert sind die Entwicklungen der osteuropäischen Staaten, die im Vergleich zu früher deutlich freiheitlichere Regeln eingeführt haben. Diese Aufholjagd in Sachen unternehmerischer Freiheit führt aber auch dazu, dass die Länder, die traditionell hohe unternehmerische Freiheit hatten, zum Beispiel die USA oder das Vereinigte Königreich, Wettbewerbsvorteile verloren haben. Diese Länder müssen sich bemühen, im Wettbewerb der freiheitlichen Standortbedingungen weiterhin mithalten zu können.

2.2 Kapitalmarkt: Von der Krise gezeichnet

Der Teilindex Kapitalmarkt bildet die Freiheit auf den Finanzmärkten ab. Er misst die Freiheit des Kapitalverkehrs und wie gut die Voraussetzungen für Investitionen von In- und Ausländern sind. Kapitalverkehrsbeschränkungen führen dazu, dass Kapital nicht dort eingesetzt wird, wo es den größten Nutzen entfaltet. Sie begrenzen damit die Wachstumschancen einer Volkswirtschaft. Da vom Kapitalmarkt, wie in der Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich wurde, große systemische Risiken für die Realwirtschaft und die Arbeitsmärkte ausgehen, sind Eigenkapitalvorschriften und Regelungen zur Haftung sowie für kurzfristige, risikoreiche Transaktionen notwendig. Ein hoher Punktwert stellt daher nicht ein hohes Maß an Regellosigkeit dar. Vielmehr werden die Stringenz der Regelsetzung und die Gefahr von willkürlichen Eingriffen in diesem Teilindex beurteilt.

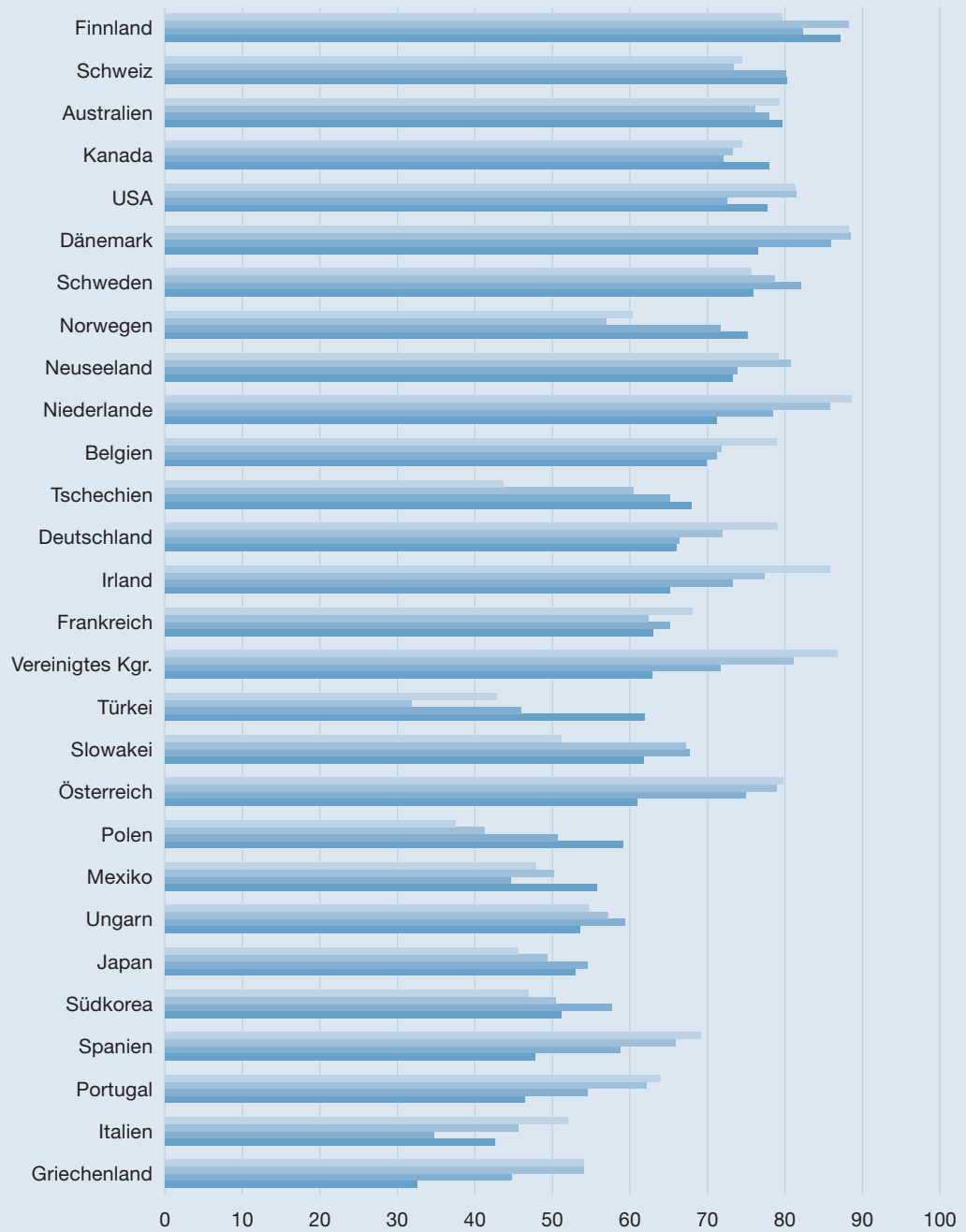
Seit der Finanz- und Wirtschaftskrise und der europäischen Staatsschuldenkrise sind in vielen Ländern Maßnahmen zur Umgestaltung der Finanzmärkte ergriffen worden. Abbildung 3 zeigt, dass der Teilindex Kapitalmarkt im Vergleich zu den anderen Teilindizes besonders viel Dynamik aufweist. Das spricht für starke Veränderungen im regulativen Rahmen. Besonders auffallend sind die Entwicklungen im Vereinigten Königreich und

Teilindex Kapitalmarkt

Abbildung 3

auf einer Skala von 0 (geringe Freiheit) bis 100 (hohe Freiheit)

1995–2000 2001–2005 2006–2010 2011–2015



Quellen: Fraser Institute, 2015; IMD, verschiedene Jahre; WEF, 2015; Weltbank, 2015b; eigene Berechnungen

in Irland. Hier vollzogen sich seit Ende der 1990er Jahre die stärksten negativen Entwicklungen. Von den Plätzen 3 und 4 fielen die Länder zuletzt auf die Plätze 16 und 14 zurück. Positive Veränderungen gab es in diesem Zeitraum vor allem in Tschechien, Polen und der Türkei. Den höchsten Punktestand erreicht aktuell Finnland mit 87 Punkten, den niedrigsten Griechenland (33). Deutschlands Kapitalmarkt wurde – wie jener der meisten europäischen Länder – in den vergangenen Jahren aufgrund der Finanzkrise stärker reguliert. Darauf weist der aktuelle Wert von 66 Punkten hin. Dieser reicht für den 13. Platz. Im Zeitraum 1995 bis 2000 lag Deutschland noch mit 79 Punkten auf dem 10. Platz.

Die Kategorien des Teilindex lassen sich zu folgenden Bereichen zusammenfassen:

- staatliche Banken,
- Marktzutrittsregulierung,
- Eingriffe in die Geschäftstätigkeit,
- Kapitalverkehrsbeschränkungen und
- Kreditverfügbarkeit.

Ein wichtiges Kriterium der unternehmerischen Freiheit am Kapitalmarkt ist der Anteil **staatlicher Banken** im Finanzsektor. Der Anteil der Konten, die bei privaten Banken geführt werden, liegt in Deutschland in den letzten 20 Jahren zwischen 40 und 75 Prozent (Fraser Institute, 2015). Am aktuellen Rand hatte innerhalb der Länderauswahl sonst nur die Türkei so einen starken staatlich beeinflussten Bankensektor. Entsprechend gering ist der Wert für diese Kategorie für die beiden Länder.

Marktzutrittsregulierungen im Bereich der Finanzwirtschaft beeinflussen die Wettbewerbsintensität und damit die Finanzierungsmöglichkeiten für die Realwirtschaft. Diese werden auch durch die Politik der Zentralbanken mitgestaltet. Deren Einfluss auf die Wirtschaft wird seit der Finanz- und Wirtschaftskrise vielerorts deutlich kritischer gesehen als zuvor. Besonders in den

von der Krise stark betroffenen europäischen Staaten Griechenland, Irland, Italien und Portugal fielen die Zustimmungswerte zur Politik der Zentralbank nach 2008 deutlich (IMD, verschiedene Jahre). In Deutschland veränderten sich die Werte hingegen kaum.

Über die Maßnahmen der Zentralbanken hinaus sind Banken von detaillierten staatlichen Vorschriften abhängig. Diese **Eingriffe in die Geschäftstätigkeit** können ordnungspolitischen Prinzipien folgen und damit die wirtschaftliche Entwicklung stabilisieren (Barth et al., 2004) oder eher aus populistischen Gründen erfolgen und damit die (langfristigen) Finanzierungs- und Wachstumschancen begrenzen. Die meisten europäischen Länder haben die Vorschriften für Banken krisenbedingt ad hoc verschärft und so die Geschäftstätigkeit sehr viel stärker reguliert als vorher (Weltbank, 2015b). Ob damit die Auswüchse einzelner Banken verhindert werden können, muss sich noch zeigen. In den meisten europäischen Ländern sind die Vorgaben zur Adäquanz der Bankenregulierung im Vergleich zum Ende der 1990er Jahre nach Ansicht der Unternehmensvertreter strenger geworden (IMD, verschiedene Jahre). Die unternehmerische Freiheit wurde eingeschränkt. Angesichts der systemischen Risiken, die von den Finanzmärkten ausgehen, war diese Re-Regulierung wohl auch notwendig.

Diese Entwicklung zeichnet sich auch bei den **Kapitalverkehrsbeschränkungen** ab. Im Vergleich zu anderen Ländern werden in Deutschland mehr Kontrollen im Kapitalverkehr durchgeführt. Ein Trend zu stärkerer Kontrolle internationaler Kapitalströme ist auch in den USA oder Australien zu beobachten. Griechenland steht noch sehr gut da, dürfte sich aber spätestens durch die Einführung der strikten Kapitalverkehrskontrollen im Sommer 2015, die in den Daten noch nicht abgebildet sind, verschlechtern. Ziel der starken Einschränkungen ist es, eine Abwanderung des Kapitals in andere Länder zu verhindern.



Interview mit Dr. Markus Rieß, Vorstandsvorsitzender der ERGO-Versicherungsgruppe und Mitglied des Vorstands der Münchener Rückversicherungs-Gesellschaft AG, München

„Da werden unnötig Investitionshemmnisse aufgebaut“

Roman Herzog Institut: Was bedeutet für Sie unternehmerische Freiheit?

Markus Rieß: Unternehmerische Freiheit ist unerlässlich für jeden, der die Wünsche und Bedürfnisse der Kunden versteht und passende Lösungen dafür anbieten möchte. So wird unternehmerische Freiheit zum Motor für Innovation und Wachstum. Ein klar definierter und nicht zu enger Ordnungsrahmen hilft, unternehmerische Freiheit in einen fairen Wettbewerb zu lenken.

RHI: Deutschland liegt im Bereich der Freiheit auf dem Kapitalmarkt im Mittelfeld. Ist die stärkere Regulierung für Ihr Unternehmen überhaupt relevant, solange der Zugang zu Kapital weiterhin gut ist?

Rieß: Die Regulierung im Finanzbereich ist für uns Versicherer sehr relevant – und nicht nur in unserer Eigenschaft als großer Kapitalanleger. Solvency II, das europaweit einheitliche Regelwerk für Versicherer, macht Risiken frühzeitig sichtbar und verlangt von den Unternehmen eine den Risiken angemessene Vorsorge. Das tut dem Markt gut, und wir bei Munich Re und ERGO begrüßen das. Schließlich steuern wir unser Geschäft schon lange nach solchen Kriterien.

Ökonomische Steuerung und Risikomanagement haben für uns eine hohe strategische Bedeutung. Über einzelne Regeln lässt sich gleichwohl trefflich streiten. Wie sinnvoll ist zum Beispiel die Anforderung, langfristig angelegte Investitionen in Infrastruktur mit hohen Kapitalanforderungen zu unterlegen? Da werden unnötig Investitionshemmnisse aufgebaut.

RHI: Die internationalen Finanzmärkte haben sich seit der Finanz- und Wirtschaftskrise stark verändert. Hat diese Verschiebung für Ihr Unternehmen neue Chancen oder Risiken eröffnet? Ist die starke Regulierung angesichts der Unsicherheiten auf den Finanzmärkten womöglich sogar positiv für Sie als Unternehmer?

Rieß: Durch Regulierung mit Augenmaß kann im europäischen Markt ein „level playing field“ mit fairen Wettbewerbsbedingungen entstehen. Entscheidend ist, dass die Regulierungsvorgaben in Europa durch Gesetzgeber und Aufsichtsbehörden einheitlich angewendet werden. Risiken sehe ich, wenn die Regulierung uneinheitlich erfolgt oder das richtige Maß überschreitet. Überbordende Berichtspflichten und Governance-Anforderungen verursachen unnötigen Aufwand, der keinem nützt. Das gilt es zu vermeiden.

Diese Maßnahme unterstreicht die Kapitalknappheit in Griechenland, die sich auch im Bereich der **Kreditverfügbarkeit** widerspiegelt. Griechenland, Italien, Irland und Spanien haben hier aktuell sehr niedrige Werte. In diesen Ländern ist es für Unternehmen nach Einschätzung von befragten Unternehmensvertretern besonders schwierig, mit einem guten Businessplan, aber wenigen Sicherheiten ein Darlehen zu erhalten (WEF, 2015). In der ersten Dekade des betrachteten Zeitraums hatten britische Unternehmen die besten Ausichten auf Kredite. Seit 2007 schätzen die Befragten die Lage jedoch sehr viel skeptischer ein. Auf Deutschland schlägt sich die Krisenstimmung in der Kapitalbeschaffung nicht nieder. Im Vergleich der Länder konnte sich die Bundesrepublik hier kontinuierlich verbessern.

Insgesamt zeigen sich für alle Länder deutliche Veränderungen im Kapitalmarktindex. Die mangelnde Kreditverfügbarkeit trotz historisch niedriger Zinsen stellt in vielen Ländern ein zentrales Hindernis auf dem Weg zu wirtschaftlichem Aufschwung dar. Der Aufbau von Vertrauen durch einen glaubwürdigen Kulturwandel in den Finanzinstituten verspricht dabei eher Erfolg als neue, massive Regulierungen. Auch die Group of Thirty (2015), ein internationales Beratungsgremium aus Experten der Geld- und Finanzpolitik, fordert eine Mischung aus Sanktion bei Vergehen und mehr Vertrauensaufbau.

2.3 Arbeitsmarkt: Vielerorts weiter überreguliert

Veränderte Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt werden meist schneller und stärker wahrgenommen als Änderungen in anderen Bereichen. Das liegt daran, dass die Regelsetzung viele Menschen unmittelbar und persönlich betrifft. Der Arbeitsmarkt ist damit ein besonderer Markt. Die gesellschaftlich akzeptierte Balance aus Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität ist nur schwer zu finden. Denn populistisch geforderte Maßnahmen

(zum Beispiel Mindestlohn, Frühverrentung, gute Arbeit) beschränken gleichzeitig die unternehmerische Freiheit, dämpfen Wachstumschancen, verringern die Beschäftigungschancen und fördern den Fachkräftemangel. Insofern ist der Arbeitsmarkt ein sensibler Hebel für die volkswirtschaftliche Entwicklung sowie ein empfindlicher politischer Bereich für Arbeitnehmer und Arbeitgeber.

Aktuell führt die Schweiz (75 Punkte) die Rangliste des Teilindex Arbeitsmarkt vor den USA (73) an (Abbildung 4). Die am stärksten regulierten Länder Spanien, Frankreich, Belgien und Italien weisen im Zeitablauf wenige Veränderungen auf. Auffallend ist die deutliche Verbesserung Deutschlands: Von 32 Punkten im Zeitraum 1995 bis 2000, die damals nur für den letzten Platz reichten, konnte das Land kontinuierlich Punkte hinzugewinnen. Es verzeichnet nun 46 Punkte und liegt auf Platz 21.

Der Teilindex enthält Kategorien in den folgenden Bereichen:

- Einstellungen,
- Entlassungen,
- Lohnfindung,
- Arbeitszeitregulierung,
- Zusammenarbeit von Arbeitnehmern und Arbeitgebern und
- Effektivität des Arbeitsmarktes.

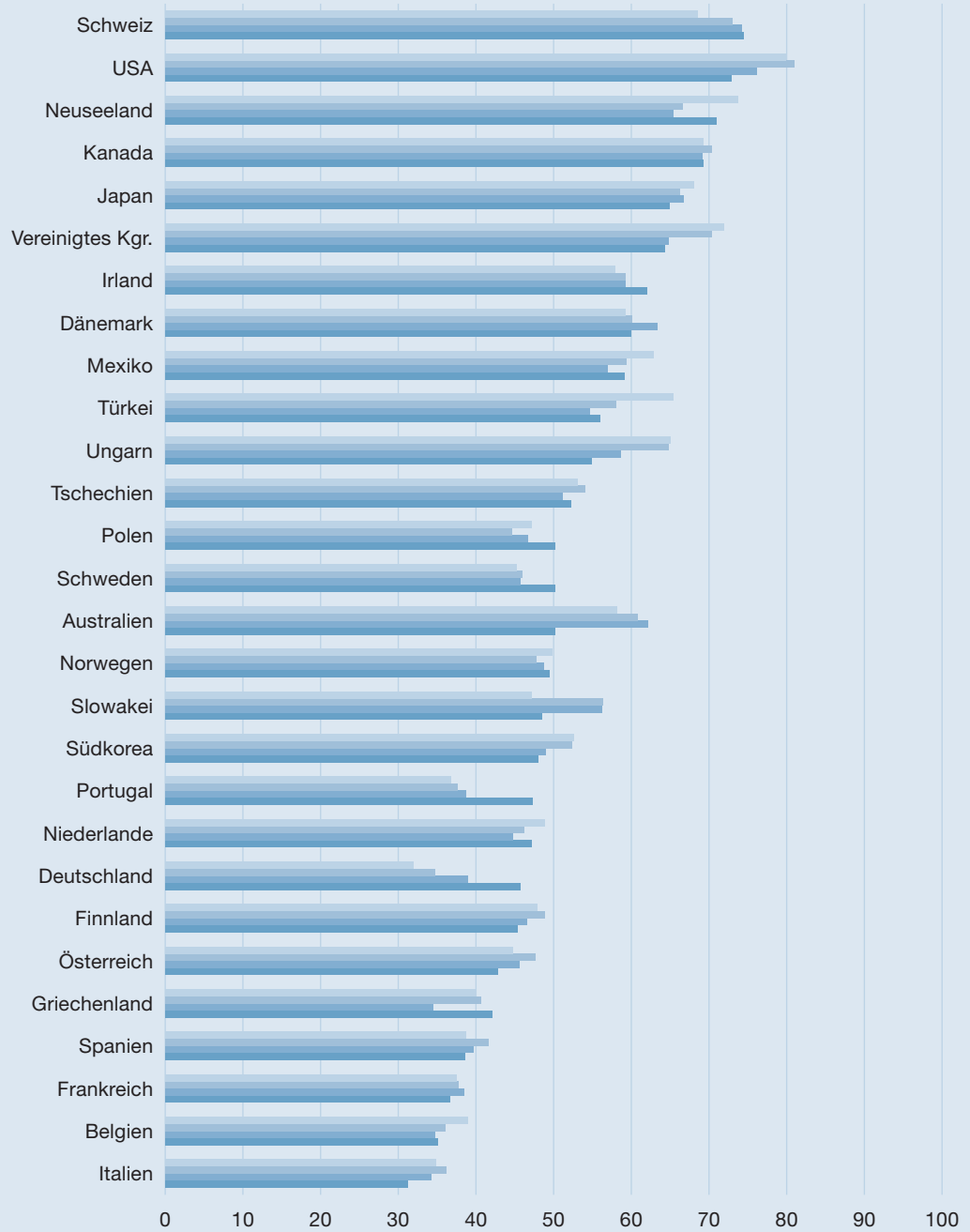
Im Bereich **Einstellungen** von Mitarbeitern hat sich Deutschland im Zuge der Agenda 2010 bei der Befristung von Arbeitsverträgen und der Zeitarbeit hin zu deutlich weniger Einschränkungen entwickelt. Sowohl in Bezug auf die Dauer der Zeitarbeitsverträge als auch auf deren Gestaltungsmöglichkeiten ist Deutschland gegenüber dem Ende der 1990er Jahre freier und flexibler geworden. Das ist besonders bemerkenswert, weil – mit Ausnahme Griechenlands, Portugals und Spaniens – die anderen Vergleichsländer auf diesem Gebiet in den letzten 20 Jahren kaum Veränderungen aufweisen. Der Aufwärtstrend bei

Teilindex Arbeitsmarkt

Abbildung 4

auf einer Skala von 0 (geringe Freiheit) bis 100 (hohe Freiheit)

1995–2000 2001–2005 2006–2010 2011–2015



Quellen: Fraser Institute, 2015; IMD, verschiedene Jahre; OECD, 2015b; WEF, 2015; Weltbank, 2015a; eigene Berechnungen

der Zeitarbeit beschränkte sich allerdings auf den Zeitraum 1995 bis 2010. Im aktuellen Zeitraum 2011 bis 2015 verlor Deutschland hier wieder leicht an Punkten und damit an unternehmerischer Freiheit.

Der Kündigungsschutz (Bereich **Entlassungen**) hat sich in Deutschland in den vergangenen 20 Jahren im relativen Vergleich kaum verändert. Hier hat die Bundesrepublik in allen zugeordneten Kategorien konstant vergleichsweise geringe Punktwerte. Bei den Anzeigeverfahren im Kündigungsschutz hat Deutschland zusammen mit den Niederlanden über den gesamten Zeitraum die meisten unternehmerischen Einschränkungen (OECD, 2015b). Hier müssen in vielen Fällen Dritte, zum Beispiel ein Betriebsrat, über die Kündigung informiert werden oder dürfen mitentscheiden. In den USA ist das Kündigungsverfahren traditionell am bürokratieärmsten. Oft reicht hier schon eine mündliche Kündigung.

Die angelsächsisch geprägten Länder sind auch in Bezug auf ihre **Lohnfindung** relativ frei. Als frei wird in diesem Zusammenhang definiert, wenn Lohnverhandlungen auf möglichst subsidiärer Ebene stattfinden, also zwischen Arbeitgeber und dem einzelnen Mitarbeiter. Am ehesten ist das laut Expertenbefragung aktuell in Neuseeland, im Vereinigten Königreich, in Kanada und in Japan der Fall (Fraser Institute, 2015). Besonders zentralisiert sind die Verhandlungsprozesse nach Meinung der Befragten in Österreich, Finnland und Italien. In diesen Ländern gibt es tendenziell auch striktere Vorgaben, was die Wochenarbeitszeit und die gesetzlichen Urlaubsansprüche angeht.

Sehr geringe Werte im Bereich **Arbeitszeitregulierung** haben Griechenland und Ungarn. Das ist unter anderem auf die dort gültige maximale gesetzliche Wochenarbeitszeit von fünf Tagen zurückzuführen – das ist die geringste innerhalb der verglichenen Länder (Weltbank, 2015a). Die größte Freiheit herrscht diesbezüglich derzeit in den USA.

Ein weiterer Bereich, der über die reine Vertragsgestaltung hinausgeht, aber dennoch die unternehmerischen Spielräume auf dem Arbeitsmarkt charakterisiert, ist die grundsätzliche **Zusammenarbeit von Arbeitnehmern und Arbeitgebern**. Am konfrontativsten werden die Arbeitsbeziehungen in Frankreich eingeschätzt. Von den Industrienationen und europaweit hat das Land über alle Zeiträume die geringsten Werte (IMD, verschiedene Jahre). Im Nachbarland Schweiz hingegen werden die Beziehungen als sehr kooperativ eingestuft. Aktuell weist das Land den höchsten Wert aller Länder auf. Auch in Deutschland beobachten die Experten in allen Zeiträumen eine gute Kooperation zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern.

Der Bereich **Effektivität des Arbeitsmarktes** bündelt Kategorien, die die Anreizsysteme des Arbeitsmarktes und die Auswirkungen durch die sozialen Sicherungssysteme betrachten. Bei der Frage, inwiefern der Arbeitsmarkt Anreize bietet, eine Arbeit aufzunehmen, ordnen befragte Unternehmensvertreter Belgien die geringsten Werte im Zeitraum 2011 bis 2015 zu (WEF, 2015). Der ehemals anreiztheoretisch attraktivste Arbeitsmarkt, die USA, hat in den vergangenen 20 Jahren deutlich an Punkten verloren. Am effizientesten ist der Arbeitsmarkt nach Meinung der Befragten aktuell in der Schweiz. Deutschland erhielt Ende der 1990er Jahre noch die schlechteste Einschätzung der verglichenen Länder. Inzwischen haben sich die Bewertungen verbessert: Deutschland liegt heute zusammen mit Australien, Ungarn und den Niederlanden im Mittelfeld.

Im Teilindex Arbeitsmarkt zeigt sich, dass die USA dem Ruf eines Hire-and-fire-Arbeitsmarktes noch immer gerecht werden. Das Land erzielt in vielen Kategorien Höchstwerte. Im jüngsten Punkterückgang zeigt sich allerdings, dass Unternehmensvertreter den Freiheitsgrad nunmehr pessimistischer einschätzen. Im Vergleich zu anderen Ländern werden unter anderem die Arbeitsbeziehungen und die Arbeitsmarkteffizienz



Interview mit Christian Joh. Tipecska, Geschäftsführer der Tipecska Maschinenbau GmbH, Obersöchering

„Die geringe Flexibilität am Arbeitsmarkt ist Folge einer Reihe von sozialistischen Gesetzen“

Roman Herzog Institut: Was bedeutet für Sie unternehmerische Freiheit?

Christian Joh. Tipecska: Das ist schnell beantwortet: Dinge selbst entscheiden und bewegen zu können, schnell und unkompliziert, weil man auch dafür einstehen muss. Dem folgt zweierlei:

- Wenn man nicht entscheiden und bewegen kann, aber dafür einstehen muss, läuft etwas falsch.
- Wenn man entscheiden und bewegen kann, dafür aber nicht einstehen muss, läuft auch etwas falsch.

RHI: Wie können Unternehmen mit der geringen Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt umgehen?

Tipecska: Die geringe Flexibilität am Arbeitsmarkt ist die Folge einer Reihe von sozial(istisch)en Gesetzen in den 1970er und 1980er Jahren. Diese Überregulierung spricht aber „dem deutschen Arbeitnehmer“ häufig aus der Seele. Hier setzen wir an: Denjenigen, dem der hohe Schutz und damit die mangelnde Flexibilität zusammen mit weniger Chancen recht ist, muss man dort abholen und im System belassen. Demjenigen allerdings, den das Korsett stört und der lieber mehr Freiheit und weniger Sicherheit am Arbeitsplatz möchte, muss man auch Alternativen bieten können. Das ist im Wesentlichen die Arbeit und Aufgabe des Gesetzgebers. Wir Unternehmen können damit nicht gut umgehen, weil wir die Gesetze nicht verlassen können. Mehr Flexibilitätsmöglichkeiten in der individuellen Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse müssen vom Gesetzgeber geschaffen werden (unter anderem im Arbeitszeitgesetz).

Man darf bei alledem aber nicht vergessen, dass wir Unternehmen von demjenigen „deutschen Arbeitnehmer“, dem die Sicherheit wichtig ist, auch Zuverlässigkeit, Beständigkeit, Loyalität und Treue zurückbekommen! Meistens ein Arbeitsleben lang.

RHI: Sind andere Arbeitsmärkte im Ausland verlockend?

Tipecska: Ja. Die hohe Regulierung begrenzt uns, sobald wir uns mit unseren Arbeitnehmern einig sind, in mehr Flexibilität, wir diese aber nicht erreichen können, da Gesetze dagegenstehen. Hier sind wir wieder bei der Pflicht des Gesetzgebers, die Tatsachen in den Betrieben und Belegschaften zu sehen und die Möglichkeiten zu schaffen. Tatsache ist, dass, wer sich nicht bewegt, nicht lange besteht. Das gilt auch für die meist unzeitgemäße Arbeitsmarktregulierung in Deutschland.

als weniger kooperativ beziehungsweise effektiv eingestuft als in vorangegangenen Zeiträumen. Australien fiel von Platz 8 (2001 bis 2010) auf den 15. Platz. Dies lässt sich unter anderem auf die im Jahr 2009 eingeführten Gesetze des „Fair Work Act“ zurückführen, die eine Re-Regulierung des Arbeitsmarktes vorsahen (Fair Work Commission, 2015).

Deutschland hat seinen Arbeitsmarkt durch die Reformen der Agenda 2010 erfolgreich liberalisiert. Im Ranking belegt das Land mit Platz 21 aber immer noch einen der hinteren Plätze, so dass kaum von einer radikalen Wende oder einem Sozialstaatsabbau gesprochen werden kann. Der 2015 eingeführte Mindestlohn, der in den aktuellen Daten noch nicht enthalten ist, verringert die unternehmerische Freiheit wieder. Die positiven Effekte auf die Beschäftigung durch die Deregulierung des Arbeitsmarktes sind damit gefährdet.

2.4 Bildung und Innovation: Freiheit in der Bildung vielfach ein Fremdwort

Die Bereiche Bildung und Innovation betreffen die Zukunftsfähigkeit eines Landes. Schulische, berufliche und universitäre Aus- und Weiterbildung sind die Grundlage für Wachstum und Wohlstand in der Zukunft – gerade in rohstoffarmen Ländern wie Deutschland.

Versäumnisse in diesen Bereichen wirken sich zum Teil erst Jahrzehnte später aus. Umso wichtiger ist es, hier auf flächendeckende Experimente zu verzichten und stattdessen Vielfalt, zum Beispiel bei den Bildungswegen, und gestalterische Freiheit zu ermöglichen. So können Fehlentwicklungen schneller erkannt und Alternativen frühzeitig getestet werden. Voraussetzung dafür ist aber, dass zum Beispiel an Schulen entsprechende Freiheiten bestehen. Die Förderung von Innovationen sollte sich nicht auf einzelne Technologien beschränken, sondern

in einer breiten steuerlichen Abzugsmöglichkeit bestehen, welche Forschung und Entwicklung generell stärkt.

Die Niederlande führen den Teilindex Bildung und Innovation mit 77 Punkten an (Abbildung 5). Deutschlands Wettbewerbsposition hat sich über die vergangenen Zeiträume zwar verbessert, das Land befindet sich mit 46 Punkten und Platz 18 aber immer noch im unteren Mittelfeld der verglichenen Staaten. Auf dem letzten Platz liegt Griechenland (15 Punkte), dessen Punktwerte über die letzten Jahre noch gesunken sind. Einen auffallenden Aufwärtstrend zeigt Portugal. Das Land hat sich zwischen 1995 und 2015 vom vorletzten Platz mit 25 Punkten auf den 17. Platz mit 47 Punkten verbessert. Die Zukunftsfähigkeit des Landes hat sich damit deutlich erhöht.

Diese Punktzahlen ergeben sich aus der Aggregation von Kategorien der folgenden Bereiche:³

- Lehrpersonal,
- Autonomie der Schulen,
- Wettbewerb um private Mittel im Hochschulwesen und
- Innovation.

Die OECD (2015c) misst die Leistungsabhängigkeit der Vergütung des **Lehrpersonals** in den Mitgliedstaaten. Je mehr Möglichkeiten die Lehrer haben, durch gute Leistung und die Übernahme von zusätzlicher Verantwortung höhere Gehälter oder Zusatzzahlungen zu erhalten, und je weniger sich ihre Bezahlung nach soziodemografischen Kriterien wie Alter, Beschäftigungsdauer und Familienstand bemisst, desto mehr Anreize haben sie, die Qualität ihres Unterrichts zu erhöhen.

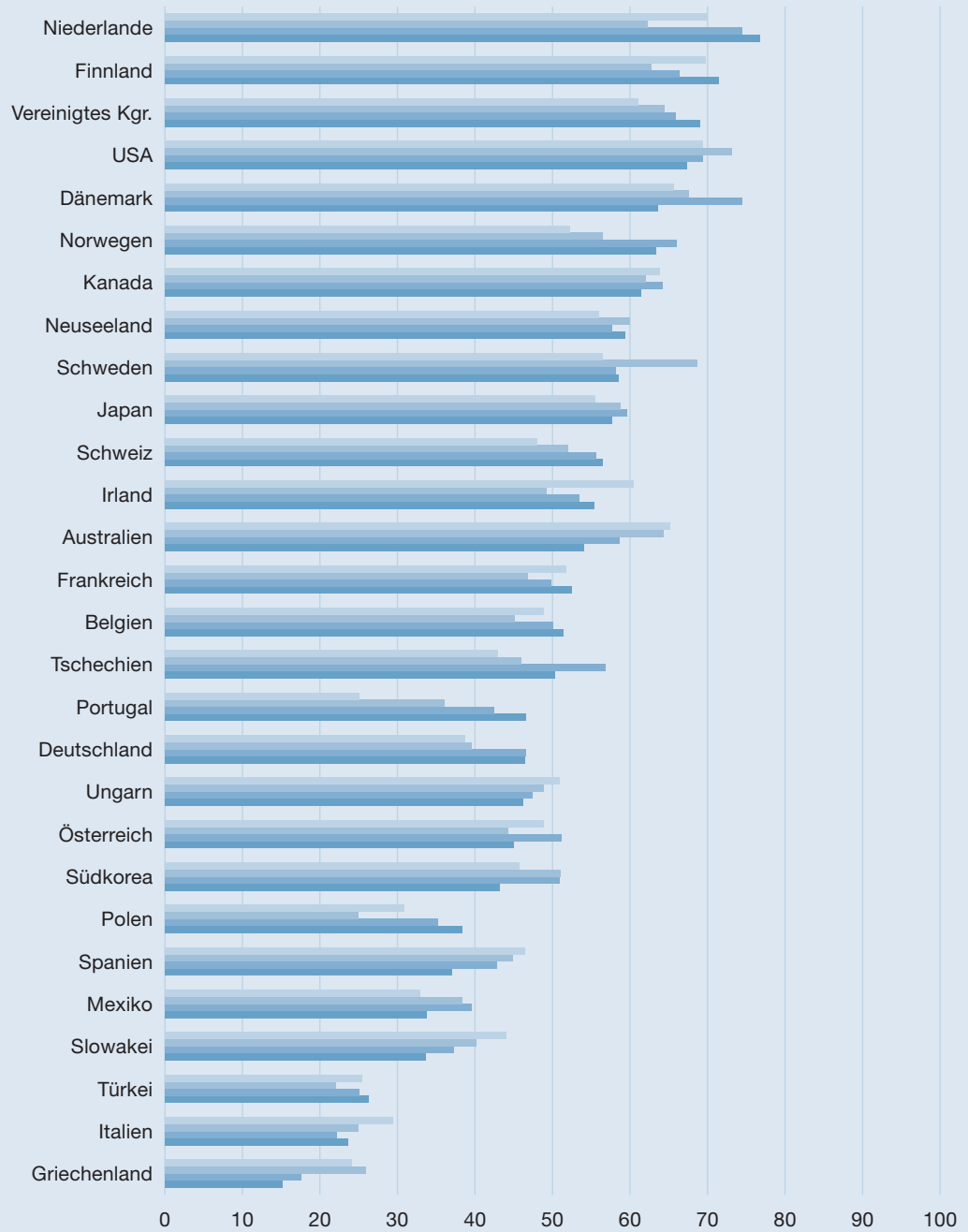
³ Die Daten zum Bildungswesen müssen mit Vorsicht betrachtet werden. In Deutschland beispielsweise ist Bildung Ländersache. Die angelegten Kriterien unterscheiden sich entsprechend je nach Bundesland. Da aber jeweils nur Daten auf Länderebene erhoben werden, sind bereits durch die veröffentlichenden Institutionen Verdichtungen vorgenommen worden, welche die Daten vereinheitlichen und mögliche Unterschiede auf Landesebene ignorieren.

Teilindex Bildung und Innovation

Abbildung 5

auf einer Skala von 0 (geringe Freiheit) bis 100 (hohe Freiheit)

1995–2000 2001–2005 2006–2010 2011–2015



Quellen: IMD, verschiedene Jahre; OECD, 2015c; 2015d; WEF, 2015; eigene Berechnungen

In öffentlichen Schulen in den Niederlanden und Dänemark gibt es die meisten Zulagen für Lehrer, die besondere Verantwortung und Sonderaufgaben übernehmen (zum Beispiel Übernahme von Managementaufgaben, spezielle Aktivitäten wie Theaterkurse oder Unterricht für Schüler mit besonderen Bedürfnissen). In Belgien und Deutschland hingegen bestehen für Lehrer die wenigsten Möglichkeiten, durch zusätzliche Verantwortung einen Bonus zu erhalten.

Zwischen den verglichenen Ländern gibt es auch große Unterschiede hinsichtlich der **Autonomie der Schulen**. Diese ist dann gegeben, wenn Entscheidungen über Personal, Ressourcen, Schüler-Beurteilungsrichtlinien oder Lehrinhalte dezentral von den Schulen getroffen werden können. In Griechenland geben laut einer Umfrage im Zusammenhang mit der PISA-Studie 2012 nur 3 Prozent der Schulen an, ihr Schulleiter habe deutliche Verantwortung in der Lehrereinstellung (OECD, 2015d). Größer sei die Verantwortung für Einstellungen aufseiten nationaler oder lokaler Verwaltungsbehörden und anderer Institutionen. Damit gibt es in dem Land im Ländervergleich diesbezüglich die geringste schulische Einflussnahme. Die meiste Freiheit haben die Schulleiter bei Personalentscheidungen und -führung in Tschechien und im Vereinigten Königreich.

Die Briten haben auch einen starken **Wettbewerb um private Mittel im Hochschulwesen**. Knapp 70 Prozent der Mittel der Hochschulen stammten im Jahr 2011 aus privater Hand, der Rest aus öffentlichen Quellen (OECD, 2015c). Das ist im Ländervergleich nach Südkorea der zweithöchste Wert. In Deutschland haben private Mittel mit 15 Prozent einen niedrigen Anteil an der Hochschulfinanzierung, der aber von den skandinavischen Ländern noch unterschritten wird. Dort reichen die privaten Finanzierungsanteile der Hochschulen von 4 bis 10 Prozent. Diese Zahlen erklären sich durch unterschiedliche Traditionen bei den Bildungssystemen.

Im Bereich der **Innovation** sind die gesetzlichen Rahmenbedingungen in den skandinavischen Ländern jedoch umso effektiver. Laut Aussage von Unternehmensvertretern unterstützt das gesetzliche Umfeld in Schweden, Finnland, Dänemark und Norwegen die Entwicklung und Anwendung von Technologien in hohem Maße (IMD, verschiedene Jahre). Auch in den USA und in Kanada ist die Regelsetzung effektiv. Deutschland befindet sich im Länderranking bei den Innovationen im mittleren oberen Bereich und damit auf einer Stufe mit den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich. Nur wenig Unterstützung durch den gesetzlichen Rahmen sehen die Befragten in der Slowakei (2 Punkte) und in Italien (9).

Für ein Land wie Deutschland, das auf produktive und gut qualifizierte Menschen angewiesen ist und dessen Geschäftsmodell auf innovativen Spezialprodukten basiert, sind Bildung und Innovationen sehr wichtig. Der Vergleich mit den Hauptwettbewerbern unter den OECD-Staaten zeigt, dass hier noch deutlicher Aufholbedarf besteht. Vor allem in den Kategorien, welche die Autonomie der Schulen und die Qualitätsanreize im Bildungswesen abbilden, hat die Bundesrepublik geringere Werte als ihre Hauptwettbewerber. Hier erzielen nach wie vor die angelsächsisch geprägten Länder, deren Bildungssysteme eine starke private Komponente aufweisen, höhere Werte.

Besser schneidet Deutschland in Kategorien ab, welche die Forschung und Entwicklung betreffen. Die Kooperation zwischen Universitäten und Unternehmen hat sich verbessert und bewährt. Die Daten bestätigen vor diesem Hintergrund die in Deutschland häufig gelobten Netzwerkstrukturen innerhalb verschiedener Industriezweige und mit Hochschulen und Forschungseinrichtungen (zum Beispiel Max-Planck-Institute, Fraunhofer-Institute). Noch höhere Werte in Bezug auf Innovation erreichen regelmäßig die skandinavischen Länder und die Schweiz.



Interview mit Frank Bergner,
Geschäftsführender Gesellschafter Richard
Bergner Holding GmbH & Co. KG (RIBE),
Schwabach

„Die besten Schulabgänger werden keine Lehrer“

Roman Herzog Institut: Was bedeutet für Sie
unternehmerische Freiheit?

Frank Bergner: Die Bevormundung durch den Staat und die Interventionen in das unternehmerische Handeln sollten auf ein Minimum beschränkt bleiben. Der Staat sollte den Ordnungsrahmen setzen, diesen überwachen und sich an den Leitgedanken der Sozialen Marktwirtschaft orientieren. Mir ist klar, dass man über die Größe des Ordnungsrahmens trefflich streiten kann. Jedenfalls ist aber Dirigismus zu vermeiden und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen sind in den Vordergrund zu stellen.

Leider ist die Bedeutung des freien Unternehmertums und der Marktwirtschaft bei der Mehrheit der Politiker und in der deutschen Öffentlichkeit verloren gegangen. Wir erleben eine

neue Welle von meist sozialpolitisch motivierten Regulierungen, die letztlich Partikularinteressen einzelner Bevölkerungsgruppen dienen. Ich denke dabei an die Rente mit 63, die Mütterrente, den Mindestlohn und die Frauenquote.

RHI: Wie schneidet Deutschland bei der Freiheit im Bereich Bildung und Innovation im internationalen Vergleich ab?

Bergner: Der Wettbewerb für Deutschland hat zugenommen und wir haben leider in vielen Bereichen unsere technologische Führerschaft verloren. Das deutsche Bildungssystem fällt seit vielen Jahren im internationalen Vergleich zurück. Deutschland muss mit Blick auf seine hohen Standortkosten und die demografische Entwicklung massiv in Bildung investieren, um innovativ zu bleiben und bei Schlüsseltechnologien weltweit Spitzenplätze einzunehmen.

Ohne maßgebliche Verbesserungen im Bildungssystem wird Deutschland jedoch langfristig seine Wettbewerbsfähigkeit einbüßen. Bildung muss die richtigen Inhalte vermitteln (Stichwort: Effektivität), dies mit möglichst hoher Effizienz bewerkstelligen und für mehr Chancengleichheit sorgen. Wir sind auf diesen Gebieten nicht gut genug.

Heute ist unsere Freiheit im Bereich der Bildung – und damit auch der Innovation – sehr eingeschränkt. Zwischen den staatlichen Schulen besteht wenig Wettbewerb. Staatliche Schulen werden nicht nach unternehmerischen, marktwirtschaftlichen Kriterien geführt. Personal- und Budgetverantwortlichkeiten werden viel zu wenig vor Ort von den Schulleitern wahrgenommen. Entsprechend halten sich die Leistungsanreize für Lehrer in Grenzen. Der Lehrerberuf verliert immer mehr an Attraktivität. Leider ist es heute so, dass die besten Schulabgänger keine Lehrer werden.

Schüler, Eltern und die Industrie haben relativ wenig Entscheidungsfreiheit bezüglich der Lehrinhalte und -methoden. An den meisten Schulen fehlt der Praxisbezug, konkret auch der Einbezug von wirtschaftlichen Themen in den Lehrplan.

RHI: *Sind deutsche Absolventen mittelmäßig?*

Bergner: Die Absolventen deutscher Gymnasien sind, zumindest gemessen an den zurückliegenden PISA-Tests, in vielen Fächern eher Mittelmaß. Offenbar hat aber in den vergangenen Jahren ein Aufholprozess begonnen. Erfreulich ist auch, dass aus Arbeitgebersicht die Qualität der Universitätsabgänger in Deutschland – vor allem jener mit Masterabschluss – nach wie vor sehr hoch ist. Ich habe den Eindruck, dass die deutschen Hochschulen einen konsequenteren Veränderungsprozess durchlaufen haben als die meisten Gymnasien, Real- und Berufsschulen.

RHI: *Wie sind die Rahmenbedingungen für Forschung und Entwicklung für Ihr Unternehmen in Deutschland?*

Bergner: RIBE ist ein sehr technikorientiertes Unternehmen. Wir differenzieren uns am Markt durch kundenbezogene Lösungen, individuelle Innovationen und High-End-Produkte

für die anspruchsvollsten Kundenkreise, zum Beispiel Automotive, Energietechnik und Medizintechnik.

Forschung und Entwicklung ist insofern für uns ein wesentlicher Bestandteil der „Unternehmens-DNA“. Die Rahmenbedingungen für Forschung und Entwicklung sind in Deutschland, ganz besonders auch in unserer Stammhaus-Region Mittelfranken, ausgezeichnet, auch wenn der Kampf um die besten Ingenieure immer härter wird.

Wir sind jedoch begünstigt durch unsere geografische Nähe zu ausgezeichneten Hochschulen und kooperieren intensiv mit den unterschiedlichen Lehrstühlen. Durch unser gutes Arbeitgeber- und Technikimage finden wir derzeit noch eine ausreichende Anzahl von Praktikanten, Diplomanden, Doktoranden, die intensiv betreut werden und RIBE oft als späteren Arbeitgeber auswählen.

RIBE ist es in den vergangenen Jahren wiederholt gelungen, für langfristig angelegte Entwicklungsprojekte, zum Beispiel vor dem Hintergrund der deutschen „Energiewende“, Fördermittel in Anspruch zu nehmen. Andere, internationale Standorte bieten hier auf unseren Kompetenzfeldern meines Wissens keine besseren Voraussetzungen.

2.5 Good Governance: Weltweit große Unterschiede

Damit unternehmerisches Handeln möglich ist, bedarf es guter Regeln. Diese sind die Voraussetzung für einen funktionsfähigen Markt und letztlich eine funktionierende Gesellschaft. Der Teilindex Good Governance misst vor diesem Hintergrund die Qualität staatlicher Institutionen.

Kann der Staat bestimmte Rahmenbedingungen wie Privateigentum und Rechtsdurchsetzung nicht sicherstellen, fehlen Anreize dafür, unternehmerisches Risiko einzugehen und sich dem Wettbewerb des Marktes auszusetzen.

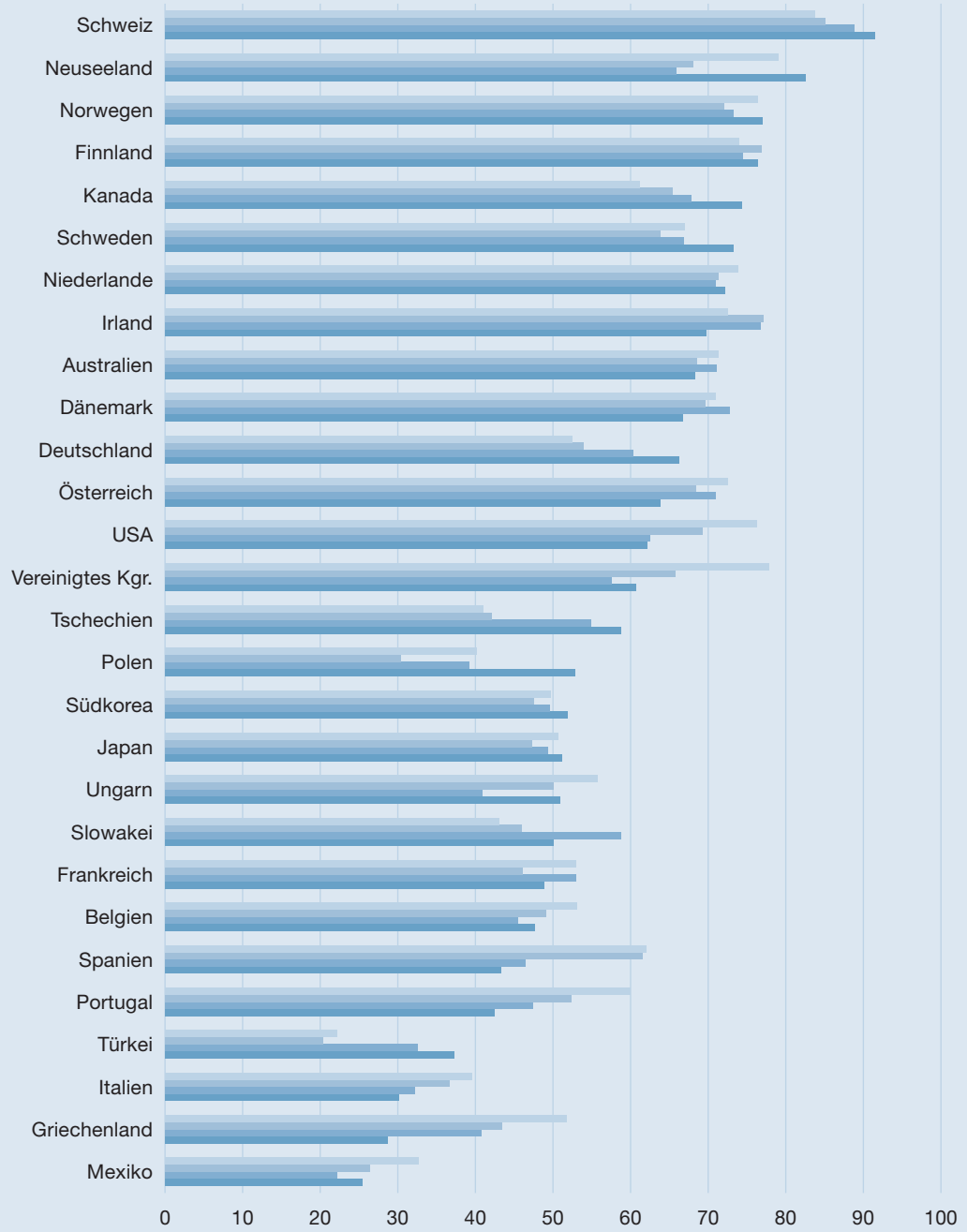
Als Standortfaktor ist die institutionelle Qualität maßgeblich, da die Attraktivität eines Landes für Unternehmen neben den Gegebenheiten des

Teilindex Good Governance

Abbildung 6

auf einer Skala von 0 (geringe Freiheit) bis 100 (hohe Freiheit)

1995–2000 2001–2005 2006–2010 2011–2015



Quellen: Fraser Institute, 2015; IMD, verschiedene Jahre; Kaufmann et al., 2015; WEF, 2015; eigene Berechnungen

Produkt-, Kapital- und Arbeitsmarktes sowie der Verfügbarkeit und Qualität des Humankapitals auch von der staatlichen Durchsetzungskraft und Verlässlichkeit der Rahmenordnung abhängt. Die Dienstleistungen des Staates stehen dabei den erhobenen Steuern gegenüber. Ein Unternehmen kann zum Beispiel schlechte Institutionen in Kauf nehmen, wenn dafür nur geringe Steuern anfallen. Geraten diese beiden Faktoren aber außer Balance, wird ein Standort unattraktiv.

Die Schweiz bietet die besten Rahmenbedingungen der 28 Länder und hat mit aktuell 92 Punkten einen deutlichen Vorsprung gegenüber Neuseeland (83) und Norwegen (77). Italien (30 Punkte), Griechenland (29) und Mexiko (25) liegen auf den hinteren Plätzen (Abbildung 6). Diese Länder haben sich in den vergangenen 20 Jahren im Vergleich zu den Wettbewerbern verschlechtert. Deutschland erreicht bei den klassischen Governance-Indikatoren (zum Beispiel Rechtssicherheit) immer hohe Werte. Die Verbesserung von Platz 19 mit 53 Punkten (1995 bis 2000) auf Platz 11 mit 66 Punkten (2011 bis 2015) ist zu großen Teilen Fortschritten im Steuersystem zu verdanken.

Um beide Komponenten des Governance-Rahmens – Institutionen und Steuererhebung – abzubilden, umfasst der Teilindex die Bereiche:

- Rechtsstaatlichkeit,
- politische Zuverlässigkeit,
- Effizienz der Verwaltung,
- Rechtssicherheit,
- Korruption und
- Steuern.

Der Bereich **Rechtsstaatlichkeit** beschreibt, wie stark Bürgerrechte, politische Partizipation und Meinungsfreiheit durchgesetzt werden. Norwegen, Schweden, Dänemark und der Schweiz gelingt das im Ländervergleich am besten (Kaufmann et al., 2015). Die Ergebnisse basieren auf Daten der Weltbank. Deutschland liegt auf dem 11. Platz. Schlusslichter sind Mexiko und die

Türkei. Die Rangfolge dieser Bewertung hat sich im Zeitverlauf nur geringfügig geändert. Das weist auf die große Stabilität oder Trägheit hin, die institutionellen Gefügen eigen ist.

Letzteres trifft auch auf den Bereich der **politischen Zuverlässigkeit** zu. Stabilität im Zeitverlauf ist auch hier gegeben. Finnland und Neuseeland haben aktuell die höchste Punktzahl, gefolgt von der Schweiz. Für Griechenland zeigt sich jedoch ein bemerkenswerter Abstieg: Die Punktzahl sank von 64 Punkten (Platz 23 im Zeitraum 1995 bis 2000) auf 38 (Platz 26 im Zeitraum 2011 bis 2015). Der kurzzeitige Rückgang der Punktzahl für Deutschland und die USA Anfang der 2000er Jahre ist darauf zurückzuführen, dass in den Daten auch die Sorgen vor politisch motivierten Unruhen oder Terrorgefahr enthalten sind. Die USA fielen von Platz 19 auf Platz 26, erreichten in der darauffolgenden Periode 2006 bis 2010 aber Platz 21.

An anderer Stelle mussten Deutschland und die USA jedoch langfristig Punktverluste hinnehmen. In der **Effizienz der Verwaltung** haben sich beide Länder relativ gesehen verschlechtert. Über den gesamten Zeitverlauf hinweg konnten sich lediglich Finnland, Japan, Südkorea und die Türkei verbessern.

Für wirtschaftliches und unternehmerisches Handeln sind hohe Punktwerte im Bereich **Rechtssicherheit** ebenfalls wichtig. Diese weisen darauf hin, dass Eigentums- und Verfügungsrechte durchgesetzt werden und auf die Justiz sowie auf die Polizei Verlass ist. Am ehesten ist das in Schweden, Norwegen und Finnland der Fall. Die größten Fortschritte diesbezüglich konnten über den gesamten betrachteten Zeitraum Tschechien und die Slowakei erzielen. Die größten Verschlechterungen haben Griechenland und Italien zu verzeichnen.

Gemeinsam mit Mexiko weisen diese beiden Länder auch die schlechtesten Werte im Bereich der **Korruption** auf. Diese Robustheit der Werte über



Interview mit Alfred Gaffal, Präsident von vbw – Die bayerische Wirtschaft und bayme vbm – Die bayerischen Metall- und Elektro-Arbeitgeber, München

„Die Bereitschaft zu staatlichen Eingriffen in die unternehmerische Freiheit ist dramatisch gewachsen“

Roman Herzog Institut: Was bedeutet für Sie unternehmerische Freiheit?

Alfred Gaffal: Das ist für mich die Freiheit eines Unternehmers, Entscheidungen, die der Zukunft und der Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens dienen, auf rechtlich und politisch gesicherter Grundlage treffen zu können. Das gilt natürlich genauso für dessen Wettbewerber. Deren Freiheit ist Herausforderung und ständiger Anreiz, mit dem eigenen Unternehmen innovativ zu bleiben und den Kunden bessere Produkte und Dienstleistungen zu bieten.

Good Governance, also gute Regierungsarbeit, ist es, wenn der Staat die Bedingungen

so gestaltet, dass sich alle Unternehmen im Wettbewerb entfalten können. Der Wettbewerb schafft für die Unternehmen Anreize zu Innovationen und Weiterentwicklungen, um sich auf den globalen Märkten behaupten zu können. Dieser wirtschaftliche Erfolg ist wiederum Basis für Wohlstand und sozialen Fortschritt.

RHI: Deutschland ist ein teurer Standort. Dafür ist das Land bekannt für gute staatliche Institutionen und Infrastrukturen. Entwickelt sich die Standortqualität zukunftsgerecht?

Gaffal: Wir müssen so viel besser sein, wie wir teurer sind. Eine starke Demokratie, ein verlässlicher Rechtsstaat, offen gegenüber der Welt, mit einer sozial starken Marktwirtschaft, einer hervorragenden Infrastruktur und einer vorbildlichen Unternehmerlandschaft: Deutschland ist einer der besten Standorte der Welt. Das ist einen angemessenen Preis wert. Was mich irritiert, ist die zunehmende Bereitschaft, diese Vorteile für selbstverständlich zu nehmen, ihnen aber gleichzeitig den Boden unter den Füßen wegzuziehen.

Das geschieht, wenn Arbeits- und Energiekosten durch politische Entscheidungen nach oben getrieben werden. Es geschieht, wenn ein Projekt wie das transatlantische Freihandelsabkommen infrage gestellt wird und wenn Planungen für wichtige Infrastrukturprojekte Jahrzehnte dauern oder scheitern. Auch in der Erbschaftsteuer riskieren wir, dass Familienunternehmen um falsch verstandener Gerechtigkeit und staatlicher Aufkommensinteressen willen beschädigt werden. Solche Entscheidungen treiben den Preis für unsere Standortqualitäten ungemessen nach oben. Hier müssen wir gegensteuern.

RHI: Deutschland ist im internationalen Vergleich hervorragend durch die letzte Krise ge-

kommen. Werden daraus politisch die richtigen Schlüsse gezogen?

Gaffal: Dass wir gut durch die Krise gekommen sind, ist zum Teil Verdienst einer Bundesregierung, die mutig und richtig auf die Krise reagiert hat. Genauso ist es allerdings Verdienst von Unternehmern, die sich und ihre Unternehmen ständig im weltweiten Wettbewerb messen und notwendige Veränderungen auch gegen schwierige Widerstände durchsetzen.

Dieser unersetzliche Beitrag der Wirtschaft zu unserer guten Lage und die als Vorausset-

zung notwendigen unternehmerischen Gestaltungsmöglichkeiten werden politisch nicht ausreichend respektiert. Stattdessen ist die Bereitschaft zu staatlichen Eingriffen in die unternehmerische Freiheit dramatisch gewachsen. Nur ein Beispiel dafür ist die unreflektierte Kommunalisierung von Leistungen, die von privaten Unternehmen gut und günstig erbracht werden. Solche Entscheidungen stellen die für gemeinsamen Erfolg notwendige Flexibilität unserer Unternehmer und unserer Gesellschaft infrage. Die Agenda 2020 der vbw zeigt, wo vorrangig angesetzt werden muss, um hier zum rechten Maß zurückzufinden.

die Governance-Indikatoren hinweg zeigt, dass im Fall mangelnder institutioneller Qualität meist alle entsprechenden Bereiche betroffen sind. Derart verwobene institutionelle Strukturen zu verändern ist noch schwieriger, als einzelne Gesetzesvorhaben durchzusetzen. Daher sind auch im Bereich der Korruption kaum Veränderungen im Zeitablauf zu beobachten. Die skandinavischen Länder erreichen erneut die Höchstwerte, Deutschland liegt im oberen Mittelfeld.

Der hohen institutionellen Qualität in den skandinavischen Ländern stehen allerdings auch höhere Steuern gegenüber. Der Bereich **Steuern** ist dort von hohen privaten Steuersätzen, moderater Unternehmensbesteuerung und geringer Verschwendung von Steuergeldern gekennzeichnet. Die Schweiz hat nicht nur den geringsten Spitzensteuersatz, sie hat sich sowohl in der Erhe-

bung von Unternehmenssteuern als auch bei der empfundenen Verschwendung von Steuergeldern im Ländervergleich verbessert.

Der institutionelle Rahmen stellt gleichermaßen das Grundgerüst einer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung dar. Seine Qualität sollte daher bei der Gesetzgebung niemals aus dem Fokus geraten. In Deutschland sind Standortfaktoren wie Rechtsstaatlichkeit und politische Zuverlässigkeit zwar nach wie vor gut, sie haben sich aber über die vergangene Dekade im Ländervergleich teilweise verschlechtert. Für Unternehmen sind diese Faktoren jedoch essenziell. Dazu zählt auch eine konstante und langfristige Politik. Angesichts der Finanz- und Wirtschaftskrise gab es zahlreiche politische Ad-hoc-Entscheidungen und Interventionengesetze, die zu Planungsunsicherheiten führten.

Die Bedeutung von Freiheit

Welche Schlüsse können aus den Ergebnissen des Index der unternehmerischen Freiheit für die einzelnen Länder gezogen werden? Warum lohnt es sich, wirtschaftliche und unternehmerische Freiheit anzustreben?

Zum einen ist Freiheit ein gesellschaftlicher Wert, der um seiner selbst willen anzustreben ist. Die Freiheit, sein eigenes Leben und auch seine wirtschaftlichen Aktionen selbst bestimmen zu können, ist ein hohes Gut, welches Wertschätzung und Schutz verdient. Der „Zwecklosigkeit“ der Freiheit – also der moralischen Legitimation der Freiheit – hat sich das Roman Herzog Institut ausführlich in einem Buchprojekt gewidmet (Rodenstock, 2015). Die unternehmerische Freiheit legitimiert sich zum anderen aber auch dann, wenn man explizit nach ihrem Zweck fragt. Es gibt zahlreiche positive Zusammenhänge von unter-

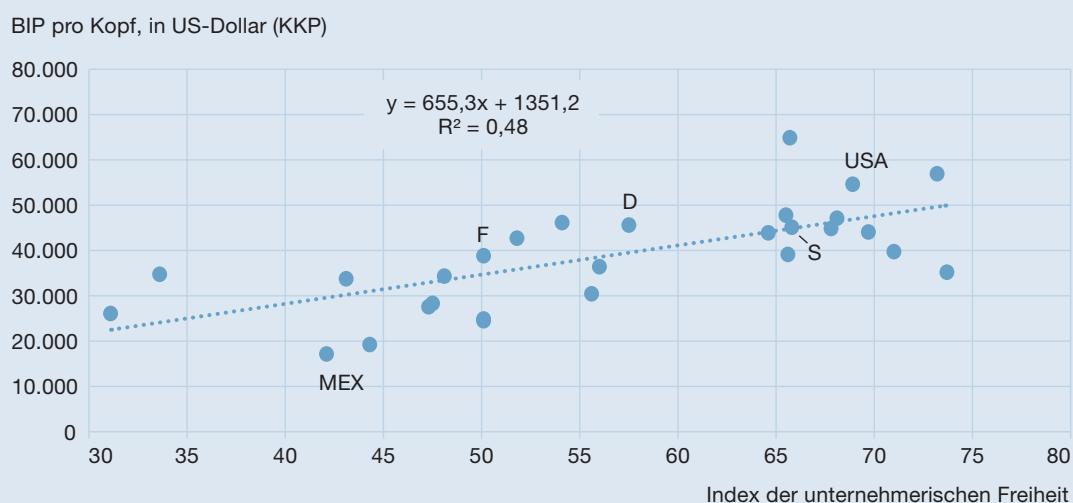
nehmerischer Freiheit mit anderen gesellschaftlich erstrebenswerten und anerkannten Zielen.

Zunächst zeigt sich, dass Länder mit einem höheren Freiheitsgrad tendenziell auch ein höheres Bruttoinlandsprodukt pro Kopf haben. Der Index der unternehmerischen Freiheit weist einen positiven Zusammenhang zwischen Freiheit und Wohlstand auf (Abbildung 7). Daraus allein lässt sich noch nicht ableiten, ob freiheitliche Bedingungen Wohlstand mehr oder ob ein höheres Wohlstandsniveau die Freiheit fördert. Zahlreiche andere Studien weisen aber darauf hin, dass wirtschaftliche Freiheit den Wohlstand positiv beeinflusst (Berggren, 2003; Haan/Sturm, 2000). Kausalanalysen zeigen, dass der Zusammenhang in dieser Richtung besteht und nicht umgekehrt (Faria/Montesinos, 2009). Länder, die sich Wachstum und Wohlstand zum Ziel setzen, sind also gut beraten, durch das Gewähren unternehmerischer Freiheit Innovation und Arbeitsteilung zu fördern.

Freiheit und Wohlstand

Abbildung 7

Index der unternehmerischen Freiheit 2011 bis 2015 und BIP pro Kopf im Jahr 2014, in US-Dollar (Kaufkraftparität)



BIP-Werte für Neuseeland und die Schweiz aus dem Jahr 2013.
Quellen: Fraser Institute, 2015; IMD, verschiedene Jahre; Kaufmann et al., 2015; OECD, 2015a-f; WEF, 2015; Weltbank, 2015a-c; eigene Berechnungen

Der materielle Wohlstand gemessen in Form des BIP ist als Wohlstandsmaß allerdings zunehmend umstritten. Um das Wohlstandsniveau eines Landes abzubilden, werden daher auch immer häufiger gesellschaftliche Kriterien wie die Lebenszufriedenheit der Bürger betrachtet. Dabei zeigt sich: Auch die Lebenszufriedenheit der Menschen – gemessen an den Antworten auf die Frage, wie zufrieden man mit dem eigenen Leben generell ist – steigt mit größerer unternehmerischer Freiheit (Abbildung 8).

Menschen in wirtschaftlich freien Ländern sind tendenziell auch zufriedener. Studien zeigen, dass sich dieser Zusammenhang nicht ausschließlich darauf zurückführen lässt, dass die Menschen in diesen Ländern meist auch ein höheres Einkommen, bessere Gesundheitsversorgung und aufgrund höherer Produktivität auch mehr Freizeit genießen. Der positive Effekt der wirtschaftlichen Freiheit auf die Lebenszufriedenheit ist laut einer Untersuchung von Gehring (2013) robust, auch

wenn man den Einfluss demografischer Faktoren miteinbezieht. Die Kultur eines Landes hat der Studie zufolge jedoch Einfluss darauf, wie stark der Effekt der Freiheit auf die Lebenszufriedenheit ist. Kulturen, die toleranter sind und eine positive Einstellung gegenüber der Marktwirtschaft haben, erreichen einen höheren Zugewinn an Wohlbefinden durch Freiheit als Kulturen, die einer marktwirtschaftlichen Ordnung skeptisch begegnen.

Mehr Vertrauen in die unternehmerische Freiheit und in marktwirtschaftliche Prozesse lohnt sich also, um Wohlstand und Lebenszufriedenheit zu erreichen. Nicht umsonst fordert der von der Bundesregierung eingesetzte Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Titel seines Jahresgutachtens 2014/2015: „Mehr Vertrauen in Marktprozesse“ (SVR, 2014).

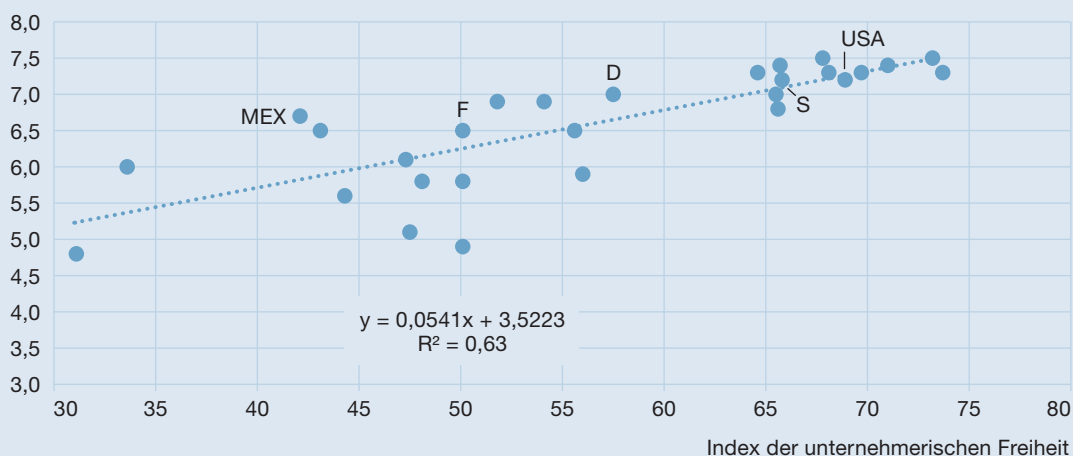
In Ländern, die mehr unternehmerische Freiheit haben, herrscht auch ein höheres Maß an Vertrauen in die Mitmenschen, das politische

Freiheit und Lebenszufriedenheit

Abbildung 8

Index der unternehmerischen Freiheit 2011 bis 2015 und Lebenszufriedenheit im Jahr 2014 auf einer Skala von 0 (unzufrieden) bis 10 (sehr zufrieden)

Lebenszufriedenheit



Quellen: Fraser Institute, 2015; IMD, verschiedene Jahre; Kaufmann et al., 2015; OECD, 2015a–f; WEF, 2015; Weltbank, 2015a; 2015b; eigene Berechnungen

System und die Wirtschaft (Abbildung 9). Wenn Wirtschaftssysteme auf freiwilligen Interaktionen zwischen fremden Personen basieren und gleichzeitig bestimmte Rechte durchgesetzt werden können, gibt es größere Anreize zu vertrauen und am wirtschaftlichen Prozess teilzunehmen (Berggren/Jordahl, 2006).

Freiheit und Vertrauen hängen dabei wechselseitig voneinander ab. Misstrauen führt dazu, dass die Menschen mehr Regulierung fordern. Ein zu hohes Maß an Regulierung verhindert wiederum den Vertrauensaufbau, weil weniger Transaktionen durchgeführt werden und ein erfolgreicher Handel nicht zwangsläufig auf die Vertrauenswürdigkeit des Partners zurückgeführt wird (Aghion et al., 2010). Können die Marktteilnehmer im Fall eines Vertrauensbruchs ihre Rechte durchsetzen (Good Governance) und herrscht unternehmerische Freiheit, dann sind wesentliche Voraussetzungen für wohlstandsmehrenden wirtschaftlichen Austausch gegeben.

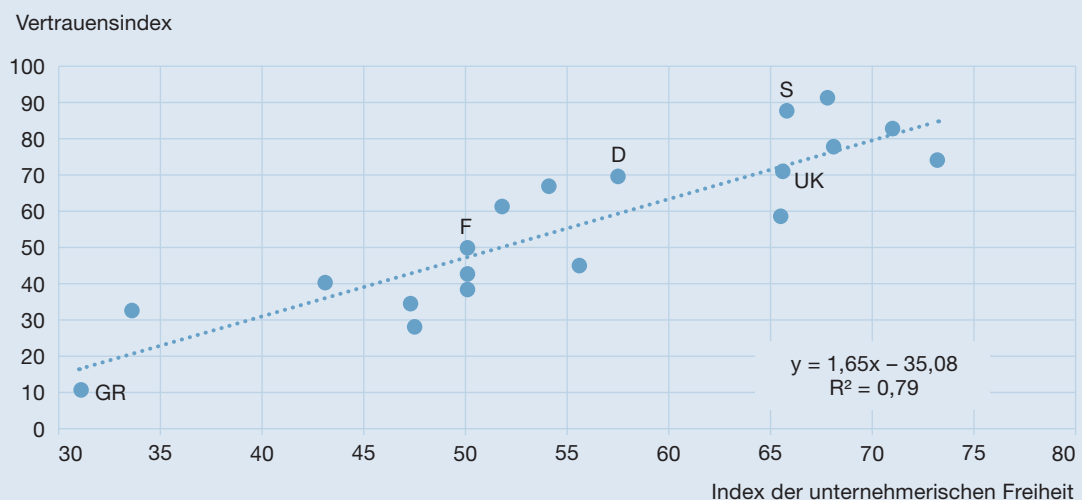
Wer den Marktteilnehmern dieses Vertrauen schenkt, wird dafür meist belohnt. Die experimentelle Wirtschaftsforschung hat wiederholt gezeigt: Die meisten Menschen in Deutschland sind vertrauenswürdig. Nur ein geringer Anteil von Menschen nutzt das Vertrauen eines Interaktionspartners aus, um einen eigenen Vorteil zu erlangen (Johnson/Mislin, 2011). Regelungen, die der Grundannahme unterliegen, der Mensch verhalte sich unfair und Gesetze müssten dies unterbinden, stellen alle Akteure unter Generalverdacht. Eine Politik, die sich an der Minderheit der nicht Vertrauenswürdigen orientiert, erhöht die Transaktionskosten wirtschaftlicher Interaktion.

Freiheit zu gewähren und dadurch Vertrauen zu ermöglichen, statt Kontrolle und Prävention walten zu lassen, ist ein effektiver Weg, um Fortschritt und Wachstum zu erreichen – vorausgesetzt, der Geschädigte kann im Fall eines Vertrauensmissbrauchs sein Recht durchsetzen. Dafür sind

Freiheit und Vertrauen

Abbildung 9

Index der unternehmerischen Freiheit 2011 bis 2015 und Vertrauensindex im Jahr 2014 auf einer Skala von 0 (wenig Vertrauen) bis 100 (viel Vertrauen)



Quellen: Europäische Kommission, 2015; Fraser Institute, 2015; IMD, verschiedene Jahre; Kaufmann et al., 2015; OECD, 2015a–e; WEF, 2015; Weltbank, 2015a; 2015b; Enste/Möller, 2015; eigene Berechnungen

sowohl Sanktions- als auch Reputationssysteme wichtig. Eine vollkommene Absicherung gegen Freiheitsmissbrauch kann es aber nicht geben.

Letztere würde nach Ansicht des Ökonomen Friedrich August von Hayek auch dem Wesen der Freiheit widersprechen, da sie dann keine wirkliche Freiheit mehr wäre: „Freiheit, die nur gewährt wird, wenn im Voraus bekannt ist, dass ihre Folgen günstig sein werden, ist nicht Freiheit. Wenn wir wüssten, wie Freiheit gebraucht werden wird, würde sie in weitem Maße ihre Rechtfertigung verlieren“ (Hayek, 1971, 40).

Freiheit ist also immer auch mit Unsicherheit verbunden. Wenn wir die positiven Effekte der Freiheit erleben wollen, müssen wir akzeptieren, dass sie unter Umständen von einigen missbraucht wird. Für diese Akzeptanz bedarf es laut Hayek des Vertrauens. Dieses beruht „nicht auf den vorhersehbaren Ergebnissen in bestimmten Umständen, sondern auf dem Glauben, dass [die Freiheit] im Ganzen mehr Kräfte zum Guten als zum Schlechten auslösen wird“ (Hayek, 1971, 40).

Methodik des Index der unternehmerischen Freiheit

Zur Messung der unternehmerischen Freiheit im internationalen Vergleich wurde ein Index erstellt. Dieser bietet einen datenbasierten Blick auf die unternehmerische Freiheit in verschiedenen Ländern und im Zeitablauf in einem Land. Der Index ermöglicht durch die Verdichtung vieler Einzeldaten einen schnellen Überblick über die Regulierungsintensitäten in verschiedenen Ländern und Märkten. Die breite Grundlage verhindert darüber hinaus, dass einzelne Ausnahmewerte zu stark ins Gewicht fallen und den Indexwert für ein Land künstlich verzerren.

Datengrundlage und Methode

Der Aufbau und die Zusammensetzung des Index orientieren sich unter anderem am IW-Regulierungsindex (Enste/Hardege, 2006). Dort kann die fundierte theoretische Herleitung der Variablenauswahl nachgelesen werden. Die Zusammensetzung der einzelnen Teilindizes und die Variablenauswahl wurden für den Freiheitsindex jedoch überarbeitet und angepasst, um nachträgliche Aktualisierungen von Originaldaten zu berücksichtigen, die aktuell verfügbare Datenlage nachzubilden und neue Kriterien zur unternehmerischen Freiheit einzubeziehen. Die Daten wurden für den gesamten Zeitraum neu erhoben und unter dem Blickwinkel der unternehmerischen Freiheit analysiert.

Datenerhebung

Die Datenauswahl erfolgte jeweils innerhalb der fünf Teilindizes (Produkt- und Dienstleistungsmärkte, Kapitalmarkt, Arbeitsmarkt, Bildung und Innovation, Good Governance). Daher fließen nur solche Daten in den Index ein, die die theoreti-

schen und methodischen Überlegungen der abzubildenden Arten von Freiheit beziehungsweise Regulierung in angemessener Weise erfassen. Außerhalb dieser Bereiche gibt es selbstverständlich weitere Kriterien, die das Ausmaß von Freiheit in Wirtschaft, Staat oder Gesellschaft abbilden, und auch innerhalb der Bereiche kann keine vollständige Berücksichtigung erfolgen. Mit insgesamt rund 130 Variablen ist jedoch die Erstellung einer breiten und soliden Datenbasis gelungen, die sich unter anderem aus der Verfügbarkeit der Daten ergibt. Dabei wurden folgende zusätzliche Kriterien zugrunde gelegt:

- Die Daten sind über einen längeren Zeitraum verfügbar und werden mit hoher Wahrscheinlichkeit fortgeschrieben, zudem sind sie
- für möglichst viele Länder abrufbar, um mindestens 28 OECD-Länder erfassen zu können.

Damit die Regulierungslage in einem Land realistisch abgebildet wird, berücksichtigt der Index neben den Fakten und Marktdaten auch die „gefühlte“ Regulierungsbelastung, die durch die Auswertung von Umfragen ermittelt wird. Die Umfragedaten beinhalten Aussagen einer repräsentativen Anzahl von Experten oder von Personen aus der Bevölkerung und liefern als „weiche“ Faktoren eine Ergänzung zu den objektiv messbaren, „harten“ Faktoren des Index. Da eine identische Vorschrift – zum Beispiel in Bezug auf Arbeitszeitgesetze – je nach Land zu unterschiedlich wahrgenommener Belastung führen kann, sind Daten zur Anwendung im Unternehmensalltag sehr wichtig.

Angesichts der Vielfalt der Quellen und des langen betrachteten Zeitraums ist es möglich, dass einzelne Werte einiger Variablen nicht verfügbar sind. War das der Fall, wurden die Datenlücken durch kontextsensitive Imputationen – also die Fortschreibung des ermittelten Trends aus den anderen Jahren oder die Bestimmung des Durchschnitts – errechnet.

Indexbildung und Aggregation

Um die Einzeldaten zu einem Indexwert zusammenzufügen, wird ein Standardisierungs- und Aggregationsverfahren genutzt, welches die Variablen zunächst auf eine Skala vereinheitlicht und anschließend zusammenführt. Die Indexbildung erfolgt in fünf Schritten:

- 1. Standardisierung.** Zunächst werden die Rohdaten einer Variablen standardisiert, indem sie auf eine neue Skala umgerechnet werden. Dadurch werden Variablen mit ursprünglich verschiedenen Skalen – quasi Äpfel und Birnen – vergleichbar gemacht. Das ist notwendig, um beispielsweise eine Variable wie „Anteil der Subventionen am BIP, in Prozent“ mit einer Variablen wie „Dauer der Unternehmensgründung, in Tagen“ zu vergleichen und gegebenenfalls zusammenzurechnen. Die Umrechnung erfolgt, indem dem bei der jeweiligen Variable schlechtesten Land in einem Jahr der Wert 0 und dem besten Land in einem Jahr der Wert 100 zugeordnet wird. Den restlichen Ländern werden entsprechend den ursprünglichen Verteilungsabständen Werte zwischen 0 und 100 zugeordnet.

Die folgende Formel fasst den Standardisierungsprozess zusammen:

$$X_{ic} = \left(\frac{I_{ic} - \min\{I_{ic_1}, \dots, I_{ic_{28}}\}}{\max\{I_{ic_1}, \dots, I_{ic_{28}}\} - \min\{I_{ic_1}, \dots, I_{ic_{28}}\}} \right) \cdot 100$$

X_{ic} = zu ermittelnder, standardisierter Wert für das Land c in der Variable i in einem Jahr;
 I_{ic} = Originalwert der Variable i des Landes c in einem Jahr;
 $\min\{I_{ic_1}, \dots, I_{ic_{28}}\}$ = niedrigster Wert der Variable i in einem Jahr im Ländersample;
 $\max\{I_{ic_1}, \dots, I_{ic_{28}}\}$ = höchster Wert der Variable i in einem Jahr im Ländersample.

Tabelle 1 zeigt exemplarisch den Standardisierungsprozess anhand der Variable „Flexibilität

Beispiel für eine Standardisierung

Tabelle 1

Variable „Flexibilität der Lohnfindung“ im Jahr 2014 auf einer Skala von 1 (durch einen zentralisierten Verhandlungsprozess) bis 7 (individuell in jeder Firma)

Land	Rohdaten	Standardisierung
Australien	3,73	38,88
Belgien	3,77	39,89
Dänemark	4,82	70,33
Deutschland	3,34	27,57
Finnland	2,75	10,45
Frankreich	5,07	77,65
Griechenland	3,91	44,04
Irland	4,65	65,34
Italien	3,06	19,41
Japan	5,84	99,71
Kanada	5,51	90,11
Mexiko	4,91	72,74
Neuseeland	5,85	100,00
Niederlande	3,71	38,09
Norwegen	3,71	38,09
Österreich	2,39	0,00
Polen	5,43	87,90
Portugal	4,61	64,10
Schweden	3,53	33,12
Schweiz	5,71	96,06
Slowakei	5,07	77,63
Spanien	3,95	45,23
Südkorea	5,19	80,97
Tschechien	5,18	80,65
Türkei	5,48	89,30
Ungarn	4,88	71,98
USA	5,52	90,38
Vereinigtes Königreich	5,82	99,06

Quellen: WEF, 2015; eigene Berechnungen

der Lohnfindung“ des World Economic Forum (WEF). Diese misst den Freiheitsgrad der Lohnfindung mit der Frage: „In Ihrem Land, wie werden die Löhne grundsätzlich gesetzt?“

Die Standardisierung hat zur Folge, dass die neue Skala auf die Länderauswahl der Variable bezogen ist. Dem Land mit dem geringsten Wert (in diesem Fall Österreich: 2,39) wird der Wert 0 zugeordnet und dem Land mit dem höchsten Wert (in diesem Fall Neuseeland: 5,85) der Wert 100.

2. Kategorisierung. Wird eine Kategorie durch verschiedene Variablen abgebildet, werden diese zu einem Durchschnitt der standardisierten Variablen zusammengefügt. Beispielsweise wird die Kategorie „Beginn einer Geschäftstätigkeit“ durch die Variablen „Anzahl der Prozeduren“, „Dauer der Gründung, in Tagen“, „Kosten“ und „Mindestkapitalanforderungen“ beschrieben. Die standardisierten

Variablen fließen zu gleichen Teilen in die Kategorie ein.

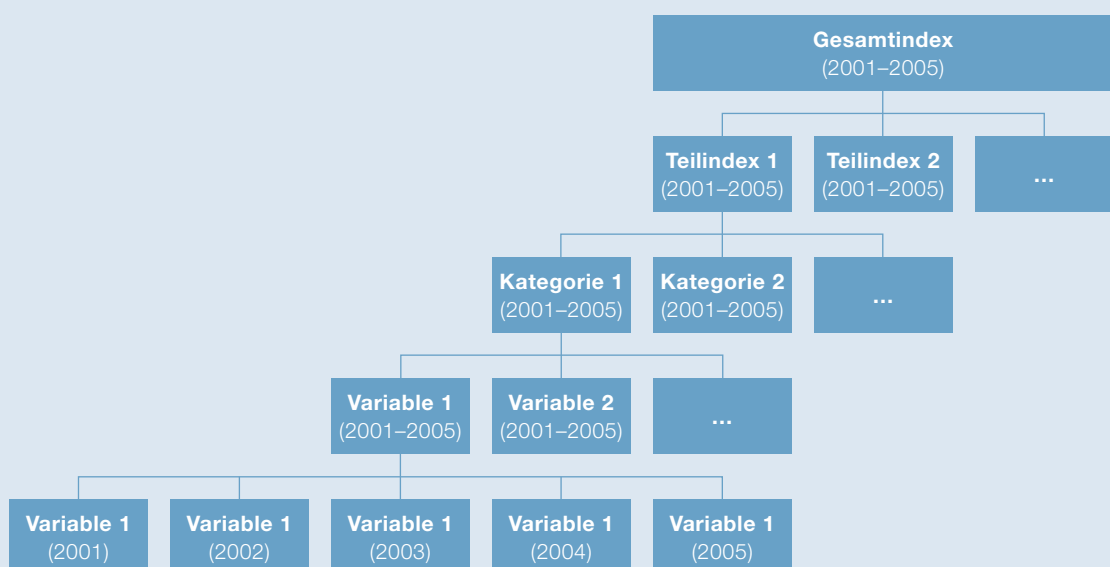
3. Zeitraumverdichtung. Die Jahreswerte der jeweiligen Kategorien werden auf vier Zeiträume verdichtet, da Regulierung relativ beständig ist, ein Jahresvergleich dadurch wenig Veränderung aufweisen würde und so Datenlücken für einzelne Jahre gefüllt werden können. Dafür wird der Durchschnitt der Jahre 1995 bis 2000, 2001 bis 2005, 2006 bis 2010 und 2011 bis 2015 gebildet.

4. Teilindexaggregation. Aus den Jahresdurchschnitten der Kategorien wird der jeweilige Durchschnitt zum Teilindex zusammengefügt. Beispielsweise fließen die 28 Kategorien des Teilindex Arbeitsmarkt zu gleichen Teilen in den Teilindex ein (ungewichtet).

5. Gesamtindexaggregation. Im letzten Schritt wird für die vier Zeiträume der fünf Teilindizes

Schematische Darstellung des Aggregationsverfahrens

Übersicht 2



Eigene Darstellung

jeweils der Mittelwert berechnet, um die Werte für den Index der unternehmerischen Freiheit zu erhalten. Damit fließen die fünf Teilindizes des Index zu gleichen Teilen in den Index ein. Übersicht 2 fasst das Aggregationsverfahren schematisch zusammen.

Die auf diese Weise ermittelten Indexwerte für die jeweiligen Länder und Zeiträume gibt es unter www.romanherzoginstitut.de/laenderprofile.

Aufgrund der Standardisierungsmethode kann kein isolierter Zeitreihenvergleich eines einzelnen Landes vorgenommen werden. Man betrachtet ein Land immer in Bezug zu den anderen Ländern im jeweiligen Zeitraum. Hat sich Deutschland also von einer Periode zur nächsten verbessert, kann das daran liegen, dass die Bundesrepublik im Vergleich zu anderen Ländern Fortschritte gemacht hat oder dass andere Länder im Vergleich zu Deutschland Rückschritte gemacht haben.

Literatur

- Aghion**, Philippe / **Algan**, Yann / **Cahuc**, Pierre / **Shleifer**, Andrei, 2010, Regulation and Distrust, in: Quarterly Journal of Economics, 125. Jg., Nr. 3, S. 1015–1049
- Barth**, James R. / **Caprio**, Gerard Jr. / **Levine**, Ross, 2004, Bank regulation and supervision: what works best?, in: Journal of Financial Intermediation, 13. Jg., Nr. 2, S. 205–248
- Berggren**, Niclas, 2003, The Benefits of Economic Freedom. A Survey, in: Independent Review, 8. Jg., Nr. 2, S. 193–211
- Berggren**, Niclas / **Jordahl**, Henrik, 2006, Free to Trust. Economic Freedom and Social Capital, in: Kyklos, 59. Jg., Nr. 2, S. 141–169
- Enste**, Dominik H. / **Ewers**, Mara / **Möller**, Marie, 2014, Freiheit und Wohlbefinden. Wie beeinflussen Regulierungen Wohlstand und Lebenszufriedenheit?, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 61. Jg., Nr. 3/4, S. 483–501
- Enste**, Dominik H. / **Hardege**, Stefan, 2006, IW-Regulierungsindex. Methodik, Analysen und Ergebnisse eines internationalen Vergleichs, IW-Analysen, Nr. 16, Köln
- Enste**, Dominik H. / **Möller**, Marie, 2015, IW-Vertrauensindex. Vertrauen in Deutschland und Europa. Ein internationaler Vergleich von 20 Ländern, IW policy paper, Nr. 20/2015, <http://www.iwkoeln.de/studien/iw-policy-papers/beitrag/dominik-h-enste-marie-moeller-iw-vertrauensindex-2015-vertrauen-in-deutschland-und-europa-236965> [2.8.2015]
- Erhard**, Ludwig / **Langer**, Wolfram, 2009, Wohlstand für alle, Köln
- Eucken**, Walter, 1952, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen
- Europäische Kommission**, 2014, Market Reforms at Work in Italy, Spain, Portugal and Greece, European Economy, Nr. 5/2014, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee5_en.pdf [3.6.2015]
- Europäische Kommission**, 2015, Eurostat Database, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/newxtweb/> [2.5.2015]
- Fair Work Commission**, 2015, Fair Work Act 2009, <https://www.fwc.gov.au/about-us/legislation-regulations/fair-work-act-2009> [6.8.2015]
- Faria**, Hugo J. / **Montesinos**, Hugo M., 2009, Does economic freedom cause prosperity? An IV approach, in: Public Choice, 141. Jg., Nr. 1/2, S. 103–127
- Fraser Institute**, 2015, Economic Freedom of the World, <http://www.freetheworld.com/reports.html> [9.5.2015]
- Gehring**, Kai, 2013, Who Benefits from Economic Freedom? Unraveling the Effect of Economic Freedom on Subjective Well-Being, in: World Development, 50. Jg., Nr. 1, S. 74–90
- Group of Thirty**, 2015, Banking Conduct and Culture. A Call for Sustained and Comprehensive Reform, <http://group30.org/images/PDF/BankingConductandCulture.pdf> [29.7.2015]
- Haan**, Jakob de / **Sturm**, Jan-Egbert, 2000, On the relationship between economic freedom and economic growth, in: European Journal of Political Economy, 16. Jg., Nr. 2, S. 215–241
- Hayek**, Friedrich A. von, 1971, Die Verfassung der Freiheit, Tübingen

IMD – International Institute for Management Development, verschiedene Jahre, IMD World Competitiveness Yearbook, Lausanne

Johnson, Noel D. / **Mislin**, Alexandra A., 2011, Trust games. A meta-analysis, in: Journal of Economic Psychology, 32. Jg., Nr. 5, S. 865–889

Kaufmann, Daniel / **Kraay**, Aart / **Mastruzzi**, Massimo, 2015, Worldwide Governance Indicators (WGI), <http://www.govindicators.org> [6.7.2015]

Nationaler Normenkontrollrat, 2015, Monitor Erfüllungsaufwand. Diesen Aufwand verursacht die Rechtsetzung der Bundesregierung, http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Artikel/monitor_ea_ausfuhrlicher_text.html [23.6.2015]

OECD – Organisation for Economic Cooperation and Development, 2015a, Indicators of Product Market Regulation, <http://www.oecd.org/economy/growth/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm#indicators> [6.8.2015]

OECD, 2015b, Indicators of Employment Protection, <http://www.oecd.org/employment/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm> [9.6.2015]

OECD, 2015c, Education at a Glance, <http://www.oecd.org/education/eag.htm> [2.6.2015]

OECD, 2015d, Programme for International Student Assessment (PISA), <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results.htm> [15.7.2015]

OECD, 2015e, Government at a Glance, <http://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-2015-database.htm> [17.6.2015]

OECD, 2015f, Better Life Index, <http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/life-satisfaction/> [2.8.2015]

Rodenstock, Randolf (Hrsg.), 2015, Freiheit ist zwecklos. Vom Wert und vom Willen, frei zu sein, München

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2014, Mehr Vertrauen in Marktprozesse, Jahresgutachten 2014/2015, http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201415/JG14_ges.pdf [29.7.2015]

vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft, 2014, Strategie für einen nachhaltigen Bürokratieabbau, Position, München

WEF – World Economic Forum, 2015, The Global Competitiveness Report, http://www3.weforum.org/docs/GCR2014-15/GCI_Dataset_2006-07-2014-15.xlsx [6.6.2015]

Weltbank, 2015a, Doing Business, <http://www.doingbusiness.org/data> [23.6.2015]

Weltbank, 2015b, Global Financial Development Report. Bank Regulation and Supervision Survey, <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTGLOBALFINREPORT/0,,contentMDK:23267421~pagePK:64168182~piPK:64168060~theSitePK:8816097,00.html> [15.6.2015]

Weltbank, 2015c, GDP per capita (current US\$), <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD> [4.8.2015]

Die Autoren

Prof. Dr. **Dominik H. Enste**, geboren 1967 in Arnsberg; seit 2003 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Leiter des Kompetenzfelds „Verhaltensökonomik und Wirtschaftsethik“, seit 2012 Geschäftsführer der IW Akademie; Professor für Institutionenökonomik und Wirtschaftsethik an der Technischen Hochschule Köln sowie Dozent an der Universität zu Köln.

Theresa Eyerund, geboren 1989 in Sprockhövel; Studium des International Business an der Fachhochschule Köln und der Business Administration mit Schwerpunkt Corporate Development an der Universität zu Köln; seit 2012 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Referentin im Kompetenzfeld „Verhaltensökonomik und Wirtschaftsethik“, zuständig für das Projekt „Zukunft der Arbeit“.

© 2015 ROMAN HERZOG INSTITUT e. V.
ISSN 1863-3978 / ISBN 978-3-941036-51-2
Herausgeber:
ROMAN HERZOG INSTITUT e. V.

Kontakt:
Dr. Neşe Sevsay-Tegethoff
Geschäftsführerin
ROMAN HERZOG INSTITUT e. V.
Max-Joseph-Straße 5
80333 München
Telefon 089 551 78-732
Telefax 089 551 78-755
info@romanherzoginstitut.de
www.romanherzoginstitut.de

Fotos: ROMAN HERZOG INSTITUT e. V.; Seite 20: ERGO Gruppe
Produktion: Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH, Köln · Berlin

**Diese Publikation ist beim Herausgeber kostenlos erhältlich und kann unter
www.romanherzoginstitut.de bestellt werden.**



ISBN 978-3-941036-51-2

www.romanherzoginstitut.de