

Mai 2010

Making Reform Happen

Strukturelle Prioritäten in Krisenzeiten

Inhalt

Welcher Zusammenhang besteht zwischen der Bewältigung der Krise und Strukturreformen?

Wie beeinflussen länderspezifische Faktoren das Lernen von Politik?

Können länderübergreifende Erfahrungen mit Reformen gelernt werden?

Welche sektorspezifischen Erfahrungen bieten OECD-Arbeiten Reformern?

Produktmärkte in der OECD stärken

Arbeitsmarktreform in Krisen

Argumente für Rentenreformen

Steuerreformen für Wachstum

Förderung von Reformen in der Umweltpolitik

Reformen in der Sozialpolitik: Chance für Erziehung und Gesundheit

Reform der öffentlichen Verwaltung: Wie werden „Reformer reformiert“?

Regulative Reformen

Steuerkonsolidierung

Macht die Krise Reformen schwerer oder leichter?

Welche Rolle kann die OECD spielen, damit Reformen die Krise überleben?

Informationen

Dokumente

Zusammenfassung

Zahlreiche Forschungen über Reformen in der Politik belegen, dass Krisen Chancen für Reformen bergen. Die für das OECD-Projekt „Making Reform Happen“ (MRH) durchgeführten Analysen bestätigten den Zusammenhang zwischen Krise und Reform. Das vorliegende Dokument liefert Anregungen dafür, wie Regierungen die Wirtschaftskrise für Strukturreformen nutzen können. Es untersucht die Chancen für Reformen und deren mögliche Lösungen in verschiedenen Bereichen der Politik wie Arbeitsmarkt, Produktmärkte, Renten, Erziehung, Gesundheit, Steuern und Umwelt. Weiter analysiert es, wie „Reformer reformiert“ werden können und wie die Arbeitsweise von Behörden verändert werden kann.

Obwohl die MRH-Analyse der OECD keinen allgemeingültigen „Toolkit“ für Reformer bietet oder gar andeutet, dass ein solcher Toolkit existiert, beweist sie, dass Reformprozesse Gemeinsamkeiten haben. Hier die wichtigsten Erkenntnisse:

- **Gesunde öffentliche Finanzen** hängen eng mit Reformprozessen zusammen.
- Für Reformen braucht man einen **Wahlerauftrag**.
- **Effiziente Kommunikation** ist von höchster Bedeutung.
- Politische Projekte müssen durch **solide Forschungen und Analysen** untermauert werden.
- **Angemessene Institutionen** sind für die Zeit von der Entscheidung zur Umsetzung notwendig.
- Erfolgreiche Strukturreformen brauchen **Zeit**.
- **Führung** ist entscheidend.
- Erfolgreiche Reformen erfordern oft **mehrere Versuche**.
- Es lohnt sich, **Reformgegner zu gewinnen**, anstatt ihre Opposition zu übergehen.
- Die Frage **ob, wann und wie** Verlierer der Reform entschädigt werden, erfordert eingehende Überlegungen.



Grenzüberschreitende Studien und internationale Gespräche über Politik können den Prozess des „Politiklernens“ beschleunigen und Regierungen befähigen, voneinander zu lernen. Dadurch können sie die Fehler der anderen vermeiden. Die OECD ist gewillt und bereit, hier zu helfen. Die Sammlung von Beweisen, die Bereitstellung von international vergleichbaren Daten und Analysen sowie die Wissensteilung sind die Stärken der Organisation.



Welcher Zusammenhang besteht zwischen der Bewältigung der Krise und Strukturreformen?

Analyse effizienter Reformwege

In den letzten Jahrzehnten haben OECD-Länder in vielen Bereichen politische Reformen durchgeführt, um den Lebensstandard durch die Ankurbelung von Arbeit und Produktivität zu steigern, die Widerstandsfähigkeit der Wirtschaft bei Erschütterungen zu verbessern und den Wohlstand durch Gleichheit und Umweltqualität zu erhöhen. Obwohl der Reformbedarf in vielen Bereichen anerkannt wird, unterscheiden sich Tiefe, Umfang und Zeitplan von Reformen sowohl in den einzelnen Ländern als auch in den behandelten Themen. Reformprozesse kommen häufig zum Stillstand oder werden ins Gegenteil umgewandelt. Die Herausforderungen bei der Umsetzung von Reformen sind enorm. Um Regierungen bei der Bewältigung dieser Herausforderungen zu unterstützen, hat die OECD seit 2007 mit dem Projekt „Making Reform Happen“ (MRH) umfangreiche Analysen durchgeführt. Sie sollen aufdecken, auf welche Hindernisse reformorientierte Regierungen in den verschiedenen Bereichen stoßen, und wie sie auf die effizienteste Art überwunden werden können.

Diese Analyse hat im Zuge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise an Bedeutung gewonnen. OECD-Regierungen müssen versuchen, die öffentlichen Finanzen gesunden zu lassen, ohne dabei den Wiederaufschwung zu untergraben, der in vielen Bereichen eine Zeitlang schwach bleiben könnte. Außerdem ist es wichtig, dass der Fokus auf unmittelbare Steuerziele nicht zu einer Vernachlässigung struktureller Prioritäten führt. Regierungen müssen langfristige Ziele im Auge behalten, wenn sie den Wiederaufschwung verfolgen. Das erfordert eine umsichtige Mischung aus Steuerpolitik und wachstumsfördernden Strukturreformen. Die Herausforderungen sind umso größer, als die Krise in manchen Bereichen Positionen hinterfragt, die früher als etablierte „politische Denkweisen“ galten. Die Ereignisse der letzten beiden Jahre haben das Verständnis vieler Reformziele nicht unwirksam gemacht, sondern die Krise hat viele Reformen gestärkt. In Bereichen wie der Finanzregulierung herrscht jedoch große Unsicherheit bezüglich der „Best Practice“. Regierungen müssen ihre Risikobereitschaft vorsichtig ausgleichen, wenn sie potentielle Reformlösungen umsetzen wollen.

Das vorliegende Dokument präsentiert einige Ergebnisse des Projekts MRH. Die nachfolgende Erörterung prüft die Herausforderungen, auf die Reformen stoßen, und erforscht in neun Bereichen der öffentlichen Politik Möglichkeiten, um sie zu überwinden. Sie stützt sich auf eine Reihe von Studien zu Reformen, die unter der Leitung der in den betroffenen Bereichen tätigen OECD-Direktionen durchgeführt wurden. Diese Studien reflektieren die Erfahrungen der OECD und ihrer Mitgliedstaaten mit OECD-weiten Trends und spezifischen Fällen. Ein besseres Verständnis vergangener Erfolge und Misserfolge wird gewiss zu einer besseren Planung und Umsetzung künftiger Reformen führen.

Wie beeinflussen länderspezifische Faktoren das Lernen von Politik?

Gemeinsame Herausforderungen in unterschiedlichem Kontext

OECD-Regierungen haben derzeit viele gemeinsame Reformziele. Die MRH-Analyse hat keine allgemeingültige Formel, um die Hindernisse bei Reformen zu überwinden oder die wichtigsten Reformen zu identifizieren. Die Aufgaben der Reformer unterscheiden sich in Zeit und Raum. Es ist schwer, den Bedarf nach politischen Projekten und Reformstrategien zu betonen, um den spezifischen institutionellen und kulturellen Kontext des Landes wiederzuspiegeln. Auch wenn in verschiedenen Ländern die gleichen Probleme identifiziert werden,



bedeuten die spezifischen Merkmale von Verfassung, Konjunktur, politischen Prozessen und anderen Elementen des jeweiligen Landes, dass eine simple „Transplantation“ von Politik und Institutionen von einem Umfeld ins andere selten Erfolg hat. Ein gewisser Grad an Anpassung ist immer notwendig. Darüber hinaus können unterschiedliche demografische und wirtschaftliche Gegebenheiten bei Themen wie der Rentenreform auf verschiedene Lösungen verweisen. Es ist so, dass Inhalt und Kontext der Reform variieren.

Trotzdem können grenzüberschreitende Vergleiche fruchtbar sein. Trotz ihrer institutionellen, politischen und wirtschaftlichen Unterschiede stehen OECD-Länder vor den gleichen Herausforderungen. Diese reichen von alternder Bevölkerung bis zu „grünem Wachstum“. Darüber hinaus haben die Mitgliedsländer in vielen Bereichen der Politik immer mehr gemeinsame Ansätze, selbst wenn die einzelnen Institutionen und die Politik von einer Rechtsprechung zur anderen stark variieren. Im OECD-Raum gibt es offenkundig in manchen Bereichen ein gewisses Maß an institutioneller und politischer Übereinstimmung. Angesichts der gemeinsamen Herausforderungen haben OECD-Länder schrittweise Institutionen identifiziert, die mit lokalen Veränderungen in vielen Bereichen eine gesunde makroökonomische und strukturelle Politik fördern. Dazu gehören unabhängige Zentralbanken, Steuergesetze und zunehmend unabhängige Steuerbehörden, stärkere allgemeine Wettbewerbsregeln und stärkere Wettbewerbsbehörden, unabhängige Aufsichtsbehörden, Regeln für öffentliche Befragungen zur Politik und Projekte wie die Regulatory Impact Analysis (RIA). Das zeigt, dass der Umfang für grenzüberschreitendes Lernen und politischen/institutionellen Transfer trotz großer Unterschiede in den einzelnen Ländern beträchtlich ist.

Können länderübergreifende Erfahrungen mit Reformen gelernt werden?

Prozessmanagement: Allgemeine Erfahrungen

Obwohl die MRH-Analyse der OECD keinen allgemeingültigen „Toolkit“ für Reformer bietet oder gar vorgibt, dass ein solcher Toolkit existiert, zeigt sie einige überraschende Regelmäßigkeiten in der Entwicklung von Reformprozessen. Zu den wichtigsten Punkten der MRH-Analyse gehören folgende:

- Für die Reform braucht man einen **Wählerauftrag**. Das ist eine der wichtigsten Erkenntnisse der Studien zu dem Projekt MRH. Offenbar ist ein Wählerauftrag bei umfassenden Reformen (Arbeitsmarkt, Renten, Umwelt) einschließlich solcher, die wichtige öffentliche Dienste betreffen (Gesundheit, Erziehung, öffentliche Verwaltung), am wichtigsten. Es genügt nicht, eine Wahl zu gewinnen oder die Parlamentsmehrheit zu haben. Genauso wichtig ist es, dass die Regierung den Wählern die Reform vor der Wahl erklärt.
- Je wichtiger ein Auftrag ist, umso wichtiger ist **effiziente Kommunikation**. Erfolgreiche Reformen gehen mit stichhaltigen, koordinierten Bemühungen einher, um Wähler und Betroffene über die Notwendigkeit der Reform und die Kosten einer ausbleibenden Reform aufzuklären. Wenn, wie häufig der Fall, die Kosten für die Beibehaltung des *status quo* nur gelegentlich anfallen, ist die Herausforderung umso größer. Die Kosten für verpasste Gelegenheiten sind nämlich meistens politisch „unsichtbar“. Eine verständliche Kommunikation der langfristigen Reformziele ist in



einer Krise besonders wichtig. Wenn Reformen als Reaktion auf äußere Erschütterungen durchgeführt werden, sind die Reformziele oft nicht klar. Kommunikation sollte aber nicht dem „Marketing“ überlassen werden. Wer sich wirklich um Betroffene bemühen will, muss ihnen zuhören. Unter Umständen kann das zu einigen Änderungen an den Reformvorschlägen führen. Dadurch können jedoch die Qualität der Vorschläge und die Pläne für ihre Umsetzung verbessert werden.

- Politische Projekte müssen durch **solide Forschung und Analyse** untermauert werden. Die MRH-Analyse der OECD geht davon aus, dass ein nachgewiesenes, analytisch stichhaltiges Argument für eine Reform sowohl die Qualität der Politik als auch die Pläne für die Verabschiedung der Reform verbessert. Finden Reformbefürworter einen Konsens zu einer Reform, so sind sie gegenüber Reformgegnern in einer stärkeren Position. Die Herausforderungen einer Politik, die auf Beweisen beruht, variiert jedoch je nach politischem Bereich.
- Die vorangehenden Ziele können leichter erreicht werden, wenn es **angemessene Institutionen** gibt, die in der Lage sind, Reformen von der Entscheidung bis zu ihrer Umsetzung zu unterstützen. Der Einfluss von Wirtschaftsanalysen hängt weitgehend von ihrer Herkunft ab: Forschungen einer amtlichen, unparteiischen Institution, die im politischen Spektrum Vertrauen genießt, haben einen weitaus größeren Einfluss als andere. Allerdings sind nicht nur Institutionen erforderlich, die Sachverstand und Rat liefern können. Häufig bedarf es auch an effizienten Institutionen, die die Umsetzung der Reformen leiten und beaufsichtigen.
- **Führung** ist entscheidend. Praktisch alle Analysen des Projekts MRH verweisen auf die Bedeutung starker Führung, unabhängig davon, ob es sich um einen Entscheider aus der Politik oder eine mit der Umsetzung der Reform beauftragte Institution handelt. Die Analyse verweist auch auf den Rückhalt innerhalb der Regierung: Steht die Regierung nicht geschlossen hinter einem Reformvorschlag, so gibt sie unterschiedliche Botschaften aus und Gegner werden ihre Uneinigkeit ausnutzen. Das führt meistens zu einem Misserfolg. Der Ruf nach starker Führung darf jedoch nicht als die Billigung eines hierarchischen Ansatzes oder von einseitigen Maßnahmen der Exekutive aufgefasst werden. Während einseitig durchgeführte Reformen manchmal der einzige Weg nach vorn sind und Reformer durchaus sowohl Stärke als auch politische Cleverness benötigen, hat die OECD-Analyse ergeben, dass erfolgreiche Führung eher auf gewinnender Zustimmung als auf der Sicherung von Gefügigkeit beruht.
- Das ist teilweise der Grund dafür, dass erfolgreiche Strukturreformen **Zeit** brauchen. Die erfolgreichsten in der MRH-Analyse untersuchten Reformen haben mehrere Jahre der Vorbereitung benötigt und oft dauerte es bis zu ihrer Umsetzung noch länger. Im Gegensatz dazu wurden die meisten der am wenigsten erfolgreichen Reformen hastig und oft als Reaktion auf unmittelbaren Druck durchgeführt. Wenn es um politische Reformen geht, kann mehr Eile zu weniger Geschwindigkeit führen. Krisen bergen zwar Chancen für das Voranbringen von Reformen, aber die Fähigkeit solche Chancen zu nutzen kann von der Arbeit



abhängen, die bereits im Vorfeld der Reform geleistet wurde.

- Erfolgreiche Reformen benötigen oft **mehrere Versuche**. Viele der größten Reformenerfolge, die in der Arbeit des Sekretariats analysiert wurden, sind nach vorherigen Rückschlägen erfolgt. Weniger erfolgreiche Reformversuche erweisen sich im Nachhinein oft als nützlich bei der Argumentation für weitreichende Reforminitiativen. Das liegt daran, dass das Verständnis für die Probleme bei den politischen Entscheidern vertieft wurde.

Alle MRH-Studien erforschen mehr oder weniger eingehend die Frage, wie **Reformgegner behandelt** werden. Während Art und Intensität des Widerstands gegen Reformen variieren, gibt es in jedem Kontext Übereinstimmungen.

- **Es zahlt sich aus, diejenigen zu gewinnen**, die von der Reform direkt betroffen sind. Politische Beratungen sind keine Garantie zur Vermeidung von Konflikten. Aber sie zahlen sich langfristig aus, nicht zuletzt deshalb, weil den einzelnen Parteien mehr Vertrauen entgegengebracht wird.
- **Konzessionen an potentielle Verlierer** der Reform müssen die Reform nicht unbedingt gefährden. Oft können die Pläne bestimmter Gruppen, die von einer Reform betroffen sind, verbessert werden, ohne dass ihre Ziele durchkreuzt werden.
- Die Frage, **ob, wann und wie** die Verlierer einer Reform entschädigt werden, taucht praktisch in allen Studien auf. In Ermangelung einer Entschädigung kann sich der Widerstand gegen die Reform verstärken, aber übermäßige Entschädigungen können kostspielig sein oder die Wirkung der Reform schwächen. Die gebräuchlichsten Strategien für die Entschädigung umfassen den Bestandsschutz für bestehende Mieten und lange Übergangsfristen. Seltener sind Konzessionen in Form von „Nebenzahlungen“ und Maßnahmen in anderen Bereichen, mit denen die Kosten, die die Reform einigen Gruppen gebracht hat, ausgeglichen werden können.

Welche sektorspezifischen Erfahrungen bieten OECD-Arbeiten Reformern?

Produktmärkte in der OECD stärken

Perspektiven für Making Reforms Happen in verschiedenen Bereichen

Marktöffnende Reformen sind ein Gebiet, auf dem es in den vergangenen Jahrzehnten in OECD-Ländern ein hohes Maß an Übereinstimmung gab. Der Trend zu härteren Wettbewerbsregeln und Institutionen ist weitverbreitet, ebenso wie der Trend, früher geschützte Bereiche dem Wettbewerb zu öffnen. Das liegt unter anderem daran, dass in diesem Bereich der internationale Wettbewerbsdruck sowie internationale Organisationen und Verträge eine wichtige Rolle spielen. Ein politischer Wandel erfolgt häufig im Zuge größerer Krisen. Aber auch der technologische Wandel hat Reformen angetrieben, besonders in den Bereichen Strom und Telekommunikation. Dabei wurden zum Teil früher nicht handelsfähige in handelsfähige Sektoren umstrukturiert. Weiter wurden neue Möglichkeiten für die Wettbewerbsöffnung von Aktivitäten geschaffen, die sich früher durch ein hohes Maß an staatlichem Monopol auszeichnen haben. Die Öffnung solcher Märkte für den Wettbewerb hat in vielen Fällen die Innovation gefördert.

Die Erfahrungen zahlreicher OECD-Länder wie Australien in den frühen 1990er Jahren weisen darauf hin, dass Reformen zur Regulierung von Produktmärkten eine wichtige Rolle bei der Reaktion von Regierungen auf negative Erschütterungen spielen können. Deregulierungen können



notwendige Mittel freisetzen und durch die Senkung der Geschäftskosten einen steuerlich neutralen Weg zur Entlastung einer Branche darstellen. Allerdings kann es schwierig sein, Betroffene und die Öffentlichkeit davon zu überzeugen, dass die Benennung von Kosten und Nutzen solche Reformen begünstigt. Das liegt weitgehend daran, dass die Kosten für die Beibehaltung des *status quo* verborgen sind. Es ist schwierig, Unternehmen, die nie auf den Markt gekommen sind, oder Branchen, die sich nicht entwickelt haben, zu identifizieren. Noch schwieriger ist es, die Beschäftigten zu identifizieren, die in solchen Unternehmen oder Branchen gearbeitet hätten. Für den Erfolg der Reform kann es entscheidend sein, die Kosten für die Beibehaltung des *status quo* und den potentiellen Nutzen der Reform zu beziffern und mitzuteilen.

Erfolgreiche Produktmarktreformen enthalten auch Übergangsregelungen, die gewährleisten, dass die betroffenen Hersteller oder Verbraucher keine plötzliche Veränderung ihrer wirtschaftlichen Situation erfahren. Die größten Probleme treten dann auf, wenn die Mieten, die aus wettbewerbsfeindlichen Vorschriften entstehen, in Vermögen kapitalisiert werden. Es ist möglich, dass derzeitige Vermögensinhaber von der früheren Politik nicht profitiert haben und trotzdem unter der Reform leiden werden. Wenn Reformer lange Einführungszeiten vermeiden wollen, kann in solchen Fällen eine direkte Entschädigung oder eine andere Form der vorübergehenden Hilfe erforderlich sein.

Arbeitsmarktreformen in Krisenzeiten

Die Wirtschaftskrise hat gezeigt, wie wichtig **Arbeitsmarktreformen** in vielen OECD-Ländern sind. Beim Treffen des Rates der OECD auf Ministerebene 2009 zeigte sich die Notwendigkeit von Beschäftigungsmaßnahmen und anderen Reformen, die verhindern sollten, dass die zyklische Arbeitslosigkeit strukturell wird. Eine Reform des „Kerns“ des Arbeitsmarktes ist im kommenden Trimester vermutlich viel schwerer. Ein hoher Stand der Arbeitslosigkeit steigert zwar den Druck auf Arbeitsmarktreformen. Aber ein starker Anstieg der Arbeitslosigkeit erhöht auch die Wahrscheinlichkeit, dass eine Reform fest angestellte Arbeiter mit unbefristeten Arbeitsverträgen (Arbeitsmarkt-„Insider“) weitgehend unberührt lässt. Da der Wert des Arbeitsschutzes mit der Arbeitslosigkeit steigt, haben fest angestellte Arbeitnehmer noch mehr Gründe, eine Schwächung von Arbeitsschutzgesetzen während eines Abschwungs zu verhindern. Regierungen zögern aus Angst vor noch mehr Arbeitsplatzverlusten vor einer Lockerung dieser Gesetze. Darum neigen Arbeitsmarktreformen in Rezessionen dazu, sich auf Arbeitsmarkt-„Outsider“ zu konzentrieren: Neueinstellungen, Personen mit unregelmäßigen Arbeitsverträgen, Arbeitslose und andere Sozialhilfeempfänger.

Solche Reformen können zwar von Nutzen sein, aber sie können auch zu mehr Arbeitsmarkt-„Dualität“ führen. Allerdings weisen Erfahrungen mit Arbeitsmarktreformen in OECD-Ländern darauf hin, dass aufgrund der Verzögerung im politischen Prozess Arbeitsmarktreformen, die in einer Krise entworfen und angenommen wurden, häufig während eines Wiederaufschwungs umgesetzt werden, wenn ein optimistischerer Arbeitsmarkt ihre Umsetzung vereinfacht. Die ideale Zeit für Reformen scheint direkt nach einer Rezession zu sein.

Argumente für Rentenreformen

Rentenreformen sind ein Gebiet, auf dem eine öffentliche Aufklärung über die Inhalte der Reform besonders wichtig und effizient ist. In den letzten 20 Jahren ist es offenbar leichter geworden, bei der Notwendigkeit und vielleicht der Unvermeidbarkeit einer Rentenreform die Zustimmung der Öffentlichkeit zu gewinnen, auch



wenn die Dringlichkeit der Reform gelegentlich in Frage gestellt wurde. Das reflektiert den Einfluss, den öffentliche Diskussionen über niedrige Geburtsraten und eine längere Lebenserwartung auf staatliche Rentensysteme haben. Ebenso wird eingesehen, dass die Krise die Finanzierung der Rentensysteme noch mehr unter Druck gesetzt hat, wodurch eine Reform noch notwendiger wurde.

Diskussionen über die Verteilung bleiben schwierig. Trotzdem gibt es eine breite Zustimmung zur *Notwendigkeit* von Rentenreformen. Diesbezüglich wurde schon viel getan. Erfahrungen mit Rentenreformen in OECD-Ländern zeigen die Bedeutung vieler der oben genannten Punkte, einschließlich der Notwendigkeit öffentlicher Kommunikation und klarer Wähleraufträge. Erfolgreiche Reformstrategien erfordern oft lange Umsetzungsfristen, wodurch vielen die Anwendung der Reform erspart blieb. Ältere Menschen, deren Interessen oft im Mittelpunkt der Rentenreformdebatten stehen, sind von politischen Änderungen wenig oder überhaupt nicht betroffen, während jüngere Personengruppen manchmal sämtliche Kosten tragen.

Wachstumsfördernde Steuerreformen ermöglichen

Die Prinzipien einer **wachstumsfördernden Steuerreform** sind heute wichtiger denn je. Die Notwendigkeit von Steuerkonsolidierungen wird in den kommenden Jahren viele Länder zwingen, nach neuen Einkommensquellen zu suchen, und zwar entweder durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen oder durch eine Erhöhung der Steuersätze. Wie sich das auf den Wiederaufschwung auswirkt, wird weitgehend von der erfolgreichen Identifizierung von Einkommensquellen abhängen, die das Wachstum am wenigsten verzerren und benachteiligen. Einfachheit, Gleichheit, unkomplizierte Verwaltung und potentielle Übergangskosten spielen bei wachstumsfördernden Steuerreformen eine Rolle. Der Widerstand gegen Reformen zeigt aber auch, dass eine Steuerreform im Prinzip „allumfassend“ (Steuersysteme betreffen jeden) und es für Politiker relativ einfach und vorteilhaft ist, sich für eine Änderung der Steuerpolitik zu entscheiden, die bestimmte Wählerkreise begünstigt. Auf den Nutzen solcher Maßnahmen wird deutlich und besonders für Nutznießer sichtbar hingewiesen. Die Kosten werden jedoch auf alle Steuerzahler verteilt und sind damit weniger sichtbar. Ein weiteres Problem im derzeitigen Umfeld ist, dass hohe Haushaltsdefizite in vielen Ländern eine Fortsetzung von Reformen erschweren, weil sie kurzfristig zu hohen Einkommensverlusten führen. Der Einfluss der Reform auf das Verhalten von Steuerzahlern ist dadurch noch ungewisser.

Steuerreformdebatten sind schwierig zu formulieren. Wenn sich Politiker auf das Steuersystem als Ganzes beziehen (oder sogar das System von Steuern und Sozialabgaben, wenn es um die Besteuerung von Arbeitseinkommen geht), anstatt auf einzelne Elemente, können sie die betroffenen Themen besser vermitteln und dabei Effizienz und Gleichheit ansprechen. Das verweist auf die Möglichkeit, Steuerreformen durch Pakete voranzubringen, die Verzerrungen im System beseitigen und Gewinne sowie Anpassungskosten begünstigen können. Da eine Steuerreform ein langwieriger und komplexer Prozess ist, kann die Vermittlung umfassender Reformziele die Bedeutung der Reform klären und es leichter machen, Interessensgruppen zu widerstehen. Häufig spielen dabei unabhängige Institutionen eine Rolle, die messen, wie sich die Reform auf das Verhalten von Steuerzahlern, Einkommen, Gleichheit und Verwaltung auswirkt. Die Rolle von Steuerbehörden ist oft kritisch. Aber auch der Zeitplan für die Umsetzung der Reform kann kritisch sein. Änderungen in der Unternehmensbesteuerung können eine verheerende Wirkung auf



Förderung von Reformen in der Umweltpolitik

Unternehmen haben, wenn sie nicht angemessen eingeführt werden. Ähnliche Schwierigkeiten können bei Änderungen an Steuern auf Immobilien oder die Besteuerung von Eigenheimen auftreten.

Einer der am häufigsten genannten "stilisierten Fakten" über die Schwierigkeit von Strukturreformen ist, dass die Kosten oft im Voraus entstehen und nur Wenige davon betroffen sind, und es länger dauert, bis der Nutzen spürbar wird. Dies scheint insbesondere für Reformen in der **Umweltpolitik** zu gelten. Die meisten Umweltreformen bringen bestimmte Akeure um ihr Einkommen, damit es der Allgemeinheit nutzt. So z.B. wenn die Politik zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen den Industrieunternehmen neue Kosten auferlegt. Der Nutzen solcher Maßnahmen macht sich oft erst nach längerer Zeit bemerkbar. Reformdebatten werden häufig durch folgende Themen erschwert: Einfluss der Reform auf die Wettbewerbsfähigkeit, Folgen für den Vertrieb und Probleme, die entstehen, wenn der durch eine Reform abgeschaffte Einkommensfluss bereits in Vermögenswerte angelegt wurde. Ein weiteres Problem ist wissenschaftliche Unsicherheit, da Beweise zur Erhärtung der Reform von manchen bestritten werden. Mangelnde Übereinstimmung herrscht auch bei der Art der Monetarisierung von Umweltwerten und bei kostengünstigen Analysen. Darum wird die Art der Analysetechnik oft stark politisiert.

Jüngere Reformen in OECD-Mitgliedstaaten bieten eine Reihe von Möglichkeiten zur Förderung umweltpolitischer Reformen. Wie in anderen Bereichen ist auch hier die Einbeziehung von Betroffenen und der Öffentlichkeit maßgeblich. Da sich die Politik nicht allein auf die Forschung stützen kann, gibt es bei der Kommunikation mit Betroffenen und Wählern keinen Ersatz für solide, stichhaltige Argumente für die Reform. Weiter hängt die Auswahl der politischen Instrumente in einem gewissen Umfang von bestehenden Institutionen und Kontrollsystemen ab. Sorgen bezüglich der Wettbewerbsfähigkeit und der Folgen für den Vertrieb aufgrund der Reform werden oft durch parteiische und/oder vorübergehende Ausnahmen von bestimmten Verfügungen, Übergangshilfen und langen Fristen bis zur Einführung ausgehebelt. Man muss darauf achten, dass solche Maßnahmen von der ursprünglichen Verschmutzungsaktivität getrennt werden und nicht Mittel in Aktivitäten sperren, die gekürzt werden sollen. Wird der Emissionshandel eingeführt, kann es politisch notwendig – wenn auch nicht wirtschaftlich wünschenswert – sein, zumindest einige kostenlose Zertifikate an Hauptverschmutzer auszugeben („Grandfathering“). Danach sollten Regierungen schrittweise zur vollen Abhängigkeit auf Versteigerungen übergehen.

Reformen in der Sozialpolitik: Chancen für Erziehung und Gesundheit

Regierungen, die **Gesundheits- und Erziehungssysteme reformieren** wollen, werden vermutlich auf eine Reihe ähnlicher Herausforderungen stoßen. Das liegt weitgehend daran, dass beide Systeme direkte Dienstleistungen im öffentlichen Sektor betreffen.

- Bei Gesundheits- und Erziehungssystemen ist die Pfadabhängigkeit stark ausgeprägt. Sie sind komplex und haben sich in unterschiedlichen nationalen Umfeldern auf spezifische Weise entwickelt. Die Frage, was machbar oder wünschenswert ist, hängt weitgehend von vergangenen Entscheidungen ab.
- Die Dienstleister sind auf beiden Gebieten gut organisiert und genießen mehr öffentliches Vertrauen als Politiker. Zudem haben sie großen Einfluss auf den Reformprozess, besonders da eine effiziente Umsetzung häufig ihre Mitwirkung erfordert.
- Es gibt keine einheitliche Meinung darüber, wie Ergebnisse in



Gesundheit und Erziehung gemessen werden können. Das liegt teilweise an der komplexen Mischung der in beiden Bereichen verfolgten Ziele. Aber es reflektiert auch einen Mangel an zuverlässigen, allgemeingültigen Indikatoren für Qualität und Wert der Ergebnisse. Reformen sind schwer zu belegen, wenn Beweise fehlen oder angefochten werden. Darum kann die Arbeit nationaler oder internationaler Organisationen für die Erbringung von zuverlässigen, glaubwürdigen Beweisen für politische Ergebnisse wertvoll sein und Klarheit in die Debatte bringen. Ein typisches Beispiel dafür ist die „PISA“-Studie der OECD.

- In beiden Bereichen zeichnet sich die Politik durch lange Fristen zwischen Entwurf und Umsetzung aus. Keine Regierung bleibt lang genug im Amt, um Ansehen für den Nutzen der von ihr initiierten Reformen zu gewinnen.
- Wenig Übereinstimmung besteht in Bezug auf die „Best Practice“ in beiden Bereichen. In manchen politischen Bereichen kann man eine Übereinstimmung in wesentlichen Elementen für einen stabilen politischen Rahmen erkennen. In Gesundheit und Erziehung gibt es jedoch kein solches Modell der Best Practice, anhand dessen die einzelnen Politiksysteme beurteilt werden könnten.

Trotz der zahlreichen Hindernisse haben viele OECD-Länder in den letzten Jahren Erziehungs- und Gesundheitsreformen durchgeführt. Ihre Erfahrungen bieten Lösungsansätze für Regierungen.

- Selten werden medizinischem Personal oder Erziehern wichtige Änderungen auferlegt. Erfolgreiche Reformen enthalten manchmal sogar wichtige Konzessionen an sie. Besonders Gesundheitsreformen sind kostspielig. Auch wenn eine langfristige Kostenbeherrschung erwartet wird, erfordern sie kurzfristig oft hohe Investitionen.
- Das verweist darauf, dass Reformen zahlreiche Studien und eine lange Vorbereitungszeit erfordern. Es sind keine Bereiche, in denen „Big-Bang“-Reformen Erfolg haben.
- Oft helfen mehr und bessere Daten und Analysen sowie internationale Vergleiche. Dabei hängt viel von Wert und Bedeutung solcher Beweise ab.

Reform der öffentlichen Verwaltung: Wie werden „Reformer reformiert“?

Eine **Reform der öffentlichen Verwaltung** wirft in Bezug auf Umfang und Komplexität viele ähnliche Fragen auf wie Reformen in Gesundheit und Erziehung. Dazu gehören Pfadabhängigkeit, lange Zeitspannen, Koordination zwischen den einzelnen Stufen der Regierung und die Notwendigkeit der Unterstützung von Verantwortlichen des öffentlichen Sektors, die von der Reform direkt betroffen sind. Es ist ein Bereich, in dem es schwierig sein kann, die Notwendigkeit eines Wandels zu belegen, weil Qualität und Effizienz im öffentlichen Dienst / der öffentlichen Verwaltung schwer beurteilt werden können. Darüber hinaus besteht nur selten eine soziale Forderung nach einer Reform der öffentlichen Verwaltung. Obwohl die Bürger oft mit der Effizienz des öffentlichen Sektors oder der Qualität des öffentlichen Dienstes unzufrieden sind, haben „interne“ Änderungen der öffentlichen Verwaltung kaum politische Bedeutung. Für potentielle Reformer könnte es eine der ersten Aufgaben sein, in der Öffentlichkeit eine Nachfrage nach einer solchen Reform zu schaffen. Reformen der öffentlichen Verwaltung konfrontieren Politiker mit dem Problem der „Reform der Reformer“, da die öffentliche Verwaltung ihre eigene Reform entwerfen und umsetzen und damit sich selbst Maßnahmen



auflegen muss. Viele Beamte mögen das ablehnen.

Viele Erfahrungen mit Reformen in der öffentlichen Verwaltung betreffen die oben genannten Punkte direkt:

- Es ist schwer, Bürger für eine Reform empfänglich zu machen und zu gewinnen. Verständnis und Unterstützung der Öffentlichkeit können leichter erhalten werden, wenn Änderungen in der öffentlichen Verwaltung von sichtbareren, ergänzenden Reformen begleitet sind, wie z.B. E-Government, bei denen das Mitspracherecht der Bürger und die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen verbessert werden können.
- Ausführliche Gespräche mit den von der Reform betroffenen Beamten sind wichtig. Die Unterstützung von Beamten kann durch zusätzliche, für sie nutzvolle Reformen gewonnen oder ihre Opposition gemildert werden. Höhere Löhne können dabei eine Rolle spielen. Die Unterstützung von Beamten kann aber auch durch verbesserte Arbeitsbedingungen, mehr Zufriedenheit am Arbeitsplatz oder Investitionen in die berufliche Entwicklung gewonnen werden. Diese Punkte müssen jedoch alle reformorientiert sein.
- Unsicherheiten und damit den Widerstand mildern kann auch ein stufenweiser Ansatz mit Feedback und eventuellen Anpassungen. Allerdings erfordert die Förderung einer stufenweisen Reform über einen langen Zeitraum beständige Führung. Die Wahrscheinlichkeit eines Regierungswechsels erfordert unabhängige, ständige Organisationen für die Leitung der Reform.
- Internationale Organisationen können durch die Bereitstellung von Wissen und Informationen, die Bewertung der Politik und die Förderung der Zusammenarbeit von nationalen Verwaltungen eine wichtige Rolle spielen. Durch die Bereitstellung internationaler Benchmarks und die Kanalisierung von sozialem Druck können sie Reformanreize steigern.

Regulative Reformen erzeugen

Institutionen und Prozesse, die mit der **Schaffung hochwertiger Regulierungen** zu tun haben, zeichnen sich durch eine Reihe gemeinsamer Merkmale aus. Das erste ist die Festlegung eines klaren, gut strukturierten politischen Rahmens. Das System muss so strukturiert sein, dass es einen „die ganze Regierung“ umfassenden Reformansatz ermöglicht. Es braucht viel Engagement für eine regulative Reform und eine Kultur, die die Informationsteilung, das Vertrauen und die Zusammenarbeit fördert. Wie bereits erwähnt, gibt es in diesem Bereich unter OECD-Ländern ein gewisses Maß an institutioneller Übereinstimmung. Man geht davon aus, dass Länder mit sehr unterschiedlichen Institutionen, politischen Systemen und Rechtssystemen nach ähnlichen Reformen streben, wenn sie ähnlichen Herausforderungen gegenüberstehen. Diese „Ausbreitung“ von Institutionen und Politik wird durch die Zusammenarbeit in internationalen Foren erleichtert.

Steuerkonsolidierung

Ein systematischer Vergleich der OECD von **Steuerkonsolidierungen** seit den 1970er Jahren ergab eine Reihe an Erkenntnissen, die für Politiker relevant sein könnten, die die dramatische Verschlechterung der öffentlichen Finanzen im OECD-Raum seit 2007 umkehren wollen. Bei der Umsetzung dieser Erkenntnisse auf derzeitige Situationen müssen jedoch Anpassungen vorgenommen werden. Während erstens die meisten Konsolidierungen Maßnahmen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite erfordern, ergeben viele Studien, dass Konsolidierungen



größere Chancen haben, wenn sie sich auf die Kürzung von Ausgaben stützen, besonders beim Konsum und bei Regierungstransfers. Zweitens werden Konsolidierungsphasen, die auf der Ausgabenkürzung beruhen, mit einem besseren Wachstum in Verbindung gebracht als solche, die hauptsächlich auf Einkommenssteigerungen beruhen. Im Allgemeinen beginnen signifikante Konsolidierungen nicht mit Änderungen an Steuerbehörden. Die ersten Schritte zielen normalerweise auf unmittelbare Einsparungen ab und erfolgen eher *ad hoc*. Trotzdem überprüfen Regierungen später oft erneut die auf Vorschriften beruhenden Rahmenwerke und Institutionen, um die erzielten Gewinne beizubehalten. Die Erfahrungen Schwedens in den 1990er Jahren veranschaulichen diesen Weg besonders gut, obwohl er wahrscheinlich einmalig ist.

Die effizienteste Kombination scheint aus einem strukturellem Haushaltsausgleich und nominellen Ausgabenvorgaben zu bestehen. Mechanismen, die die politischen Kosten für die Verletzung von Vorschriften steigern, können auch hilfreich sein. Solche Rahmenwerke funktionieren jedoch nur in dem Maß, in dem gewählte Politiker sie sich „zu eigen“ machen. In jüngeren Jahren hat sich auch ein steigendes Interesse an „Steuerberatern“ oder anderen unparteiischen Agenturen gezeigt, die zumindest einige der technokratischen Funktionen des Budgetprozesses übernehmen, häufig in Zusammenhang mit der Umsetzung eines Steuergesetzes. Es ist offenkundig, dass solche Körperschaften für bessere Steuerergebnisse sorgen können und dies auch tun.

Macht die Krise Reformen schwerer oder leichter?

Die Herausforderung von Reformen nach der Krise

Die Weltwirtschaft ringt weiter mit den Nachwirkungen der tiefsten und am weitesten verbreiteten Wirtschaftskrise seit über einem halben Jahrhundert. Die OECD-Regierungen sehen sich nun vor der Herausforderung der **Unterstützung des Aufschwungs** nach der Krise. Sie müssen eine politische Mischung finden, die ihnen ermöglicht, die öffentlichen Finanzen zu verbessern, ohne dabei das Wachstum zu drosseln. Strukturreformen können einerseits durch eine Steigerung des Wachstumspotentials und andererseits durch eine Senkung des Drucks auf öffentliche Haushalte die Umsetzung solcher Ziele erleichtern. Die Herausforderungen sind umso größer, als viele der 2008/2009 für die Dämpfung der unmittelbaren Auswirkung der Krise ergriffenen Struktur- und Steuernotmaßnahmen ein langfristiges Wachstum untergraben können, wenn sie mittel- bis langfristig beibehalten werden. Schließlich muss noch das Potential der derzeitigen Krise als Katalysator für Reformen betont werden, die gewährleisten sollen, dass Aufschwung und zukünftiges Wirtschaftswachstum mit nachhaltiger Entwicklung einhergehen.

Viele Forschungen zu Reformen in der Politik belegen, dass Krisen große **Reformchancen** bergen. Arbeiten der OECD bestätigen den Zusammenhang zwischen Krise und Reform. Sie ergeben aber auch, dass gesunde öffentliche Finanzen mit noch mehr Reformen zusammenhängen. Der Zusammenhang zwischen gesunden öffentlichen Finanzen und Strukturreformen ist eins der solidesten Ergebnisse jüngerer Forschungen. Die Auswirkung der derzeitigen Krise hat somit zwei Seiten: Die Krise kann Anreize für manche Reformen stärken, aber die Steuersituation wird die Möglichkeit der Regierungen, dies zu tun, einschränken. Sie werden bei der Schaffung des für die kurzfristigen Kosten des Wandels notwendigen Steuerraums viel Erfindungsreichtum zeigen müssen, und zwar auch dort, wo



langfristige Auswirkungen von Haushalt und Wachstum die Steuerkonsolidierung unterstützen sollen. Reformen müssen auch als auf langfristiger, struktureller Basis notwendig präsentiert werden, und nicht nur als unvermeidbare Kürzungen der öffentlichen Ausgaben. Die Erfahrungen zeigen, dass Reformen, die hauptsächlich als eine Reaktion auf Steuerdruck gerechtfertigt werden, nur schwer beibehalten werden können, wenn der Druck nachlässt.

Welche Rolle kann die OECD spielen, damit Reformen die Krise überleben?

Förderung von Strukturreformen: Die Aufgabe der OECD

Die MRH-Studien bestätigen, dass Argumente für Reformen durch die Verfügbarkeit von **international vergleichbaren Daten und Analysen** untermauert werden. Die OECD ist in vielen Bereichen in einer starken Position um diese Argumente zu liefern. Der Einfluss der Arbeit der OECD wird am deutlichsten erkennbar, wenn Länder ihre Leistungen oder ihre Politik miteinander vergleichen. Benchmarks zeigen Wählern oder Führungskräften, dass Institutionen oder Situationen, die sie für zufriedenstellend halten, in einem vergleichenden Kontext weniger beeindruckend sind. Die Bedeutung einer solchen Wissensteilung zeigt sich daran, dass erfolgreiche Reformen häufig mehrere Anläufe benötigen. Grenzüberschreitende Studien und ein internationaler politischer Dialog können den Prozess des „Politiklernens“ beschleunigen und Regierungen in die Lage versetzen, voneinander zu lernen und damit eine Wiederholung von Fehlern in der Politik zu vermeiden.

Die OECD kann auch eine Schlüsselrolle spielen, indem sie Ländern hilft, die Herausforderungen von **nachhaltigem Inkrementalismus** zu bewältigen. In vielen Bereichen erfordern erfolgreiche Reformen eine Reihe diskreter, aber koordinierter Reformen, die sich über einen Zeitrahmen erstrecken, der die Lebensdauer der meisten Regierungen übertrifft. Die OECD kann den nationalen Institutionen helfen, kohärente Politikreformen über einen längeren Zeitraum zu unterstützen.

Schließlich ist die OECD als multidimensionale Organisation in der Lage, Beweise und Erfahrungen aus verschiedenen Bereichen zusammenzuführen und damit sicherzustellen, dass sich Diskussionen über Wirtschaft, Soziales, Umwelt und Governance gegenseitig befruchten. Zumindest sollte dies helfen, eine **politische Kohärenz** zu gewährleisten, denn Politikstile sollten einander nicht widersprechen. Manchmal kann es hilfreich sein, potentielle Ergänzungen zu Reformen zu identifizieren. Die koordinierte Fortsetzung mehrerer unterstützender Reformen verstärkt den von jeder einzelnen Reform erzeugten Nutzen. Diese Multidimensionalität ist ein wesentlicher Faktor in der derzeitigen Konjunktur. Bei politischen Entscheidungen, die dazu bestimmt sind, die derzeitige Krise und eventuell bevorstehende Krisen zu vermeiden, müssen Synergien maximiert und Zugeständnisse minimiert werden.



Weitere Informationen

Für weitere Informationen zum vorliegenden Dokument und die Arbeit der OECD zum Thema Making Reform Happen kontaktierten Sie bitte:

William Tompson, Regional Development Policy Division,
Directorate for Public Governance and Territorial Development,
Tel.: +33 (0) 1 45 24 15 76, E-Mail: william.tompson@oecd.org.

Cheonsik Woo, General Secretariat, Tel.: +33 (0) 1 45 24 76 84, E-Mail: cheonsik.woo@oecd.org.

Dokumente

Die oben genannten Ergebnisse beruhen auf den Studien der OECD, [*Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*](#) (2010).

Siehe auch:

[*The Political Economy of Reform: Lessons from Pensions, Product Markets and Labour Markets in Ten OECD Countries*](#) (2009)

[*Achieving Better Value for Money in Health Care*](#) (2009)

[*The Economics of Climate Change Mitigation: Policies and Options for Global Action beyond 2012*](#) (2009)

[*Economic Policy Reforms 2010: Going for Growth*](#) (2010)

[*Regulatory Reform for Recovery: Lessons from Implementation during Crises*](#) (2010)

[*Health System Priorities When Money Is Tight*](#) (Forthcoming, 2010)

[*Reforming Fiscal Relations across Levels of Government*](#) (Forthcoming, 2010)

[*Ten Years of Regulatory Reform: Lessons for a New Regulatory Policy Agenda*](#) (Forthcoming, 2010)

Diese Bücher können über unserem Online-Buchhandel gekauft werden: www.oecd.org/bookshop.

Veröffentlichungen der OECD und statistische Datenbanken sind über unsere Online-Bücherei verfügbar: www.oecdilibrary.org.

Kontakt

OECD

Headquarters

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
France
Tel : (33) 01 45 24 82 00
sales@oecd.org
www.oecd.org

Germany

OECD Berlin Centre
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tel. (49-30) 288 8353
berlin.centre@oecd.org
www.oecd.org/berlin

Japan

OECD Tokyo Centre
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tel: (81-3) 5532 0021
center@oecdtyokyo.org
www.oecdtyokyo.org

Mexico

OECD Mexico Centre
Av. Presidente Mazaryk 526,
Colonia: Polanco,
C.P., 11560, Mexico D.F.
Tel: (00.52.55.9) 138 6233
mexico.contact@oecd.org
www.ocde.org/centrodemexico

United States

OECD Washington Centre
2001 L Street, NW - Suite 650
Washington D.C. 20036-4922
United States
Tel : (00.1.202) 785.6323
washington.contact@oecd.org
www.oecdwash.org