



Politische Reformfähigkeit in der Eurozone

3. Februar 2012

Autor

Florian Flachenecker
florian.flachenecker@hotmail.de

Editor

Barbara Böttcher
+49 69 910-31787
barbara.boettcher@db.com

Deutsche Bank AG
DB Research
Frankfurt am Main
Deutschland
E-Mail: marketing.dbr@db.com
Fax: +49 69 910-31877

www.dbresearch.de

DB Research Management
Thomas Mayer

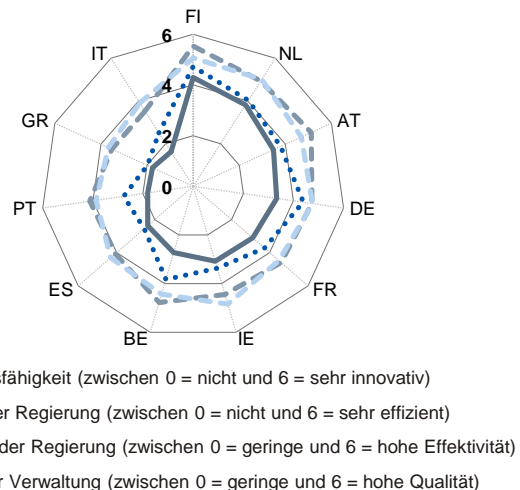
Die Ursachen der Probleme in der Eurozone sind langfristiger Natur. Die aktuelle Schuldenproblematik in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) ist nur indirekt das Resultat einer konjunkturellen Krise. Vielmehr wurden bestehende Fehlentwicklungen dadurch offensichtlich.

Eine Vielzahl an Reformen ist erforderlich. Sowohl fiskalische Sparpakete als auch strukturelle Neuordnungen in anderen Politikbereichen werden das Bild der Eurozone 2012 und darüber hinaus bestimmen. Doch können diese Vorhaben effizient und nachhaltig umgesetzt werden?

Institutionelle und politische Rahmenbedingungen spielen eine entscheidende Rolle für die Reformfähigkeit der Länder der Eurozone. Bei der Qualität der Regierungsarbeit und der Verwaltungssysteme schneiden vor allem Länder Südeuropas unterdurchschnittlich ab. Das hat Auswirkungen auf die makroökonomische Performance der Länder, u.a. bei der Höhe der Staatsverschuldung und der Wettbewerbsfähigkeit. Es zeigt sich, dass reformfähigere Länder gesamtwirtschaftlich stabiler aufgestellt sind.

Der Staatsaufbau der Länder hat nur bedingt Einfluss auf die Reformfähigkeit. Kritische Abwägungen ergeben, dass weder zentrale noch dezentrale Entscheidungsstrukturen für die Umsetzung von Reformen *per se* besser geeignet sind. Entscheidend sind hierbei zum einen die Anzahl der politischen Akteure im Reformprozess und zum anderen deren Verhandlungsmacht.

Politische Reformfähigkeit

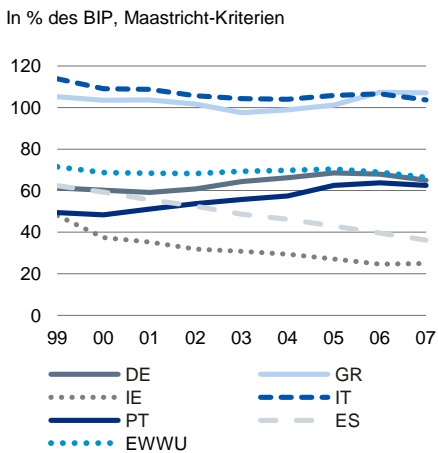


Quellen: Weltbank, World Economic Forum, DB Research



Politische Reformfähigkeit in der Eurozone

Staatsverschuldung vor der Finanzkrise 1



Quellen: Eurostat, DB Research

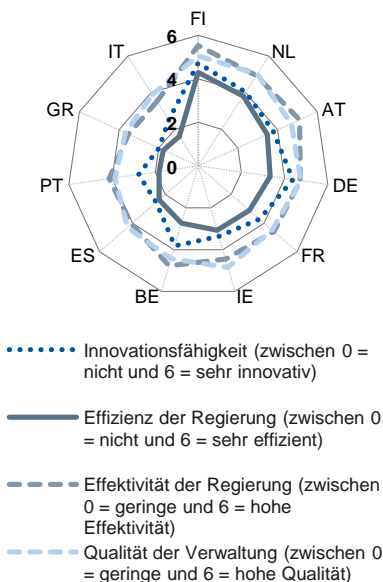
Ausgangslage

Während der Finanzkrise ist die Neuverschuldung vieler Länder erheblich gestiegen. Doch die Finanzkrise allein erklärt die derzeitige Schuldenproblematik in Ländern der EWWU nicht. Selbst in der Endphase der so genannten „Great Moderation“ wurden die Staatsschulden mit Ausnahme Irlands und Spaniens nicht umfangreich abgebaut (Grafik 1). Langfristige, strukturelle Gegebenheiten sind grundsätzliche Auslöser aktueller wirtschaftlicher Probleme.¹ Deshalb sind zahlreiche Reformen notwendig. Die Politik sieht sich vor einem Balanceakt. Einerseits müssen Schritte gegen konjunkturelle Einbrüche unternommen werden, um Wachstum zu fördern und die Neuverschuldung zu stabilisieren. Andererseits müssen strukturelle Reformen zu verbesserter Wettbewerbsfähigkeit führen, um nachhaltiges Wachstum zu garantieren.² Doch wie reformfähig sind die Länder der Eurozone?

In Rom, Madrid, Lissabon und Athen sind Diskussionen um Reformen in vollem Gange. Wichtig ist dabei nicht nur die parlamentarische Verabschiedung einer Reform. Die konkrete Umsetzung ist von entscheidender Bedeutung. Die Reformfähigkeit eines Landes setzt gut funktionierende politische und institutionelle Rahmenbedingungen voraus. Das legt nahe, folgende Fragen zu stellen und Antworten darauf zu suchen:

- Wie effizient arbeitet eine Regierung?
- Wie ist die regulatorische Qualität der Verwaltung einzuschätzen?
- Sind Zentralstaaten reformfreundlicher als dezentrale Staatsstrukturen?

Politische Reformfähigkeit 2



Quellen: Weltbank, World Economic Forum, DB Research

Dabei soll gezeigt werden, dass die politische Reformfähigkeit, erklärt durch von zentralen politischen Akteuren determinierten Erfolgsfaktoren (Grafik 2), ausschlaggebend für die makroökonomische Stabilität eines Landes in der Eurozone ist. Analysiert werden im Folgenden die Faktoren Qualität der Regierungsarbeit bzw. der Verwaltung und der Einfluss des Staatsaufbaus.

Qualität der Regierungsarbeit

Regierungen bereiten Reformen vor und implementieren diese – legitimiert durch Parlamente. Auch wenn sich der politische Prozess einzelner Länder der Eurozone unterscheidet, bleibt eines gültig: Die Qualität der Regierungsarbeit ist entscheidend für eine erfolgreiche Umsetzung von Reformen. Diese wiederum stellen in vielen Ländern eine notwendige Voraussetzung für makroökonomische Stabilität dar. Wie lässt sich diese Qualität messen bzw. beurteilen? Wir konzentrieren uns hier auf zwei Kriterien, nämlich die Effizienz und die Effektivität der Regierungsarbeit.

Erfolgsfaktor: Effizienz

Effizienz ist ein Maß der Wirtschaftlichkeit zwischen erreichtem Ziel und dem dafür benötigten Mitteleinsatz. Anfallende ökonomische Kosten zur Erlangung eines erklärten Ziels sollen dabei minimiert werden. Die Kosten-Nutzen-Relation

¹ Irland könnte als Sonderfall behandelt werden. Das Land verfügt über weitestgehend gut funktionierende Strukturen, musste jedoch seinen Bankensektor im Zuge der Finanzkrise stark unterstützen. Irlands Verschuldung stieg von unter 25% des BIP in 2007 auf 107% in 2011. Die hohen Staatsschulden sind daher vornehmlich Resultat der „Bankenrettung“ als schlechter struktureller Voraussetzungen.

² Vgl. Quantifizierung des Wachstums: Hobza/Mourre (2010). Quantifying the Potential Macroeconomic Effect of the Europe 2020 Strategy: Stylized Scenarios. European Economy Economic Paper No. 424. European Commission. Für weitere Informationen: Allard/Evaraert (2010). Lifting Euro Area Growth: Priorities for Structural Reforms and Governance. IMF Staff Position Note.

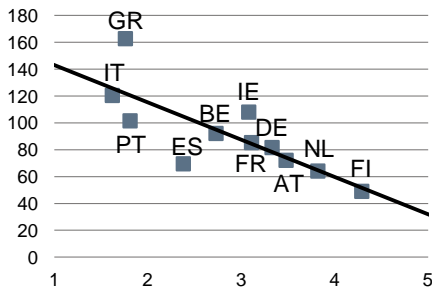


Politische Reformfähigkeit in der Eurozone

Regierungseffizienz und Schulden

3

X-Achse: Effizienz der Regierung
Y-Achse: Staatsschuldenquote (% des BIP, 2011)



Zwischen 0 = nicht und 6 = sehr effizient

Quellen: World Economic Forum, BMF, DB Research

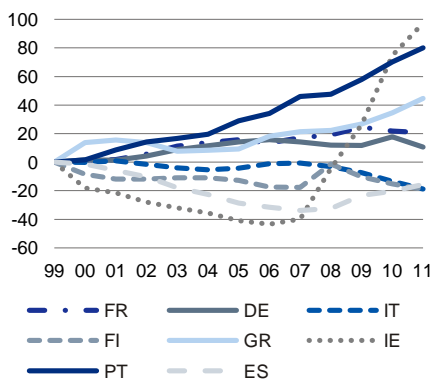
ergibt sich in unserem Fall aus eingesetzten Ressourcen zur Durchführung einer gegebenen Reform (*output*). Die Umsetzung erwünschter Reformen zu möglichst geringen Kosten definiert die effiziente Arbeitsweise einer Regierung. Gerade mit Blick auf derzeitige Schuldenquoten in der Eurozone ist eine zielgerichtete und kostengünstige Umsetzung von Reformen erstrebenswert. Regierungseffizienz in der Realität kann lediglich näherungsweise bestimmt werden. Zentraler Grund hierfür: Der öffentliche Sektor und somit die Regierungsarbeit stellt im Gegensatz zum privaten Sektor nur begrenzt marktorientierte Produkte oder Dienstleistungen her. Somit ist die monetäre Bewertung der Regierungshandlungen zu Marktpreisen letztlich nur eingeschränkt möglich.

Zur Approximation wird meist auf Indikatoren zurückgegriffen, die Aufschluss über die grundlegende Leistungsorientierung geben.³ Einen Indikator hat das *World Economic Forum (WEF)* entwickelt. Er setzt sich u.a. aus Verschwendungen öffentlicher Ausgaben, Lasten der Regulierung für den privaten Sektor, Effizienz rechtlicher Rahmenbedingungen und Transparenz der Gesetzgebung zusammen. Diese Faktoren werden maßgeblich von Regierungen mitbestimmt.

Staatsverschuldung steigt

4

Differenz in % zur durchschnittlichen Veränderung der gesamten EWWU seit 1999



Quellen: OECD, DB Research

Blick auf die Eurozone

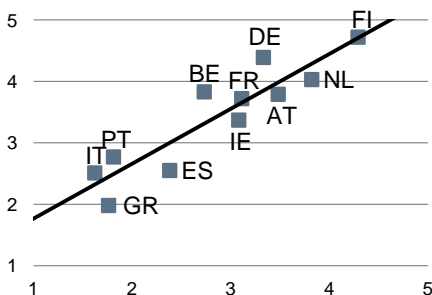
Die Leistungsorientierung einer Regierung im Euroraum und deren Schulden bedingen einander. Länder mit hoher Effizienz in der Regierung tendieren dazu, auch geringere Schulden vorzuweisen – und *vice versa*. Diesen Zusammenhang verdeutlicht Grafik 3. Finnland, die Niederlande und Österreich zählen mit zu den Spitzenreitern. Hingegen finden sich genau die Länder, die derzeit mit finanziellen Problemen zu kämpfen haben, an hinterer Stelle wieder. Eine Veranschaulichung der Schuldenentwicklung bestätigt die Einschätzung effizienter Regierungsarbeit der Länder (Grafik 4): Für die effiziente Umsetzung notwendiger Reformen in den südeuropäischen Ländern sind dies keine guten Perspektiven. Die Reduktion der Neuverschuldung und somit langfristig auch der Schuldenquote setzt eine verbesserte Regierungsarbeit voraus. Gut funktionierende Regierungsstrukturen sind essentiell für den Schuldenabbau.

Der langfristige Wachstumspfad wird außerdem entscheidend von der Innovationskraft einer Volkswirtschaft mitbestimmt.⁴ Voraussetzungen für Innovationen zu schaffen ist daher ein Ziel politischen Handelns. Auch hier gilt: Innovationen erfolgreich zu realisieren setzt passende Rahmenbedingungen voraus, die erfolgreiches Regierungshandeln reflektieren. Grafik 5 stellt daher die Effizienz der Regierung der Innovationsfähigkeit gegenüber. Der Indikator des *WEF* für Innovationsfähigkeit setzt sich aus der Qualität wissenschaftlicher Institute, dem privaten und öffentlichen Engagement für Forschung und Entwicklung, sowie Patentanmeldungen zusammen. Auch hier bestätigt sich ein Nord-Süd-Gefälle.

Regierungseffizienz und Innovationen

5

X-Achse: Regierungseffizienz¹
Y-Achse: Innovationsfähigkeit²



¹ Zwischen 0 = nicht und 6 = sehr effizient
² Zwischen 0 = nicht und 6 = sehr innovativ

Quellen: World Economic Forum, DB Research

Ein Blick auf die Wirtschaftsfreundlichkeit (*ease of doing business*, Grafik 6, nächste Seite), die auch für die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes relevant ist, untermauert diese Einschätzung. Portugal schneidet jedoch deutlich besser ab, als dies aufgrund der vorherigen Indikatoren zu erwarten wäre. Augenscheinlich hat Portugal Voraussetzungen für ein unbürokratisches und kostengünstiges Wirtschaften geschaffen. Das Land verfügt über ein gut ausgestaltetes Insolvenzrecht. Die Rückgewinnungsrate pro eingesetzten Dollar bei Firmeninsolvenzen ist mit 70,9% deutlich höher als in Deutschland mit 53,8%. Reformfähigere Staaten sind innovativer, wirtschaftsfreundlicher und infolgedessen langfristig wettbewerbsfähiger. Sie können die Herausforderung eines geringeren Schuldenstands und langfristig stabileres Wachstum eher verwirklichen.

³ Vgl. European Commission (2008). *European Economy – The Effectiveness and Efficiency of Public Spending*. Economic Papers 301.

⁴ Die ökonomische Literatur zum Einfluss von Innovationen auf Wachstum ist immens. Zwei interessante Beispiele: Schumpeter (1943). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Routledge; und Acemoglu (2009). *The Crisis of 2008: Structural Lessons for and from Economics*.

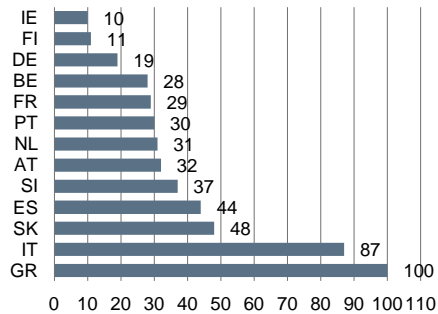


Politische Reformfähigkeit in der Eurozone

Ease of doing business

6

Ranking 2012 aus insgesamt 183 Ländern

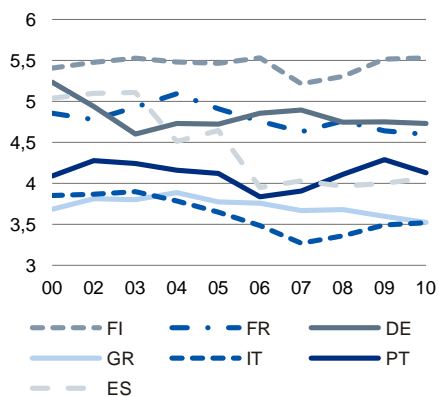


Quelle: Weltbank

Effektivität der Regierung

7

Index zwischen 0 = geringe und 6 = hohe Effektivität

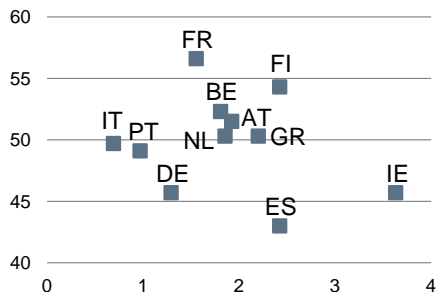


Quellen: Weltbank, DB Research

Rolle des Staates - Wachstum

8

X-Achse: Wachstum¹
Y-Achse: Staatsquote²



¹ Reale, durchschnittliche Wachstumsrate seit 1999
² Gesamtausgaben des Staates in % des BIP, 2011

Quellen: Eurostat, BMF, DB Research

Erfolgsfaktor: Effektivität

Die Implementierung von Reformen hängt auch von der Bereitschaft der Regierung ab, angekündigte, gesetzliche Neuordnungen konsequent umzusetzen. Nur wenn sich wirtschaftliche und gesellschaftliche Akteure auf Ankündigungen seitens der Regierung verlassen können, können Reformen zum Tragen kommen und private Investitionsentscheidungen sinnvoll getroffen werden. Misstrauen hingegen erschwert den gesamten Prozess. Verlässlichkeit wiederum hängt entscheidend von der öffentlichen Wahrnehmung der Qualität der Regierungsarbeit ab – sowohl in ihrer Ausformulierung als auch in ihrer Umsetzung.⁵ Diese für Reformen notwendigen Voraussetzungen hat die *Weltbank* im Indikator zur Effektivität der Regierung zusammengefasst. Effektivität spiegelt im Gegensatz zur oben beschriebenen Effizienz das Verhältnis von erreichtem Ziel zu definiertem Ziel wider. Eingesetzte Ressourcen spielen nur indirekt eine Rolle. Effektiv arbeiten bedeutet, so zu arbeiten, dass ein Ergebnis erreicht wird.⁶ Das Kalkül in diesem Fall ist das Ergebnis der Reform (*outcome*). Regierungseffektivität gibt somit die Relation zwischen realer und erhoffter Regierungsarbeit wieder, u.a. im Zusammenhang mit Reformen: Wie stark weicht das Resultat einer Reform vom eigentlichen Gesetzesentwurf ab?

Blick auf die Eurozone

Bezüglich der Regierungseffektivität schneidet Finnland deutlich vor Deutschland und Frankreich am besten ab – Italien und Griechenland am schlechtesten (Grafik 7). Derzeit ist Europa also auch bei diesem Indikator gespalten. Weltweit gibt es aber zahlreiche Länder mit deutlich schlechteren Werten, was das Gefälle relativiert. Ein Blick auf Entwicklungen im vergangenen Jahrzehnt zeigt jedoch, dass die Effektivität gerade in großen Ländern der Eurozone, v.a. in Spanien, abgenommen hat. Das ist problematisch. Effektivität der Regierungsarbeit ist ein zentraler Aspekt der Reformfähigkeit. Vor allem in Hinblick auf anstehenden Reformvorhaben könnte Verlässlichkeit in die Regierungsqualität ausschlaggebend für strukturelle Verbesserungen sein. Vertrauen aufzubauen bzw. zu erhalten, hängt entscheidend vom Erfolg anstehender Reformen ab.

Rolle des Staates in der Wirtschaft

Ein wiederkehrender Vorschlag bei Schuldenabbau und Herstellung der Wettbewerbsfähigkeit ist, die Aktivität des Staates in der Wirtschaft herunterzufahren. Dies impliziert einen negativen Zusammenhang zwischen der Höhe der Staatsausgaben und dem Wirtschaftswachstum. Er wird gestützt durch die These, dass öffentliche Ausgaben private Investitionen verdrängen (*crowding-out*). Daneben besteht auch die Ansicht, dass ein Minimalstaat in heutiger Zeit nicht optimal sein kann, weil ein staatliches Angebot an sog. öffentlichen Gütern wie Infrastruktureinrichtungen, v.a. für Bildung, wachstumsfördernd ist. Für die Bereitstellung öffentlicher Güter gilt das Gesetz des abnehmenden Grenznutzens. Daraus folgt, dass es für den Umfang der Staatstätigkeit insgesamt theoretisch betrachtet einen optimalen Punkt gibt. Wird die Staatstätigkeit über diesen Punkt hinaus ausgeweitet, wird das Wachstum nicht mehr gefördert, sondern gebremst. Bei welcher Höhe der Staatsquote dieser Punkt liegt, lässt sich aber nicht allgemein gültig ermitteln.⁷ Daten zum Wachstum und zur Staatsquote ergeben auf den ersten Blick folgendes Bild (Grafik 8): Das Wachstum seit 1999 scheint nicht vom Umfang staatlichen Engagements in der Wirtschaft abzuhän-

⁵ OECD (2009). The Political Economy of Reform. Lessons from Pensions, Product Markets and Labour Markets in Ten OECD Countries. OECD Publishing.

⁶ Vgl. European Commission (2008). European Economy – The Effectiveness and Efficiency of Public Spending. Economic Papers 301.

⁷ Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (2008). Effizienz der Ausgabenstrukturen des öffentlichen Sektors in Österreich.

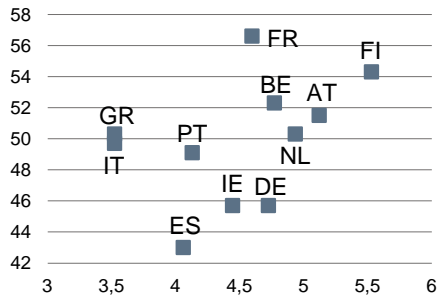


Politische Reformfähigkeit in der Eurozone

Rolle des Staates - Effektivität

9

X-Achse: Effektivität der Regierung¹
Y-Achse: Staatsquote²



¹ Zwischen 0 = geringe und 6 = hohe Effektivität
² Gesamtausgaben des Staates in % des BIP, 2011

Quellen: Weltbank, BMF, DB Research

gen. Wichtiger dürfte demnach sein, welche Aktivitäten der Staat unternimmt und wie erfolgreich er dabei ist. Mit Blick auf Finnland zeigt sich: Entgegen verbreiteter Sicht können hohe Staatsquoten u.U. mit hohen Wachstumsraten einhergehen. Aus dem Umfang der Staatstätigkeit lassen sich auch keine Rückschlüsse über die Effektivität der Regierungsarbeit ableiten (Grafik 9). Es gilt nicht *per se*, dass zurückhaltende Staaten effektiver sind. Für die Umsetzung von Reformen bleibt festzuhalten: Eine effektivere Regierungsarbeit, die Reformen besser umsetzen und Wachstum generieren kann, kann nicht automatisch durch eine Verringerung der Staatsquote erreicht werden. Vielmehr kommt es darauf an, welche Aktivitäten zurückgeführt werden.⁸ Daher sollte ein Rückzug des Staates aus dem Wirtschaftsgeschehen – v.a. bei der Bereitstellung öffentlicher Güter – wohlüberlegt sein.

Qualität der öffentlichen Verwaltung

Neben Regierungen spielen öffentliche Verwaltungen ebenfalls eine entscheidende Rolle bei der Umsetzung von Reformen. Auch wenn die Verwaltung bei der Implementierung von Reformen gesetzlichen Vorgaben folgen muss, bestehen zwei wichtige Aufgaben: Zum einen, Interpretationsspielräume sinngemäß zu schließen und zum anderen, eine zügige und ressourcenschonende Umsetzung vorzunehmen. Die Reformfähigkeit einzelner Staaten lässt sich somit auch anhand der Qualität der Bürokratie analysieren.

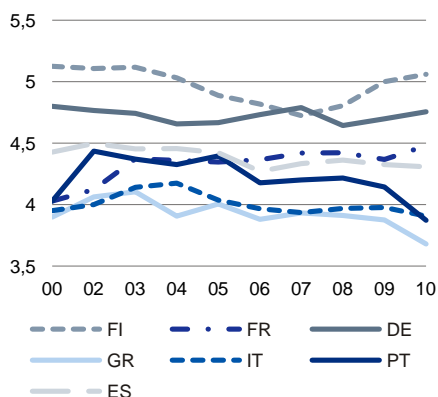
Erfolgsfaktor: Regulatorische Qualität

Eine zentrale Voraussetzung gut funktionierender administrativer Strukturen ist der permanente, interne und externe Informationsaustausch. Konkret bedeutet dies die Bereitstellung von Daten über das Handeln der Regierung, der Wirtschaft und der Gesellschaft als Ganzes. Daraus resultieren Transparenz für Investoren und Akzeptanz in der Bevölkerung als notwendige Voraussetzungen für Wettbewerbsfähigkeit. Nur wenn öffentliche Verwaltungen ausreichend Rechenschaft ablegen, können ihre Aktivitäten transparent überprüft werden und bestehen Anreize für effizientes Handeln.⁹ Genau dieser Aspekt wurde in einem OECD Bericht über Griechenland bemängelt.¹⁰ Die Vernetzung einzelner Verwaltungsebenen mit Hilfe ausgebauter Informations- und Kommunikationstechnologien kommt dazu. Der Austausch minimiert Mehrfachbearbeitungen und vermeidet Fehler in der Ausführung von Reformen aufgrund besserer interner und externer Abstimmung der Verwaltungsebenen. Gepaart mit kompetentem, mobilem Personal ermöglicht es der öffentlichen Verwaltung, Reformen erfolgreich zu implementieren. Die Qualität einer Verwaltung hat wiederum Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Stabilität eines Landes. Die Verwaltung beeinflusst nicht nur das regulatorische und institutionelle Umfeld der Wirtschaft direkt. Sie wirkt damit vielmehr auch maßgeblich auf das Wirtschaftsklima ein, das von großer Bedeutung für das Wirtschaftswachstum ist. Strukturelle Reformen sollten dies nicht aus den Augen verlieren.¹¹

Qualität der Verwaltung

10

Index zwischen 0 = geringe und 6 hohe Qualität



Quellen: Weltbank, DB Research

Blick auf die Eurozone

Die *Weltbank* hat die regulatorische Qualität des Staatsapparats weltweit untersucht; Grafik 10 zeigt die Ergebnisse. Der Index setzt sich u.a. aus der Fähigkeit

⁸ Eine Möglichkeit die Verschuldung zu vermindern bietet die Privatisierung geeigneter Aktivitäten. Vgl. Bräuninger/Steimer (2011). Erlöse, Wettbewerb, Wachstum – Möglichkeiten der Privatisierung im Eurogebiet. Deutsche Bank Research. EU Monitor 87. 20. Oktober 2011.

⁹ Jacobzone/Choi/Miguet (2007). Indicators of Regulatory Management Systems. OECD Working Papers on Public Governance 2007/4. OECD Publishing.

¹⁰ OECD (2011). Greece: Review of the Central Administration. OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing.

¹¹ Vgl. OECD (2010). Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries. OECD Publishing.

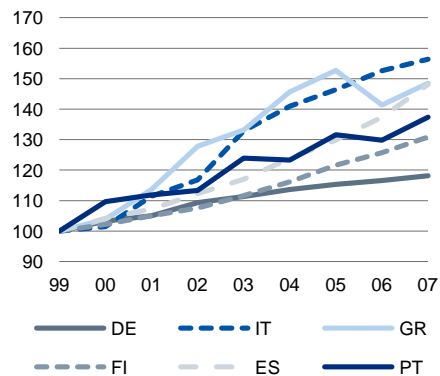


Politische Reformfähigkeit in der Eurozone

Löhne und Gehälter - Verwaltung

11

Löhne und Gehälter pro gearbeitete Stunde in der Verwaltung, 1999=100



Quellen: EU KLEMS, DB Research

der Verwaltung zusammen, Reformen stimmig umzusetzen, die dem Geschäftsklima dienlich sind. Bei der Implementierung dieser Reformen steht die Eurozone global gesehen gut da. Es ergeben sich zwei Entwicklungen: Zum einen ist die regulatorische Qualität für die Entwicklung des privaten Sektors in Frankreich seit 2000 deutlich gestiegen. Zum anderen zeigen sich erneut klare Unterschiede zwischen dem Norden und Süden Europas. Gut funktionierende Verwaltungsstrukturen befördern folglich die Entwicklung des privaten Sektors.

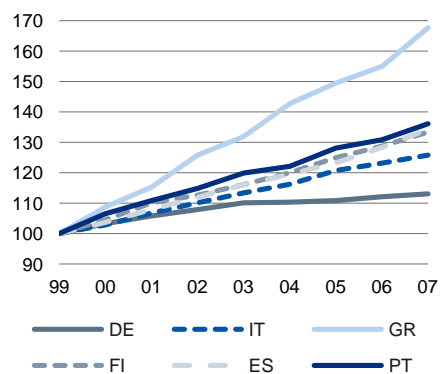
Verwaltungskosten

Der OECD zufolge besteht der Katalog für eine funktionierende Verwaltung aus weiteren Aspekten: Ein schlanker, zentral hierarchisch aufgebauter und seitens der Zuständigkeiten klar getrennter Verwaltungsaufbau. Darüber hinaus sollte der Verwaltung sowohl *ex ante*, als auch *ex post* ein rechtlich bindender finanzieller Rahmen vorgegeben sein, um Kostenexplosionen vorzubeugen.¹² Der größte finanzielle Posten innerhalb der Verwaltung sind Personalausgaben. Die Entwicklung der Löhne und Gehälter in der Verwaltung ist in Grafik 11 dargestellt. Die Grafik zeigt deutlich, dass die Lohnkosten der italienischen, griechischen und spanischen Verwaltung seit 1999 enorm gestiegen sind. Deutschland hingegen verzeichnet einen relativ geringen Anstieg. Die Folge daraus sind auch hohe Kosten der öffentlichen Verwaltung, die den ohnehin hoch verschuldeten Staaten zusätzliche Kosten beschert.

Löhne und Gehälter - Gesamt

12

Löhne und Gehälter pro gearbeitete Stunde in der gesamten Volkswirtschaft, 1999=100



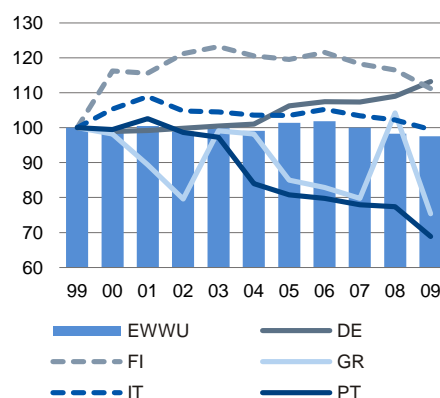
Quellen: EU KLEMS, DB Research

Einen Grund für den starken Anstieg kann die volkswirtschaftliche Theorie liefern. Die sog. *baumolsche Kostenkrankheit* besagt, dass der Produktionsfaktor Arbeit im öffentlichen Sektor schwieriger durch Kapital ersetzt werden kann, als dies z.B. im produzierenden Gewerbe der Fall ist, gegeben gleichbleibender Qualität.¹³ Darüber hinaus sollte der Lohn mit der Produktivität steigen. Dem Produktivitätswachstum in der Verwaltung sind jedoch Grenzen gesetzt, so dass die Produktivität in der Verwaltung relativ zu anderen Wirtschaftssektoren langsamer ansteigt. Um zu starke Lohnunterschieden und damit verbundene Umorientierungen von Arbeitskräften zu vermeiden, steigen die Löhne und Gehälter in der Verwaltung und das allgemeine Lohnniveau in ähnlichem Umfang. Grafik 12 verdeutlicht diesen Zusammenhang: Deutschland verzeichnet im Vergleich zu anderen Ländern der Eurozone gesamtwirtschaftlich einen geringfügigen Anstieg der Löhne und Gehälter. Dies ist ebenfalls in der Verwaltung der Fall. Dort entstehen aufgrund des geringeren Produktivitätswachstums jedoch immer höhere Kosten verglichen mit der Wertschöpfung. Öffentliche Verwaltungen werden folglich relativ gesehen immer teurer.

Entwicklung der Verwaltungsausgaben

13

Ausgaben für die öffentlichen Verwaltung in % der Gesamtausgaben, 1999=100



Quellen: Eurostat, DB Research

Um eine mögliche Kostenexplosion zu überprüfen, können Ausgaben für die öffentliche Verwaltung gemessen an den Gesamtausgaben des Staates herangezogen werden (Grafik 13). Es ist eine erneute Unterteilung in Nord- und Südeuropa zu beobachten – allerdings dieses Mal in umgekehrter Reihenfolge. Vor allem Portugal, Griechenland und Spanien haben ihre Ausgaben seit 1999 im Schnitt um 20% gesenkt. Hingegen verzeichnen Finnland und Deutschland einen relativen Anstieg der Kosten. Allerdings kann der Grafik nicht entnommen werden, ob die Reduktion auf einen Rückgang der Beschäftigungsstruktur oder eine effizientere Ausgabenpolitik zurückzuführen ist. Hinzu kommt noch, dass wie bei jeglichen relativen Größen eine Veränderung nicht monokausal erklärt werden kann. Wenn z.B. die Gesamtausgaben stärker steigen als die Verwaltungsausgaben, dann sinkt der relative Anteil der Kosten des Verwaltungsapparats verglichen mit den Gesamtausgaben. Ein Blick auf die Entwicklung der Gesamtausgaben verdeutlicht zwei Tendenzen: Alle Staaten geben krisenbe-

¹² Meloni (2010). Enabling Regulatory Reform, in: Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries. OECD Publishing.

¹³ Vgl. Baumol/ Bowen (1966). Performing Arts: The Economic Dilemma; a Study of Problems Common to Theater, Opera, Music, and Dance. Twentieth Century Fund.

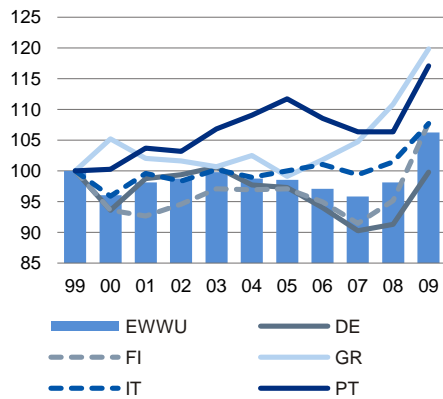


Politische Reformfähigkeit in der Eurozone

Entwicklung der Gesamtausgaben

14

Gesamtstaatliche Ausgaben, 1999=100



Quellen: Eurostat, DB Research

dingt seit 2007 deutlich mehr aus und Griechenland und Portugal zeigen die größten Ausgabenzuwächse (Grafik 14). Die Entwicklung der Verwaltungsausgaben gemessen an den Gesamtausgaben wird demzufolge relativiert. Vor diesem Hintergrund bleibt festzuhalten: Die *baumolsche Kostenkrankheit*, die aus der Lohn- und Gehälterentwicklung erkennbar zu sein scheint, hat sich möglicherweise nicht in einer Kostenexplosion niedergeschlagen – was u.a. auf die zunehmende Digitalisierung und die damit einhergehende Effizienzsteigerung öffentlicher Verwaltungen zurückzuführen ist.¹⁴ Verwaltungsebenen drastisch zu verkleinern, würde die Ausgaben des Staates zwar deutlich senken, jedoch möglicherweise auch die Reformfähigkeit eines Landes mindern. Die Umsetzung einer Reform benötigt geeignetes Personal und adäquate, administrative Voraussetzungen, so dass ein zu starkes Schrumpfen der Verwaltung wiederum negative Auswirkungen auf die Reformfähigkeit hätte. Dieser Abwägungsprozess sollte im jeweiligen nationalen Kontext beantwortet werden. Langfristige, strukturelle Stabilität der Verwaltung sollte somit keiner kurzfristigen Schuldenreduktion zum Opfer fallen.

Einfluss des Staatsaufbaus

Der Staatsaufbau bestimmt Anzahl und Verhandlungsmacht politischer Akteure im Entscheidungsprozess. Dies kann über die Umsetzung von Reformen entscheiden – sowohl über zeitliche, als auch über die Tiefe struktureller Neuordnungen. Damit verbunden stellt sich die Frage nach dem Einfluss der Entscheidungsstrukturen auf die politische Reformfähigkeit. Im Folgenden wird untersucht, ob der Staatsaufbau *per se* entscheidend bei der Umsetzung von Reformen ist. Hierbei gibt es im Wesentlichen zwei Argumentationsströme.

Erstens wird davon ausgegangen, dass eine größere Anzahl an Akteuren Reformvorhaben erschwert, verzögert, oder gar verhindern kann. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass mit der Anzahl der Akteure das Feld relevanter und auch gegensätzlicher Interessen zunehmend komplexer wird. Es gilt multiple Interessen zusammenzubringen. Reformverlierer können zwar für mögliche Verluste kompensiert werden, die Verhandlungen werden dadurch aber komplizierter. So betrachtet wäre ein zentralistischer Staat, in dem Regionen bei Entscheidungen eine untergeordnete oder lediglich ausführende Rolle spielen, im Vorteil. In einem solchen Staat fallen die Regionen als einflussreiche, politische Spieler weg, und damit eine Vielzahl möglicherweise divergierender regionaler Interessen. Zwar können Reformen regional differenziert gestaltet werden, Verhandlungen im vermeintlich kleineren Kreis erzielen aber mit größerer Wahrscheinlichkeit eine (effiziente) Lösung.¹⁵ Daher kann argumentiert werden, dass Zentral- oder gar Einheitsstaaten Reformen schneller und effizienter umsetzen können, als föderale bzw. bundesstaatliche Länder.

Frankreich weist einen zentralistischen Staatsaufbau auf. Nachdem das Parlament ein Reformpaket beschlossen hat, wird es zu den *Départements* weitergeleitet. Diese werden durch vom Innenministerium eingesetzte Präfekten geleitet, so dass Reformen relativ weniger Stationen bis zur Durchführung durchlaufen müssen. Anders sieht dies z.B. in Deutschland aus. Auf der einen Seite entscheiden hier die Länder in Form eigener Landeskompetenzen aktiv im Bundesrat mit. Vor allem wenn dort andere Mehrheitsverhältnisse herrschen als im Bundestag, kann das zu einer mehr oder weniger langwierigen Verzögerung politischer Entscheidungen führen. Auf der anderen Seite bewirkt der deutsche Exekutivföderalismus, dass von beiden Häusern gebilligte und verabschiedete Reformen von der Länderexekutive prinzipiell akzeptiert sind und folglich

¹⁴ Vgl. hierzu Aktivitäten der EU und nationale eGovernment-Programme: eEurope (bis 2005); Initiative i2010; Digital Agenda for Europe; eGovernment Österreich.

¹⁵ Vgl. hierzu in anderem Zusammenhang: Coase (1960). The Problem of Social Cost, in: Journal of Law and Economics. Vol. 3. S. 1–44.

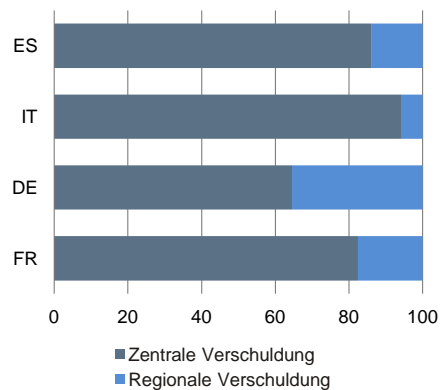


Politische Reformfähigkeit in der Eurozone

Regionale Verschuldung

15

Gesamtstaatliche- und Regierungsverschuldung, 2010



Quellen: Eurostat, DB Research

schneller umgesetzt werden können. Schon diese beiden gegensätzlichen Argumente deuten daraufhin, dass von der Anzahl politischer Ebenen bzw. Akteure, die bei Reformen beteiligt sind, nicht ohne Weiteres auf das Tempo und die Qualität der Umsetzung von Reformen geschlossen werden kann.

Neben der reinen Anzahl der Akteure kann zweitens die Verhandlungsmacht einzelner Entscheidungsebenen eine ausschlaggebende Rolle spielen. Wenn ein Akteur quasi monopolistische Macht besitzt und viele weitere Akteure eine überschaubare Verhandlungsposition innehaben, wird sich der dominante Akteur stets durchsetzen. Es sei denn, die einzelnen Akteure schließen sich zusammen und erlangen durch Zusammenarbeit entweder mehr Verhandlungsmacht als der mächtige Spieler oder sie stellen in einem Wahlsystem die Mehrheit.¹⁶ Als Beispiele für relativ mächtigere Akteure auf der zweiten Ebene sind die *Comunidades Autónomas* in Spanien, *Regioni a statuto speciale* in Italien und *Bundesländer* in Deutschland zu nennen. Zum einen üben diese dezentralen Instanzen Einfluss auf gesamtstaatliche Entscheidungen aus, zum anderen regeln sie einen Großteil ihrer Angelegenheiten selbst. Der damit einhergehende Anteil an der Gesamtverschuldung ist in Grafik 15 dargestellt und ist, gerade im deutschen Fall, sicherlich auch der Kostenintensität erweiterter Kompetenzen geschuldet.¹⁷ Für die Reformfähigkeit bedeutet dies: Dezentralere Entscheidungsstrukturen gehen meist mit unterschiedlicher Verhandlungsmacht einher. Somit können regionale Belange dezentraler geregelt werden, jedoch bedeutet dies auch ein komplexeres Ausbalancieren unterschiedlicher Interessen auf gesamtstaatlicher Ebene.

Fazit

Anhand der Qualität der Regierungsarbeit bzw. der öffentlichen Verwaltung und des Einflusses des Staatsaufbaus wurden Länder der EWWU bezüglich ihrer politischen Reformfähigkeit untersucht. Es hat sich gezeigt, dass die Reformfähigkeit stark von der Qualität der Regierungsarbeit abhängt – umso höher die Qualität, desto reformfähiger und makroökonomisch stabiler. Auch die Qualität öffentlicher Verwaltungen ist entscheidend. Zum einen zeigen sich Länder mit gut funktionierender, wirtschaftsfreundlicher Verwaltung aktuell in besserer Verfassung. Andererseits gilt hier das Prinzip, nach dem nicht die Höhe der Verwaltungskosten allein den Ausschlag für den Schuldenstand gibt, sondern wie effizient bzw. effektiv die eingesetzten Mittel verwendet werden. Reformfähigere Staaten verfügen über eine höhere makroökonomische Stabilität.

Als Resultat der Analysen lässt sich festhalten: Die hohen Schulden und mangelnde Wettbewerbsfähigkeit einiger südeuropäischer Staaten sind u.a. auch auf ineffiziente Strukturen der Regierungsarbeit und der öffentlichen Verwaltung zurückzuführen. Entsprechende Strukturen erschweren Reformvorhaben. Um in Zukunft politisch reformfähiger und wirtschaftlich stabiler zu werden, werden einige strukturelle Verbesserungen in diesen Bereichen unvermeidbar sein. Zeitlich befristete „technokratische“ Regierungen in einigen Ländern könnten hierbei ein Zwischenschritt sein. Vor allem sollte der Grundsatz gelten, dass nicht zwangsläufig weniger Staat, sondern effizientere administrative Strukturen zur Lösung der Probleme beitragen. Europa kann langfristig nur *in Vielfalt geeint* bleiben, wenn die politische Reformfähigkeit garantiert ist.

Florian Flachenecker (florian.flachenecker@hotmail.de)

¹⁶ Mehr zur Verteilung von Verhandlungsmacht: Ishiguro (2008). Political Reform, Incentives and International Intervention: An Incomplete Contracts Approach. Kobe University Economic Review 54. S. 35-53.

¹⁷ Mehr zum Thema Finanzen der Bundesländer: Zipfel (2011). Finanzen der Bundesländer: Im Schatten des Bundes. Deutsche Bank Research. Aktuelle Themen. 4. Mai 2011.



Research Briefing

- ▶ Verschuldungsstruktur der Bundesländer: Kapitalmarktverschuldung gewinnt an Bedeutung 1. Februar 2012
- ▶ Wirtschaftliche Anpassung im Euroraum: Wo stehen wir? 25. Januar 2012
- ▶ Aktueller Ausblick für die Weltwirtschaft: Wachstum mit Risiken im Jahr 2012 19. Januar 2012
- ▶ Neues Jahr – mehr Krisen 12. Januar 2012
- ▶ Outsourcing: Schlanke Produktion schafft Wettbewerbsvorteile 27. Oktober 2011
- ▶ Emissionshandel im Luftverkehr: Belastung vorerst moderat, Wettbewerbseffekte spürbar 21. September 2011
- ▶ Stabilitätsrat: Finanz-TÜV für Bundesländer 3. August 2011
- ▶ CCS für den Klimaschutz: Wichtig, mühsam, teuer 10. Juni 2011
- ▶ Wasser: EUR 500 Mrd. Investitionen notwendig – pro Jahr! 16. Mai 2011
- ▶ Europas Büromärkte: Mietzyklen werden schwächer 24. März 2011
- ▶ Strukturwandel in China: Industrie prägt vorerst wirtschaftliche Entwicklung 28. Januar 2011

Unsere Publikationen finden Sie unentgeltlich auf unserer Internetseite www.dbresearch.de. Dort können Sie sich auch als regelmäßiger Empfänger unserer Publikationen per E-Mail eintragen.

Für die Print-Version wenden Sie sich bitte an:
Deutsche Bank Research
Marketing
60262 Frankfurt am Main
Fax: +49 69 910-31877
E-Mail: marketing.dbr@db.com

Schneller via E-Mail:
marketing.dbr@db.com

© Copyright 2012. Deutsche Bank AG, DB Research, 60262 Frankfurt am Main, Deutschland. Alle Rechte vorbehalten. Bei Zitaten wird um Quellenangabe „Deutsche Bank Research“ gebeten.

Die vorstehenden Angaben stellen keine Anlage-, Rechts- oder Steuerberatung dar. Alle Meinungsäußerungen geben die aktuelle Einschätzung des Verfassers wieder, die nicht notwendigerweise der Meinung der Deutsche Bank AG oder ihrer assoziierten Unternehmen entspricht. Alle Meinungen können ohne vorherige Ankündigung geändert werden. Die Meinungen können von Einschätzungen abweichen, die in anderen von der Deutsche Bank veröffentlichten Dokumenten, einschließlich Research-Veröffentlichungen, vertreten werden. Die vorstehenden Angaben werden nur zu Informationszwecken und ohne vertragliche oder sonstige Verpflichtung zur Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit, Vollständigkeit oder Angemessenheit der vorstehenden Angaben oder Einschätzungen wird keine Gewähr übernommen.

In Deutschland wird dieser Bericht von Deutsche Bank AG Frankfurt genehmigt und/oder verbreitet, die über eine Erlaubnis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht verfügt. Im Vereinigten Königreich wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG London, Mitglied der London Stock Exchange, genehmigt und/oder verbreitet, die in Bezug auf Anlagegeschäfte im Vereinigten Königreich der Aufsicht der Financial Services Authority unterliegt. In Hongkong wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Hong Kong Branch, in Korea durch Deutsche Securities Korea Co. und in Singapur durch Deutsche Bank AG, Singapore Branch, verbreitet. In Japan wird dieser Bericht durch Deutsche Securities Limited, Tokyo Branch, genehmigt und/oder verbreitet. In Australien sollten Privatkunden eine Kopie der betreffenden Produktinformation (Product Disclosure Statement oder PDS) zu jeglichem in diesem Bericht erwähnten Finanzinstrument beziehen und dieses PDS berücksichtigen, bevor sie eine Anlageentscheidung treffen.