

van Aarle, Bas

Article

Institutionelle Reformen und ihre Auswirkungen

ZEW Wachstums- und Konjunkturanalysen

Provided in Cooperation with:

ZEW - Leibniz Centre for European Economic Research

Suggested Citation: van Aarle, Bas (2007) : Institutionelle Reformen und ihre Auswirkungen, ZEW Wachstums- und Konjunkturanalysen, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, Vol. 10, Iss. 4, pp. 6-7

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/125988>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Institutionelle Reformen und ihre Auswirkungen

Während der vergangenen Jahre haben institutionelle Reformen in der makroökonomischen Debatte in der Europäischen Union eine wichtige Rolle gespielt. Zunehmend hat sich ein Konsens herausgebildet, dass in vielen EU-Ländern Wettbewerbshemmnisse, unzureichende Arbeitsmarktflexibilität, Innovationsbremsen sowie Überregulierung und Bürokratie negative Effekte auf wirtschaftliche Aktivität, Beschäftigung und Produktivität haben und sie daher abgebaut werden sollten. Dieser Beitrag diskutiert potenzielle Felder, wirtschaftspolitische Ansatzpunkte sowie mögliche Auswirkungen von institutionellen Reformen.

Institutionelle Reformen, im Folgenden kurz mit „Reformen“ bezeichnet, sind Maßnahmen, die den institutionellen Rahmen und damit das Marktverhalten und die Ergebnisse von Marktprozessen ändern. Reformen werden mit einer Zunahme von Marktkräften, der Reduzierung von Regulierungen und des öffentlichen Eigentums an produktiven Kapazitäten und deren Auswirkungen auf die Entscheidungen privater Firmen und Haushalte assoziiert. Das große Interesse an Reformen und ihren möglichen Auswirkungen wird in gewisser Weise durch die Schwierigkeit verkompliziert, Reformen genau zu definieren und zu identifizieren. Zusätzlich gibt es große Unsicherheiten über ihre Auswirkungen. Dies geht vor allem darauf zurück, dass Reformen schwer zu quantifizieren sind. Da Länder in ihren Institutionen und Ausgestaltungen von Reformen sehr verschieden sind, ist es zudem nicht leicht, sie in Bezug auf Reformen und deren Auswirkungen direkt zu vergleichen. Dennoch ist es möglich, wenn man bereit ist, gewisse Vereinfachungen zu akzeptieren. Die jüngsten Bemühungen insbesondere der OECD und der Europäischen Kommission haben zu einer systematischeren Quantifizierung und Vergleichbarkeit von Reformen geführt.

Langfristige Reformgewinne

Auf der theoretischen Ebene ist es schwer, alle Effekte von Reformen zu verstehen und zu modellieren, und es gibt einen großen Bedarf an mehr Forschung dazu. Nicht nur sind nicht alle Auswirkungen von Reformen mit Sicherheit zu determinieren, zudem gibt es das Problem von großen Implementierungverzögerungen: Es kann eine beträchtliche Zeit zwischen der Implementierung von Reformen und dem Augenblick, wo sich

die Effekte tatsächlich auswirken, vergehen. Insbesondere wäre es wichtig, die Auswirkungen von Reformen auf Produktionspotenzial, Wachstum, nicht-konjunkturelle Arbeitslosigkeit und strukturelles Budgetdefizit zu bestimmen. Man würde erwarten, dass Reformen helfen, durch ihre positiven Effekte auf die Flexibilität von Güter- und Arbeitsmärkten diese Variablen näher an ihr langfristiges Gleichgewicht zu bringen. Eine andere Frage ist, ob Reformen dauerhaft das Wachstum anregen können. Ein weiterer wichtiger Aspekt sind die Auswirkungen derartiger Reformen auf das (strukturelle) öffentliche Haushaltsdefizit: Durch die Anregung von wirtschaftlicher Aktivität und Beschäftigung können Reformen das Haushaltsdefizit senken. Aber dieser positive Effekt ist eher langfristig zu erwarten, und kurzfristig könnte das Defizit sogar zunehmen, wenn beispielsweise eine Steuerreform durchgeführt wird und die Steuersätze verringert werden. Eine weitere Frage ist, unter welchen Umständen es wahrscheinlicher ist, dass Reformen durchgeführt werden. Hier begegnen uns insbesondere Fragen über politische und institutionelle Rahmenbedingungen und die Ausgangsposition der nicht-konjunkturellen Arbeitslosigkeit, des strukturellen Defizits und der Konjunktur.

Reformfelder und Strategien

Man kann grob fünf Bereiche unterscheiden, in denen Reformen durchgeführt werden: Arbeitsmärkte, Gütermärkte, Finanzmärkte, Außenhandel und Steuersysteme. Die Messung von Reformen auf dem Arbeitsmarkt basiert auf Evaluierungen von Änderungen der Arbeitsmarktregulierung und -institutionen wie Kündigungsschutz, Lohnersatzraten, Bezugsdauer von Unterstützung, Ausgestaltung der Tarifverhand-

lungen. Reformen auf den Gütermärkten können anhand von Eintrittsbeschränkungen, Anteil des öffentlichen Eigentums, Marktstrukturen, vertikaler Integration und Preiskontrollen gemessen werden. Reformen im Finanzsektor betreffen vor allem den Bereich der Regulierung, etwa Kreditkontrollen, Zinssatzkontrollen und Kontrollen von internationalen Finanzströmen und Wettbewerb. Reformen im Steuersystem zielen darauf ab, die Verzerrungen von Steuern zu reduzieren, die aus dem Niveau der Steuersätze und komplizierten Steuergesetzen resultieren. Hohe Steuern und eine hohe Komplexität von Steuersystemen sind ein starkes Hemmnis für die wirtschaftliche Aktivität und Beschäftigung in der EU. Reformen in Bezug auf den Außenhandel sind nur von geringerer Bedeutung in der EU, da der EU-Binnenmarkt zu einem integrierten Arbeits- und Gütermarkt geführt hat.

Es ist nicht nur wichtig zu identifizieren, ob und welche Reformen in einer Periode stattgefunden haben, sondern auch notwendig, dabei die Anfangssituation in Bezug auf Institutionen, Konkurrenz und Regulierung in die Betrachtung einzubeziehen und die kumulativen Reformbemühungen zu betrachten. Dies ermöglicht es, Reformen als einen Stock-Flow-Prozess zu betrachten, in dem sich die Ökonomie von der Anfangssituation in Richtung eines langfristigen Gleichgewichts bewegt, in dem die Reformen die Institutionen in bestimmter Weise verändern und sich die Wirtschaft allmählich ebenfalls anpasst. Beispielsweise könnte man dann auch verschiedene Reformstrategien miteinander vergleichen, nämlich graduelle Reformen mit kleinen Schritten mit umfangreichen Reformen, die eher schlagartig anfallen.

Dies könnte wichtig sein, da Reformen in ihrer Implementierung immer mit politischen Beschränkungen behaftet sind. Die Ursache dafür liegt darin, dass die Kosten von Reformen häufig kurzfristig und für eine klar definierte Gruppe in der Gesellschaft anfallen, während die Vorteile von Reformen sich oft langfristig manifestieren und sich für fast alle gesellschaftlichen Gruppen ergeben. Die politischen Systeme – insbesondere das

Wählerkalkül – führen tendenziell zu einer Status quo-Verzerrung, die die Einführung von umfangreichen Reformen wenig wahrscheinlich macht. Dies bezieht sich vor allem auf Arbeitsmarktreformen, die erwiesenermaßen umstritten und schwer durchsetzbar sind. Das aber könnte dazu führen, dass wichtige Komplementaritäten, die zwischen verschiedenen Reformen auftreten, nicht realisiert werden, da die erreichten Reformen zu bescheiden sind und politische Kompromisse anstatt wirtschaftliche Prioritäten repräsentieren. Noch schlimmer könnte es sein, wenn politische Einflüsse dazu führen, dass Reformen im Nachhinein wieder rückgängig gemacht werden oder zu alternativen Formen von Regulierung führen.

Koordination von Reformen

Da Spillover-Effekte von Reformen von einem EU-Staat auf andere Mitgliedstaaten vorliegen, gibt es ein eindeutiges Argument für die Koordinierung von Reformen in der EU. In einer Studie von Neck und Haber (2007) werden solche Spillover-Effekte von Reformen und fiskalischer Konsolidierung in Deutschland, Frankreich, Italien und der gesamten EU analysiert und koordinierte und unkoordinierte Reformen miteinander verglichen. Gezeigt wird, dass koordinierte Reformen und fiskalische Konsolidierung in der gesamten EU die besten Resultate liefern.

Obwohl die Ausgestaltung von Reformen und das externe Umfeld, in dem sie implementiert wurden, stark variierten, können einige allgemeine Schlussfolgerungen gezogen werden. Erstens können Reformen ihr eigenes Momentum schaffen, da Reformen in einem Bereich die Notwendigkeit von Reformen in anderen Gebieten deutlich hervorheben können. Zudem kann eine richtige Kombination und Sequenzierung von Reformen ihre politische Akzeptanz und Durchsetzbarkeit erhöhen. Zweitens spielen internationale Spillovers und die Koordination von Reformpolitik eine wichtige Rolle. Reformen in Nachbarländern beeinflussen auf verschiedene Weise die heimische Wirtschaft. Zudem liefern sie Erkenntnisse über die möglichen Effekte von Reformen (Lerneffekte) und machen der Öffentlichkeit die Not-

wendigkeit, Reformen im eigenen Land durchzuführen, noch deutlicher. Internationale Koordinierung kann den Politikern ein Instrument zur Verpflichtung geben, die Reformen durchzusetzen, indem sie auf Übereinkünfte und Verpflichtungen verweisen, etwa im Rahmen der Lissabon-Agenda und des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (Haushaltskonsolidierung). Drittens ist Flexibilität in der Fiskalpolitik sehr wichtig, wenn Reformen unternommen werden. Es ist notwendig, kurzfristige zusätzliche Ausgaben oder Steuerausfälle auffangen zu können, die die Reformen begleiten können. Dies deutet darauf hin, dass es einfacher ist, Reformen vor einem Hintergrund von ausgeglichenen öffentlichen Finanzen zu unternehmen. Viertens ist es einfacher, Reformen in Zeiten wirtschaftlichen Aufschwungs nach einer Rezession umzusetzen, obwohl die Notwendigkeit von Reformen in einer Rezession deutlicher zu spüren ist. In einer Rezession ist es schwerer, Reformen politisch durchzusetzen.

Deutschlands Reformerfolge

Deutschland nimmt in den Debatten über Reformen in der EU eine wichtige Stellung ein. Dies resultiert nicht nur aus seiner Bedeutung auf Grund der Größe seiner Wirtschaft – beispielsweise im Verhältnis zum EU- oder EWU-Bruttoinlandsprodukt –, sondern auch weil es einen sehr schwierigen Weg gegangen ist, um die Reformen in Gang zu setzen und politische Akzeptanz für sie zu gewinnen. Die Hartz-Reform, die am 1. Januar 2003 eingeführt wurde, sowie die im März 2003 vorgestellte Agenda 2010 sind die Meilensteine der deutschen Wirtschaftspolitik der vergangenen Jahre. Wirtschaftliche Stagnation, ein unausgeglichener öffentlicher Haushalt und politische Blockaden führten bis vor kurzem zu einem langwierigen und komplizierten Reformprozess. Die Arbeitslosigkeit hatte in Deutschland während der 1990er Jahre langsam aber stetig zugenommen und lag im Jahr 2003 deutlich über dem EU-Durchschnitt. Zudem wurde es immer deutlicher, dass der Großteil der Arbeitslosigkeit von nicht von zyklischem Charakter ist. Seit 2005 ist aber ein Umbruch merkbar. Die wirtschaftliche Aktivität, Beschäftigung und Lage der öf-

fentlichen Finanzen haben sich spürbar verbessert. Allerdings ist es jetzt noch zu früh, eindeutig zu schlussfolgern, in welchem Maße diese Verbesserung der wirtschaftlichen Performance nicht-konjunktureller Art ist und somit den Erfolg der Reformen verkörpert, oder eher guten zyklischen Gegebenheiten zu verdanken ist. Sicher ist, dass die Reformen auf jeden Fall eine Rolle spielen.

Wahrscheinlich werden positive Auswirkungen der Reformen durch die positive zyklische Lage im In- und Ausland verstärkt. In einer kürzlich erschienenen Studie hat die Europäische Kommission (2007) die Anpassungen in der deutschen Wirtschaft seit der Wiedervereinigung im Detail untersucht. In den vergangenen Jahren hat die deutsche Wirtschaft dank einer moderaten Lohnpolitik wieder an Konkurrenzfähigkeit gewonnen. Zusammen mit den Steuerreformen und Reformen an den Arbeits- und Gütermärkten trägt sie zu dem Aufschwung, der seit 2005 zu beobachten ist, bei. Die Studie deutet auf die Wichtigkeit hin, weitere Reformen in dem (noch zu komplizierten und verzerrenden) Steuersystem, dem (noch zu unflexiblen) Arbeitsmarkt und im Finanzsystem durchzuführen und die Kapazität zur Innovation und Bildung von Humankapital weiter zu stärken. Insbesondere in drei Bereichen werden konkrete Aktionen empfohlen: (i) an einem fiskalischen Sparkurs festzuhalten, um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sicher zu stellen, (ii) Konkurrenz in den Produkt- und Dienstleistungsmärkten zu fördern, und (iii) nicht-konjunkturelle Arbeitslosigkeit zielgerichtet zu bekämpfen und abzubauen, vor allem durch Zugang für Geringqualifizierte zu Qualifikationen sowie Reformen des Steuer-Leistungssystem in Richtung der Schaffung von Anreizen zu Arbeit statt Arbeitslosigkeit.

Bas van Aarle, PhD, vanaarle@zew.de

Literatur:

- Europäische Kommission (2007), Country Study: Raising Germany's Growth Potential, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Occasional Papers No. 28, Februar 2007.
- Neck, R. und G. Haber (2007), Macroeconomic and welfare effects of structural and budgetary policies: spillovers in the MSG3 model, in: B. van Aarle und K. Weyerstrass, (Hrsg.), Economic Spillovers, Structural Reforms and Policy Coordination in the Euro Area: An Overview, Physica, Heidelberg.