

Kurzfassung
OECD-Wirtschaftsberichte: Eurozone

Band 2003 - 12

Overview

OECD Economic Surveys: Euro Area - Volume 2003 Issue 12

German translation

Die Kurzfassungen enthalten auszugsweise Übersetzungen von OECD-Publikationen. Sie sind unentgeltlich beim Online-Bookshop der OECD erhältlich

www.oecd.org/bookshop

Diese Kurzfassung ist keine amtliche OECD-Übersetzung.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

Kurzzusammenfassung

Beurteilung und Empfehlungen

Wichtigste makroökonomische und strukturpolitische Herausforderungen.

Die inzwischen in ihr fünftes Jahr gehende Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) hat mit erheblichem Gegenwind zu kämpfen gehabt. Bei Einführung der einheitlichen Währung erlebte die Eurozone zunächst ein solides wirtschaftliches Wachstum, mit einem Rückgang der Arbeitslosigkeit und einer raschen Verbesserung der öffentlichen Finanzlage. Mit dem wirtschaftlichen Abschwung seit 2001, von dem die Eurozone sich nur zögernd erholt, traten jedoch eine Reihe von Strukturproblemen zu Tage. Die politischen Entscheidungsträger sind heute mit Herausforderungen sowohl kurzfristiger als auch mittelfristiger Art konfrontiert. Dazu gehört derzeit eine schleppende Nachfrage. Wegen dieser Herausforderung wurde die Geldpolitik gelockert, und die Fiskalpolitik reagierte über die automatischen Stabilisatoren. Da immer noch ein gewisser Inflationsdruck herrschte und in mehreren Mitgliedstaaten vorher nur unzureichende fiskalische Anpassungen vorgenommen worden waren, war der Spielraum jedoch begrenzt. Währenddessen ist der Wechselkurs des Euro erheblich gestiegen. Die Gemeinschaft hat mittelfristig ehrgeizige Ziele festgelegt und ein umfassendes Programm zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Arbeits-, Produkt- und Finanzmärkte ins Leben gerufen. Dieses Programm muss nun nachdrücklich verfolgt werden, so dass sich bessere Chancen für einen deutlichen Zugewinn beim Wachstumstrend wie auch der Beschäftigung bieten und es gleichzeitig leichter wird, eine solide Finanzlage zu erreichen.

Der Abschwung dauerte länger als ursprünglich erwartet.

Das Wachstum verringerte sich von 3,5 % als Spitzenwert im Jahr 2000 auf nur noch 1 % in 2002. Das Platzen der weltweiten Börsenblase, die Verschlechterung der Unternehmensbilanzen und die Ungewissheit über Zeitpunkt und Ausmaß der wirtschaftlichen Erholung behinderten eine rasche Belebung der Unternehmensinvestitionen. Gleichzeitig wirkten sich verdüsterte Beschäftigungsaussichten und die ungewisse geopolitische Lage belastend auf das Vertrauen und das Ausgabeverhalten der Verbraucher aus. Durch gesamtwirtschaftliche Maßnahmen wurde ein gewisser Ausgleich geschaffen: seit 2001 sind – parallel zum Rückgang der Inflationsangst – die Zinssätze in mehreren Schritten gesenkt worden, und die Fiskalpolitik ist seit 2000 leicht expansiv. Dies zeigte sich im finanzpolitischen Handeln bei einigen Staaten, die ausreichend Spielraum gewonnen hatten, aber auch bei anderen, die dies noch nicht geschafft hatten und sich somit im Widerspruch zu den

Verpflichtungen aus dem Wachstums- und Stabilitätspakt und dem EU-Vertrag befanden. Die Eurozone hat den großteils weltwirtschaftlichen Krisen weniger gut standgehalten als viele andere OECD-Regionen. Dies verdeutlicht möglicherweise strukturelle und institutionelle Rigiditäten, die einen raschen Wiederanstieg der Binnennachfrage behindern. Die flauere Entwicklung der Binnennachfrage wurde zwar durch den Außenhandel teilweise ausgeglichen, doch ist dieser günstige Einfluss nunmehr im Verschwinden begriffen, da der Wechselkurs des Euro die früheren Verluste inzwischen wieder aufgeholt hat.

Die Arbeitslosigkeit ist bisher wenig gestiegen, der Inflationsdruck schwindet.

Trotz des geringen Wachstums hat sich die Arbeitslosenquote bisher nur wenig erhöht. Sie ist seit Erreichen der Talsohle in 2001 um $\frac{3}{4}$ % auf $8\frac{3}{4}$ % gestiegen. Dies könnte auf eine bessere Arbeitsmarktleistung hindeuten, es könnte sich aber auch ein erhebliches *Labour Hoarding* dahinter verbergen. Gleichzeitig hat sich die Entwicklung der realen Produktlöhne während des Abschwungs nur geringfügig verlangsamt, was den Schluss zulässt, dass das Standhalten der Löhne gegenüber negativen Preisschocks nach wie vor ein wichtiges Merkmal des Lohnbildungssystems in der Eurozone ist. Mit der zunehmenden Flaute auf den Produktmärkten, dem Rückgang der Gewinnmargen und dem Währungsanstieg hat sich die Inflation im Mai auf 1,9 % verringert, nachdem sie seit Mitte 2000 immer zwischen 2 % und 3 % gelegen hatte.

Der Aufschwung wird voraussichtlich gedämpft sein.

Der Aufschwung wird voraussichtlich für einige Zeit mit Gegenwind zu kämpfen haben. Der Golfkonflikt war eine schwere Belastung für das Konsum- und Wirtschaftsklima, und die Ölpreise sind nach wie vor hoch und volatil. Der Euro hat gegenüber seinem Tiefststand gegen Ende des Jahres 2000 effektiv mehr als 20 % an Wert gewonnen und somit den Inflationsdruck gemindert. Wenn der Wechselkurs, wie erwartet, hoch bleibt, geht die OECD davon aus, dass die Europäische Zentralbank (EZB) ihren Notenbankzins nach der Serie von Senkungen im Frühjahr 2003 bis Mitte 2004 beibehalten wird. Die Fiskalpolitik, die heute wegen früherer Ausrutscher eingeeignet ist, wird keine weiteren Stimuli bieten, sofern sie sich nicht noch weiter von den Auflagen des Wachstums- und Stabilitätspakts entfernt. Nach Einschätzung der OECD wird die Wirtschaftstätigkeit in 2003 wahrscheinlich weiter gedämpft bleiben, sich in 2004 aber möglicherweise auf ein Wachstum von ca. 2% beschleunigen. Die Arbeitslosigkeit würde in 2003 ihren Höchststand erreichen und danach nur geringfügig auf ca. $8\frac{1}{2}$ % im zweiten Halbjahr 2004 fallen. Da der negative *Output Gap* nach wie vor groß ist und die temporären Faktoren nachlassen, dürfte die Inflation im Jahr 2004 auf $1\frac{1}{2}$ % sinken.

Negative Risiken dominieren..

Diese Prognose ist allerdings mit großen Unsicherheiten behaftet. In positivem Sinne könnten die Ölpreise nach dem Ende des Golfkonflikts stärker als angenommen fallen; dies würde inflationsmindernd wirken und die Einkommen der privaten Haushalte fördern. Ein weiterer positiver Faktor wäre ein unerwartet schnelles Verschwinden der Ungewissheit, das zu einer stärkeren Wiederherstellung des Vertrauens und einem rascheren Abbau des vorsorgenden Sparens führen und damit die Binnennachfrage stärker als erwartet stützen würde. Es existieren jedoch auch beträchtliche negative Risiken, sowohl intern als auch extern, und das schwache BIP-Wachstum im ersten Quartal

des Jahres 2003 ist diesbezüglich kein gutes Vorzeichen. Eine mögliche Umstrukturierungswelle in der Wirtschaft, verbunden mit Personalabbau und steigender Arbeitslosigkeit, könnte das Verbrauchervertrauen nochmals dämpfen. Falls mehrere Länder Maßnahmen ergreifen, um ihre Verpflichtungen aus dem Wachstums- und Stabilitätspakt einzuhalten, könnte die Straffung der Fiskalpolitik stärker ausfallen als in den Prognosen der OECD angenommen. Dies hätte normalerweise kurzfristig negative Auswirkungen auf die Nachfrage. Die Einhaltung der Verpflichtungen würde andererseits jedoch die Glaubwürdigkeit des Wachstums- und Stabilitätspakts und der Fiskalpolitik in Allgemeinen erhöhen, was wiederum das Vertrauen unter Verbrauchern und Investoren fördern könnte und damit positive Auswirkungen für das Wachstum auf mittlere und möglicherweise sogar auf kurze Sicht hätte. Darüber hinaus scheinen finanzpolitische Konsolidierungen erfolgreicher zu sein, wenn sie Ausgabereformen beinhalten, die die Arbeits- und Investitionsanreize steigern. Außerhalb der Eurozone kann eventuell der Aufschwung der US-Wirtschaft zum Erliegen kommen. Falls die Finanzmärkte darüber hinaus das zunehmende Leistungsbilanzdefizit der USA mittelfristig für untragbar hielten, könnte eine weitere Verteuerung des Euro gegenüber dem Dollar eintreten. Dem einen oder anderen dieser negativen Risiken könnte die Wirtschaft der Eurozone mit den verfügbaren geldpolitischen Spielräumen möglicherweise standhalten, doch mit einer Kombination von mehreren negativen Schocks fertig zu werden wäre für die politischen Entscheidungsträger überaus schwierig.

Man hätte den Versuchungen zur Lockerung der Fiskalpolitik zu Zeit des Aufschwungs nicht nachgeben sollen.

Die am Vorabend des Abschwungs von 2001 von den Mitgliedstaaten präsentierten Stabilitätsprogramme gingen davon aus, dass es bis ca. 2002 möglich wäre, ausgeglichene Haushalte zu erreichen; inzwischen wurde dieses Ziel jedoch um mindestens vier Jahre verschoben. Es kam weithin zu Haushaltsüberschreitungen, am umfangreichsten waren diese jedoch in den drei größten Ländern und Portugal. Portugal verstieß bereits 2001 gegen die im Vertrag von Maastricht verankerte Defizitobergrenze von 3 % des BIP. Im Jahr 2002 folgten Deutschland und Frankreich, und auch Italien näherte sich der Gefahrenzone. Die Nichteinhaltung der Ziele war weitgehend durch die im Jahr 2000 auf dem Zyklushöhepunkt eingeleitete Lockerung der Fiskalpolitik mit den dadurch bedingten Folgewirkungen in den Jahren 2001 und 2002 zurückzuführen. Diesen Ländern gelang es nicht, die Verpflichtungen aus dem Wachstums- und Stabilitätspakt einzuhalten, der ihnen auferlegte, eine nahezu ausgeglichene Finanzlage anzustreben und mittelfristig zu halten. Das Ausdemruderlaufen der Defizite wurde zum Teil durch die fast ausschließliche Fokussierung auf die nominalen Haushaltsdefizite (im Gegensatz zu den konjunkturbereinigten strukturellen Defiziten) ermöglicht, durch die die asymmetrische Natur des Pakts (die Einschränkungen greifen im Abschwung, aber nicht im Aufschwung) noch verstärkt wurde. Die Ziele wurden jedoch auch wegen einer allzu optimistischen Beurteilung des zugrunde liegenden Wachstumspotentials verfehlt. Deshalb versäumten es die betreffenden Länder, sich gegen einen Konjunkturabschwung abzusichern. Dies ist aus mindestens zwei wesentlichen Gründen bedauerlich: Dies bedeutet nämlich erstens, dass die automatischen Stabilisatoren während des Aufschwungs nicht in vollem Umfang funktionieren konnten, so dass die Fiskalpolitik nicht ausgleichend wirken konnte. Und zweitens blieb eine wertvolle Chance für den Aufbau einer "Kriegskasse" für das drohende Problem der Überalterung der Gesellschaft ungenutzt.

Es sind parallel geeignete Korrekturmaßnahmen und eine Strukturreform erforderlich.

Diese Schwierigkeiten veranlassten die Kommission, eine Reihe von Maßnahmen zur Stärkung der Umsetzung des Wachstums- und Stabilitätspakts vorzuschlagen. Der Europäische Rat im Frühjahr 2003 unterstützte daraufhin folgende Grundsätze:

- Die Regel, dass die Haushalte nahezu ausgeglichen sein oder einen Überschuss aufweisen sollen, sollte konjunkturbereinigt jedes Jahr und nicht nur mittelfristig gelten.
- Die Staaten, die dieser Anforderung noch zu entsprechen haben, werden dazu verpflichtet, ihre Finanzlage konjunkturbereinigt um mindestens ½ % des BIP pro Jahr zu verbessern.
- Eine prozyklische Haushaltspolitik sollte, insbesondere wenn die Wachstumsbedingungen günstig sind, möglichst vermieden werden.
- Bei der Beurteilung der Übereinstimmung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme mit der Anforderung eines "nahezu ausgeglichenen oder Überschüsse aufweisenden Haushalts" sollten die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen, die erforderlichen Sicherheitsmargen gegenüber der 3-Prozent-Grenze und die Qualität der öffentlichen Finanzen Berücksichtigung finden.
- Das Tempo des Abbaus der öffentlichen Schulden spielt im Rahmen der Haushaltsüberwachung eine wichtige Rolle, speziell in hoch verschuldeten Staaten. Im Einklang mit den Bestimmungen des Vertrages sollte das im Falle eines übermäßigen Defizits einzuleitende Verfahren zum Erreichen eines zufrieden stellenden Tempos beim Schuldenabbau beitragen.

Dieser besser austarierte Rahmen scheint vernünftig, er wird aber nur dann funktionieren, wenn sich die Regierungen diese Regeln wirklich zu Eigen machen. Es lohnt sich durchaus, den Preis einer Straffung der Fiskalpolitik noch vor einer voll ausgeprägten wirtschaftlichen Erholung zu zahlen, um damit eine ungenügende Anpassung in der Vergangenheit zu korrigieren und die Glaubwürdigkeit des makroökonomischen Politikrahmens zu stärken. Bei gleichzeitiger Durchführung eines wachstumsfördernden Strukturprogramms würde das Erreichen einer soliden Finanzlage erheblich erleichtert werden. Dies belegt die Tatsache, dass die meisten kleineren Länder der Eurozone – die seit Einführung der gemeinsamen Währung durchschnittlich 3 % Wachstum pro Jahr verzeichneten, gegenüber 1¼ % in den drei größten Ländern – die Vorgabe, dass die Haushalte nahezu ausgeglichen sein oder einen Überschuss aufweisen sollen, mühelos erreichten.

Die OECD-Projektionen gehen von der Annahme aus, dass die Zinssätze unverändert bleiben, bis der Aufschwung an Kraft gewinnt.

Die Herausforderungen, mit denen die Geldpolitik derzeit konfrontiert ist, sind komplex. Die Notenbankzinssätze wurden zwischen Mai 2001 und März 2003 in mehreren Schritten um 225 Basispunkte auf 2½ % gesenkt. Die Anspannung auf den Finanzmärkten hat in jüngster Zeit zwar etwas nachgelassen, doch könnte die erforderliche Restrukturierung der Unternehmensbilanzen die Investitionsbelebung verlangsamen. Einen gewissen Ausgleich bot bislang die von den niedrigen Zinsen geförderte, lebhafte Entwicklung der Kredite an private Haushalte im Zusammenhang mit der Immobilienkonjunktur, aber das beständige Überschreiten des Preisstabilitätsziels (mittelfristig dauerhaft unter 2 % Inflation) hat den Spielraum für eine aggressivere Lockerung der Geldpolitik eingeschränkt. Unterstützt durch den Wertgewinn des Euro, die Beruhigung der Ölpreise und eine deutliche Schwäche der Wirtschaftstätigkeit hat der Inflationsdruck in letzter Zeit allerdings nochmals nachgelassen. Dies veranlasste die EZB im Juni 2003 zu einer weiteren Zinssenkung um

50 Basispunkte. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die Notenbankzinssätze unverändert bleiben werden, bis klare Hinweise auf eine anhaltende Erholung vorliegen. Falls dagegen Anzeichen für eine erneute Abschwächung der Wirtschaftstätigkeit zutage treten und der Inflationsdruck sich weiter verringert, sollte die EZB bereit sein, ihre Leitzinsen nochmals zu senken. Gleichzeitig sollte die EZB gegenüber Aufwärtsrisiken wachsam bleiben.

Der geldpolitische Rahmen ist geklärt..

Seit Einführung des Euro vor viereinhalb Jahren haben sich der Rahmen und die Funktionsweise der Geldpolitik deutlich entwickelt. Die operative Definition der Preisstabilität – mittelfristig ein Anstieg des Harmonisierten Verbraucherpreisindizes (HVPI) von jeweils unter 2 % gegenüber dem Vorjahr – hat in der Praxis das Auffangen temporärer Preisschocks zugelassen. Im Rahmen der Überprüfung ihrer politischen Strategie vom Mai 2003 blieb die EZB bei dieser Definition der Preisstabilität, stellte aber gleichzeitig klar, dass sie im Einklang mit ihrem bisherigen politischen Vorgehen darauf abzielt, bei der Verfolgung des Preisstabilitätsziels die Inflationsrate mittelfristig nahe 2 % zu halten. Durch diese Klarstellung sollte die Notwendigkeit unterstrichen werden, als Schutz gegen die Deflationsrisiken eine ausreichende Sicherheitsmarge vorzusehen. Die EZB sprach auch die Frage eines eventuellen Messfehlers beim HVPI und die Konsequenzen von Inflationsunterschieden innerhalb des Euro-Währungsgebiets an. Darüber hinaus brachte die Überprüfung eine Klärung des Zwei-Säulen-Konzepts und unterstrich die Bedeutung der monetären Analyse als Mittel zur wechselseitigen Überprüfung der Anhaltspunkte für kurz- und mittelfristige Inflationsrisiken wegen Wirtschafts- und Finanzmarktentwicklungen aus einer mittel- bis langfristigen Perspektive. Diese Klarstellungen sind zu begrüßen, denn sie stärken die Widerstandsfähigkeit des Konzepts gegen Deflationsgefahren und stützen die Erwartung des Marktes, dass die Inflationsraten in der Nähe von 2 % verbleiben werden.

Die Verwirklichung der Ziele von Lissabon erscheint heute problematisch.

Die Verwirklichung des auf dem Lissabonner Gipfel im Jahr 2000 festgelegten strategischen Ziels, die Europäische Union bis 2010 "zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen", stellt sich heute als sehr schwierig dar. Sie setzt voraus, dass bei der Umsetzung des bereits entworfenen strukturellen Reformprogramms größerer Fortschritt gemacht und das Augenmerk auf eventuell zusätzlich erforderliche Anstrengungen gerichtet wird. Durch den Aufschwung 1993-2000 wurde die in der Rezession der frühen 1990er Jahre aufgetretene ausgeprägte Konjunkturschwäche wieder ausgeglichen, das potentielle Produktionswachstum nahm aber - anders als in den Vereinigten Staaten - nur wenig zu. Die Umsetzung des Binnenmarktprogramms hatte zwar positive Auswirkungen, aber sie erfolgte in einigen Bereichen furchtbar langsam, die Innovationskapazität nahm nur wenig zu und die Arbeitsmarktleistung war in den letzten Jahren gewiss besser, könnte aber immer noch deutlich erhöht werden. Das mittelfristige Szenario der OECD deutet im Falle einer Beibehaltung der bisherigen Politik auf ein Andauern des Wachstumsabstands zwischen den Vereinigten Staaten und der Eurozone hin. Im Zeitraum 2003-2008 würde die Arbeitsproduktivität um 1½ % steigen, gegenüber 2¼ % in den Vereinigten Staaten. Die strukturelle Arbeitslosigkeit würde nur geringfügig zurückgehen und sich auf 7½ % einpendeln, d.h. 2½ % mehr als in den USA; das Trendwachstum des BIP pro Kopf würde für die Eurozone bei 1¾ % liegen, im Vergleich zu 2¼ % für die Vereinigten Staaten. Auf längere Sicht lässt sich das Wachstum angesichts des Alterns der Gesellschaft und des dadurch bedingten

Rückgangs der Bevölkerung im Erwerbsalter nur durch Mobilisierung von Personen, die sonst nicht beschäftigt würden, durch Umkehr des Trends zur Arbeitszeitverkürzung oder durch in hohem Maße produktivitätsfördernde Reformen unterstützen. In diesem Zusammenhang könnten die Schaffung eines wirklich integrierten, wettbewerbsorientierten europäischen Marktes, die Steigerung der Wirtschaftsdynamik, Investitionen in Wissen und Innovation und das Vorantreiben der Arbeitsmarktreformen potentiell enorme Vorteile bieten.

Die verbleibenden Hemmnisse für den Binnenhandel der Union sollten beseitigt werden.

Zehn Jahre nach dem Start des europäischen Binnenmarktes hat dieser seinen Anspruch, die europäische Integration zu fördern, teilweise erfüllt; dies zeigt sich an der Preiskonvergenz der gehandelten Güter, dem erhöhten Wettbewerb in der Produktion und dem Anstieg der Handels- und Investitionsströme. Doch ist dieser Prozess noch nicht abgeschlossen. Teilweise bedingt durch Vorschriften und steuerliche Faktoren, sind die Dienstleistungsbereiche bisher nicht gut integriert, und es bestehen nach wie vor erhebliche Hindernisse. Diese betreffen neben der unzureichenden gegenseitigen Anerkennung von Unternehmenszulassungen und Diplomen in vielen Dienstleistungsbereichen auch eine Reihe branchenspezifischer Fragen, die weiterhin den Zugang behindern, wie z.B. das derzeitige System für die Zuteilung von Flughafenslots. Die Liberalisierungsmaßnahmen, insbesondere im Post- und Bahnsektor, sollten ambitiöser sein. Außerdem macht die Integration der Finanzmärkte zwar Fortschritte, ist aber je nach Marktsegment sehr uneinheitlich. Einige im Aktionsplan für Finanzdienstleistungen (*Financial Services Action Plan*) vorgesehene Richtlinien, darunter auch die seit langem überfällige Übernahme-Richtlinie, sind noch immer nicht verabschiedet, und es sollten gezielt weitere Anstrengungen unternommen werden, um die nationalen Hindernisse zu beseitigen, die den grenzüberschreitenden Handel und den Marktzugang beeinträchtigen. Schließlich weist der Regulierungsrahmen der Gemeinschaft auch erhebliche Mängel bezüglich der Empfehlungen des OECD-Rats zur qualitativen Verbesserung staatlicher Regelungen auf. So war zum Beispiel bis vor kurzem keine Folgenabschätzung (*Regulatory Impact Assessment; RIA*) verbindlich vorgeschrieben, und die Implementierungsproblematik muss eingehender in Angriff genommen werden. Inzwischen sind Schritte zur Verbesserung der Situation ergriffen worden. Fazit: das Binnenmarktprogramm kommt zwar voran, aber das Tempo ist langsam.

Die Wettbewerbspolitik steht über nationalen Interessen.

Ein kräftiger Wettbewerb auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten – das Thema des "Sonderkapitels" in diesem Bericht - ist von besonderer Bedeutung für Wachstum und Verbraucherschutz. Der Wettbewerb stellt sicher, dass Produktivitätsgewinne sich in niedrigeren Verbraucherpreisen und Inputpreisen für Erzeuger niederschlagen, reduziert die ökonomische Rente der dominierenden alteingesessenen Anbieter und steigert den auf die Unternehmen wirkenden Druck zur bestmöglichen Ressourcenallokation und -verwendung. Darüber hinaus veranlasst er die Unternehmen, kontinuierlich in der Erstellung neuer und besserer Produkte zu investieren und gleichzeitig auch die Produktionsprozesse zu verbessern. Der gemeinschaftliche Rahmen für die Wettbewerbspolitik zielt darauf ab, gleiche Voraussetzungen ("*level playing field*") für die miteinander konkurrierenden Unternehmen zu schaffen und ist als solcher einer der Pfeiler des Binnenmarktes. Er ist einer der wesentlichen Politikbereiche, die der gemeinschaftlichen Kompetenz unterliegen, und umfasst die Themengebiete Kartellbekämpfung, Liberalisierung, Überwachung staatlicher Beihilfen und Fusionskontrolle. Eine weitere Handelsliberalisierung würde den

Wettbewerb stärken; sie sollte bei den aktuellen internationalen Handelsrunden angestrebt werden, um die durch die Befreiung des Handels erzielbaren, bisher noch zu einem erheblichen Teil unerschlossenen Vorteile freizusetzen. Es müssen bei der Verbesserung des Marktzugangs in den entwickelten Ländern für Agrargüter speziell aus Entwicklungsländern weitere Fortschritte gemacht und parallel dazu alle Formen von Ausfuhrsubventionen und sonstigen handelsverzerrenden Subventionen in der Landwirtschaft schrittweise abgebaut werden.

Fortlaufende Überprüfung der wettbewerbspolitischen Instrumente.

Die Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft, deren Anwendung hauptsächlich der Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission obliegt, ergänzen das nationale Wettbewerbsrecht und gelten immer dann, wenn wettbewerbsfeindliche Praktiken den grenzüberschreitenden Handel beeinträchtigen. In jüngerer Zeit verabschiedete Reformen zielen darauf ab, die nationalen Behörden stärker an der Durchführung zu beteiligen. Die Generaldirektion Wettbewerb ihrerseits verfügt über ein umfangreiches Instrumentarium, das ebenfalls vor kurzem reformiert wurde: z.B. wurden der internen Prüfung und Transparenz bei der Behandlung von Einzelfällen größere Bedeutung verliehen und gleichzeitig die Untersuchungsbefugnisse der Kommission gestärkt. Im Hinblick auf die unlängst durchgeführten bzw. noch laufenden Reformen wird angeregt, folgende Punkte weiter zu prüfen:

- Die Geldbußen für wettbewerbsfeindliches Verhalten sind bereits hoch, sollten aber hinsichtlich ihrer abschreckenden Wirkung geprüft werden.
- Das sogenannte "*Leniency-Programm*" (eine Art Kronzeugen-Regelung als Instrument zur Kartellbekämpfung) ist bereits durchaus attraktiv, im Lichte der bisherigen Erfahrung mit dem Programm und ähnlichen Maßnahmen seitens der Mitgliedstaaten könnten aber diverse Optionen untersucht werden, um es noch attraktiver zu machen.
- Die Wirksamkeit der Reformen zur Verbesserung der "*checks and balances*" im Rahmen der Fusionskontrolle sollte überprüft werden.
- Es sollten Privatverfahren innerhalb eines ausgewogenen rechtlichen Rahmens gefördert werden, der die strategische Ausnutzung solcher Verfahren durch Wettbewerber zur Behinderung des Wettbewerbs vermeidet. Auf diese Weise könnten Ressourcen innerhalb der Wettbewerbsbehörde freigesetzt werden.

Ferner sollten die Maßnahmen der Gemeinschaft zur Implementierung eines Binnenmarktes im Dienstleistungssektor gestärkt und durch die Wettbewerbspolitik, speziell auf nationaler Ebene, unterstützt werden. Es sollten Maßnahmen zur Erleichterung eines langfristig angelegten Planungsfokus ergriffen werden; die Bereiche, in denen sich die besten Ergebnisse erwarten lassen, sollten den Vorrang erhalten. Die Kommission setzt sich derzeit mit dieser Frage auseinander. Auch die Steigerung des Wettbewerbs im öffentlichen Auftragswesen scheint ein großes Verbesserungspotential zu bieten. Eine wichtige Aufgabe für die Kommissionsdienststellen besteht darin, die durch die Wettbewerbspolitik erzielten, breit gestreuten Vorteile sichtbarer zu machen, um dem oft heftigen Widerstand etablierter Interessengruppen gegen ein höheres Maß an Wettbewerb entgegen zu treten.

Die Liberalisierung der Netzindustrien sollte vorangetrieben werden.

Die Wettbewerbspolitik wird ergänzt durch die Regulierung der neu liberalisierten Netzindustrien und überschneidet sich zum Teil auch damit. Trotz der lobenswerten Anstrengungen der EU auf diesem Gebiet wird der Wettbewerb in einigen Bereichen nach wie vor durch die dominierenden alteingesessenen Anbieter unterminiert. Die durch die Liberalisierung der Netzindustrien bewirkten Preissenkungen haben sich verringert, und den neuen Marktteilnehmern scheint es auf einigen Märkten nicht mehr zu gelingen, den alteingesessenen Anbietern Marktanteile abzunehmen. Im Bereich Mobilfunk zum Beispiel konnten die dominierenden alteingesessenen Anbieter ihre Position konsolidieren. Gleichzeitig deuten die Preisdispersion und die preislichen Unterschiede gegenüber anderen Wirtschaftsräumen darauf hin, dass das Potential für Effizienzgewinne noch nicht in vollem Umfang erschlossen ist.

Die Innovation sollte gefördert werden.

Eine ganze Reihe von Indikatoren zeigt, dass die Innovationstätigkeit in der Eurozone im Vergleich zu den am weitesten fortgeschrittenen Ländern im Rückstand ist. Zum Beispiel ist der BIP-Anteil der Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen (F+E) relativ bescheiden, die Wagniskapitalinvestitionen erreichen lediglich ein Drittel des OECD-Durchschnitts, und der Exportanteil der Hightech-Produkte macht nur zwei Drittel der entsprechenden Quote in den USA aus. Seit langem überfällig ist auch die Schaffung eines wirksamen europaweiten Systems für den Schutz geistigen Eigentums. Die unlängst beschlossene Einführung eines "Gemeinschaftspatents" ist ein bedeutender Fortschritt, aber die geschätzten Patentierungskosten - die sich zwar durch diese Initiative bereits deutlich verringern - sollten nochmals um die Hälfte gesenkt werden, damit sie mit den entsprechenden Kosten in anderen wichtigen Wirtschaftsräumen der OECD vergleichbar werden. Eine Anhebung der F+E-Aufwendungen auf das vom Rat von Barcelona 2002 als Ziel festgesetzte Niveau von 3% des BIP würde eine Verdoppelung im Vergleich zum aktuellen Stand bedeuten. Statt des Volumens der F+E-Aufwendungen erscheint es aber dringlicher, zunächst einmal deren Effizienz zu steigern. Dies erfordert Maßnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen, beispielsweise zur Förderung der Risikobereitschaft auf dem Wagniskapitalmarkt. Darüber hinaus ist es mit den derzeitigen Voraussetzungen nicht gelungen, die Forschungsspezialisierung auf europäischer Ebene voranzutreiben; das bisher ungenutzte Potential für die Erschließung von Skalenerträgen ist somit enorm.

Die Arbeitsmärkte müssen weiter reformiert werden

Die Arbeitsmärkte sind dringend reformbedürftig. Trotz einiger Fortschritte seit Mitte der 1990er Jahre betrug die strukturelle Arbeitslosigkeit 2002 nach OECD-Schätzungen immer noch 8 %, d.h. mehrere Prozentpunkte mehr als in den OECD-Staaten, die hier am besten abschneiden. Gleichzeitig hat sich die Kluft gegenüber dem Qualifikationsbedarf vergrößert, und es haben sich "duale" Arbeitsmärkte entwickelt; für manche Arbeitnehmerkategorien bietet dies möglicherweise Chancen, daneben aber auch das Risiko, dass sie in schlecht bezahlten oder unsteten Beschäftigungsverhältnissen gewissermaßen "gefangen" bleiben. Obwohl die Gemeinschaft nur in begrenztem Umfang für Arbeitsmarktpolitik zuständig ist, wurden auf den Europäischen Gipfeln von Lissabon im Jahr 2000 und von Stockholm im Jahr 2001 ehrgeizige Ziele für die Union insgesamt

festgelegt, unter anderem in Bezug auf die Gesamtbeschäftigung (70 % in 2010, im Vergleich zu heute 64 %) und für die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer (50 %, im Vergleich zu heute 38½ %). Der Umfang der bisher zur Verfolgung dieser Ziele durchgeführten Reformen ist je nach Mitgliedstaat sehr unterschiedlich, und bei Fortsetzung der aktuellen Trends und Maßnahmen werden die bekundeten Ziele mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht erreicht werden. Die Reformbemühungen sollten sich – wobei die Rangfolge jeweils von den besonderen Bedingungen in den verschiedenen Ländern abhängt – auf folgende Punkte konzentrieren:

- *Arbeit muss sich auszahlen*, d.h. finanzielle "Negativanreize" im Bereich der Steuer- und Sozialsysteme sollten beseitigt, die Anreize für einen frühen Renteneintritt reduziert werden.
- *Die Wirksamkeit aktiver Arbeitsmarktpolitiken sollte gesteigert werden*, indem man stärker den Schwerpunkt auf das "Job-Matching" durch die staatlichen Arbeitsvermittlungen legt (im Gegensatz zu subventionierten Arbeitsplätzen).
- *Es sollte danach getrachtet werden, die Mobilität der Arbeitskräfte zu steigern* und die "asymmetrisch" bestimmte Regionen, Branchen oder Beschäftigungsarten besonders stark treffenden Schocks abzufedern. Dies erfordert EU-weite Initiativen, zum Beispiel in Bezug auf die gegenseitige Anerkennung von Befähigungsnachweisen oder die Möglichkeit zur Mitnahme von Rentenansprüchen – alles Bereiche, in denen viele Fortschritte erzielt werden könnten. Darüber hinaus muss auch die Mobilität innerhalb der einzelnen Staaten der Eurozone gefördert werden.
- *Man sollte die Lohnfindungsverfahren reformieren*, so dass eine lokale Markträumung erfolgen kann, und die vorhandenen Indexierungsmechanismen beseitigen, um die Reallohnresistenz gegenüber negativem Preisdruck zu mindern.
- *Die Beschäftigungsschutzgesetze sollten gelockert werden*, um die Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern und eine flexible Anpassung an die sich verändernden wirtschaftlichen Bedingungen zu erleichtern; dies würde auch die Segmentierung des Arbeitsmarktes verringern.

Die potentiellen Vorteile einer Strukturreform sind groß.

Simulationen mit dem Interlink-Modell der OECD deuten darauf hin, dass Produkt- und Arbeitsmarktreformen einen großen Einfluss auf die wirtschaftliche Gesamtleistung haben. Eine Reformierung der für die Produktmärkte geltenden Vorschriften mit dem Ziel einer ebenso großen Wettbewerbsfreundlichkeit wie in den Vereinigten Staaten könnte die Gesamtproduktivität (Multifaktor-Produktivität) bis zum Ende dieses Jahrzehnts um 2 % verbessern. Der kombinierte Effekt von Produkt- und Arbeitsmarktreformen könnte konservativen Schätzungen zufolge eine deutliche Senkung der strukturellen Arbeitslosigkeit sowie eine erhöhte Beteiligung am Arbeitsmarkt und damit ein erheblich rascheres Beschäftigungswachstum bewirken. Derartige Reformen könnten das potentielle Pro-Kopf-Wachstum der Eurozone möglicherweise von 1¾ % auf 2¼ %, d.h. die gleiche Rate wie in den USA, steigern. Dies wiederum hätte eine erheblich verbesserte Finanzlage zur Folge und würde damit eine beträchtliche Senkung der Steuerlast ermöglichen. Eine geringere Inflation würde gleichzeitig den monetären Spielraum vergrößern.

Zusammenfassung

Die auf dem Lissabonner Gipfel im Jahr 2000 verabschiedete Agenda für hohes Wachstum und hohe Beschäftigung erscheint jetzt, da die Eurozone mit einer unerwartet lang anhaltenden Konjunkturverlangsamung konfrontiert ist, umso relevanter. Zwar sind die auf diesem Gipfel festgelegten Einzelziele vermutlich sehr schwer erreichbar, aber ein radikales Umschwenken in

Richtung Strukturreform würde doch die wesentliche Voraussetzung dafür schaffen, dass die allgemeinen Zielvorgaben verwirklicht werden können. Die kurzfristige Wirtschaftsentwicklung ist nach wie vor ungewiss. Der Arbeitsmarkt hat sich bisher recht gut gehalten, aber dies wird möglicherweise nicht mehr lange so bleiben, da die Erholung sich noch immer nicht durchsetzen kann und diverse Abwärtsrisiken gegeben sind. Von der Fiskalpolitik, die zunächst noch frühere Anpassungsversäumnisse korrigieren muss, ist auf kurze Sicht keine Erleichterung zu erwarten. Die Geldpolitik dagegen ist mit dem Rückgang des Inflationsdrucks merklich gelockert worden. Falls sich Anhaltspunkte für eine weitere Abschwächung der Wirtschaftstätigkeit abzeichnen und der Inflationsdruck nochmals nachlässt, sollte die EZB darauf vorbereitet sein, ihre Leitzinsen erneut zu senken. Gleichzeitig sollte die EZB gegenüber Aufwärtsrisiken wachsam bleiben. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist eine tatkräftige Umsetzung der breit angelegten Reformagenda umso wichtiger. Die noch vorhandenen Hemmnisse für die komplette Vollendung des Binnenmarktes – insbesondere im Dienstleistungssektor – sollten beseitigt, Wettbewerb und Innovation gefördert und die Flexibilität der Arbeitsmärkte gesteigert werden. Das Regelwerk der Gemeinschaft sollte im Sinne eines Abbaus von Bürokratie und einer besseren Umsetzung gemeinschaftsweiter Vorschriften verbessert werden. Eine weitere Liberalisierung des Handels würde den Wettbewerb fördern und erhebliche Wohlfahrtsgewinne herbeiführen. Die durch eine Strukturreform potentiell erzielbaren Vorteile sind aller Wahrscheinlichkeit nach sehr groß und würden die Verfolgung einer Vielzahl politischer Ziele wie Preisstabilität, eine - angesichts des Alterns der Bevölkerung - auf Dauer solide öffentliche Finanzlage, stärkeres Wachstum und Vollbeschäftigung zulassen.

Die vorliegende Kurzfassung enthält die Übersetzung von Auszügen aus:
OECD Economic Surveys: Euro Area - Volume 2003 Issue 12
Etudes économiques de l'OCDE: Zone Euro - Volume 2003-12
© 2003, OECD.

OECD-Publikationen und -Kurzfassungen (Overviews) sind verfügbar unter:

www.oecd.org/bookshop/

Geben Sie im Online-Buchladen im „Title Search“-Suchfeld „Overview“ oder den englischen Titel der Veröffentlichung ein (es besteht systematisch ein Link zwischen den Kurzfassungen und der englischen Originalfassung).

Die Kurzfassungen werden von der Abteilung Rechte und Übersetzungen,
Direktion Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation, ausgearbeitet.

E-Mail: rights@oecd.org / Fax: +33 1 45 24 13 91



© OECD, 2003

Die Wiedergabe dieser Kurzfassung ist unter Angabe der Urheberrechte der OECD
sowie des Titels der Originalausgabe gestattet.