

Economic Policy Reforms
Going for Growth - 2007 Edition

Summary in German

Wirtschaftspolitische Reformen
Das Wachstum fördern: Ausgabe 2007

Zusammenfassung auf Deutsch

Zusammenfassung

Vielen OECD-Ländern ist es in den letzten zehn Jahren nicht gelungen, das Gefälle im Prokopfeinkommen gegenüber den führenden Ländern zu verringern. Daher galt es, erneut die wichtigsten politischen Maßnahmen mit Einfluss auf das Wirtschaftswachstum zu prüfen. Die vor zwei Jahren in Angriff genommene Studie *Going for Growth* soll durch einen systematischen Vergleich der jeweiligen Landespolitik und deren Ergebnisse dazu beitragen, den Lebensstandard in den OECD-Staaten zu verbessern. Aus den Erfolgen und Misserfolgen anderer lassen sich stets nützliche Lehren ableiten und damit ein erhebliches Fortschrittpotenzial erschließen, ohne in den Fehler einer Eins-zu-Eins-Übertragung zu verfallen. Es geht nicht darum, reale Unterschiede aufgrund von sozialpolitischen Präferenzen der Länder zu glätten; allerdings dürfen die besonderen nationalen Umstände auch nicht als Vorwand dienen, um ineffiziente Politiken zu kaschieren.

Die erste Ausgabe von *Going for Growth* hat eine neue Art von Benchmark-Überwachung, gestützt auf strukturpolitische Indikatoren mit einer klar definierten Relation zur Wirtschaftsleistung, eingeführt. Diese Indikatoren führten zusammen mit Leistungsmessungen in zahlreichen Wirtschaftsbereichen und der detailgenauen Sachkenntnis der OECD-Ausschüsse und -Mitarbeiter zur Erstellung eines Katalogs mit fünf Politikempfehlungen für jedes Mitgliedsland. Die zweite *Going for Growth*-Ausgabe 2006 untersuchte die in als prioritär ausgewiesenen Bereichen erzielten Fortschritte und erweiterte das Spektrum der Indikatoren, die der strukturellen Analyse zugrunde lagen, auf die Beobachtung von Maßnahmen zur Förderung von Innovation.

Wie in der ersten Ausgabe legt *Going for Growth 2007* für jedes einzelne Mitgliedsland und die Europäische Union fünf politische Schwerpunkte fest, mit denen sich das Pro-Kopf-BIP künftig wohl am ehesten steigern lässt. Zumindest drei davon

stützen sich auf international vergleichbare Leistungsindikatoren und politische Rahmenbedingungen. Die weiteren zwei Prioritäten stützen sich nicht unbedingt auf Indikatoren, sondern beruhen auf länderspezifischen Erfahrungen zur Erfassung wichtiger politischer Handlungsfelder, die sich nicht immer quantitativ bewerten lassen.

Kapitel 1 liefert einen Überblick über die in den OECD-Ländern festgestellten Wachstumstrends der jüngsten Zeit sowie die prioritären politischen Maßnahmen, um bestimmte Leistungsschwächen zu bereinigen. Während die Empfehlungen im Hinblick auf diese Prioritätsbereiche in den Länderabschnitten in *Kapitel 2* näher ausgeführt werden, sind die politischen Indikatoren zur Auswahl dieser Prioritäten Gegenstand von *Kapitel 3*. In den Länderabschnitten werden, sofern vorhanden, auch frühere Maßnahmen zur Behandlung der Problematik dokumentiert und neue Empfehlungen ausgesprochen.

Da hohe Arbeitslosigkeit und geringe Erwerbsquoten in zahlreichen kontinental-europäischen Ländern nach wie vor ein Hauptanliegen darstellen, sind dort die meisten politischen Schwerpunktmaßnahmen auf die Verbesserung der Arbeitsmarktleistung ausgerichtet. Fokus der Länder mit niedrigem Einkommen sowie von Japan und der Schweiz sind die Hebung der Arbeitsproduktivität; die Prioritäten konzentrieren sich dort stärker auf die Liberalisierung der Produktmärkte, speziell in der Netzwerkökonomie und im Dienstleistungssektor. In den englischsprachigen Ländern ist es generell relativ gut um den Arbeitsmarkt bestellt; allen gemeinsam ist jedoch der Bedarf nach Hebung des Qualifikationsniveaus, speziell durch Verbesserung der Sekundarschulbildung. In einer großen Zahl von EU-Staaten gilt es schließlich, das Hochschulsystem zu stärken, um die Hochschulabschlussquote zu heben bzw. die Qualität von Unterricht und Forschung zu verbessern.

Grundlage von *Kapitel 4* ist eine vor kurzem unternommene OECD-Studie im Zusammenhang mit der Überprüfung der *Jobs Strategy* sowie die breite Palette verfügbarer Arbeitsmarktuntersuchungen, um die politischen und institutionellen Rahmenbedingungen mit Einfluss auf die Beschäftigungssituation aufzuzeigen. Nach einem kurzen Überblick über Veränderungen in der Arbeitsmarktleistung im letzten Jahrzehnt erfolgt eine Bewertung der wichtigsten politischen Maßnahmen hinsichtlich ihrer Auswirkung auf die Beschäftigung. Behandelt werden Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt insgesamt sowie für bestimmte Berufe; die Rolle der makroökonomischen Politik und ihrer Interaktion mit dem bestehenden politischen Rahmen sowie der Nutzen möglicher Reformen in den OECD-Ländern.

Laut Studie geht die in den letzten zwanzig Jahren festgestellte Varianz in den Arbeitslosenquoten der Länder im Schnitt zur Hälfte auf Änderungen der Politik bzw. der Einrichtungen zurück. Hohes Arbeitslosengeld über lange Zeit, ein hoher Steuerkeil sowie eine starke wettbewerbsabträgliche Produktmarktregulierung führen generell zu mehr Arbeitslosigkeit und einer geringeren Beschäftigungsquote. Stark zentralisierte bzw. koordinierte Tarifverhandlungssysteme sowie bestimmte öffentliche Aufwendungen für aktive Arbeitsmarktprogramme scheinen hingegen die Arbeitslosenrate zu senken. Unterschiedliche politische Maßnahmenpakete können zu ähnlichen Ergebnissen in der Beschäftigung führen, jedoch nicht unbedingt mit demselben Effekt hinsichtlich der wirtschaftlichen Gesamtleistung und der Staatsfinanzen.

Neben diesen allgemeinen Politiken beeinflussen auch andere, spezifischere Maßnahmen die Beschäftigungsaussichten bestimmter Bevölkerungsgruppen wie ältere

Arbeitnehmer, Frauen oder Jugendliche. Pensionssysteme mit Anreizen zur Frühverrentung und andere soziale Transferprogramme bewirken zum Beispiel eine Senkung der Beschäftigungsquote in höheren Altersgruppen. Gestützte Kinderbetreuung erhöht die weibliche Beschäftigung, durch Kindergeld wird jedoch das Gegenteil bewirkt. Desgleichen neigt ein zu hoher Mindestlohn dazu, die Beschäftigungsaussichten von Jugendlichen zu verschlechtern.

Kapitel 5 untersucht, wie durch wettbewerbsbeschränkende Marktregulierung die internationale Verbreitung von Best Practice in den Produktionstechniken beeinträchtigt wurde; wie sich die Marktregulierungen bis 2003 entwickelt haben; wie sie sich auf den Produktivitätsaufholprozess im Kontext der raschen IKT-Entwicklung in den letzten zehn Jahren ausgewirkt haben; und wie sich Reformen zur Stärkung des Wettbewerbs wachstumsfördernd erweisen und zur Produktivitätskonvergenz zwischen den OECD-Staaten beitragen können. Trotz allgemeinem Trend zur Liberalisierung des Produkthandels bestehen weiterhin Wettbewerbsbeschränkungen in nicht produzierenden Sektoren. Solche wettbewerbsbeschränkenden Marktregulierungen wirken sich insofern negativ auf die Produktivität aus, als sie die Anwendung von Best Practice in den Produktionsverfahren verlangsamen. Und das ist besonders abträglich für Länder, die in gewissen Wirtschaftsbereichen einen hohen technologischen Aufholbedarf aufweisen.

Restriktive Regelungen verzögern die Verbreitung neuer Technologien zumindest in zweifacher Weise: kein Anreiz für Investitionen in Anlagen nach dem neuesten Stand der IKT-Technik und geringere Verbreitung von Technologie aus dem Ausland über ausländische Direktinvestitionen. Nach Schätzungen für den Zeitraum 1995-2003 hätte der jährliche Produktivitätszuwachs in der Hälfte der untersuchten Länder um mindestens 0,75% höher ausfallen können, wenn an Stelle wettbewerbshindernder Regeln das geringste OECD-Regulierungsniveau für jeden Sektor gegolten hätte.

Auf Basis ausführlicher Untersuchungen im Rahmen von Wirtschaftserhebungen über einzelne OECD-Mitglieder zieht *Kapitel 6* Bilanz über wettbewerbsbeeinflussende Politiken mit besonderem Augenmerk auf verbleibende Wettbewerbshemmnisse und nicht die bisher erzielten Fortschritte. Horizontale Kartelle sind zwar in den meisten Ländern wettbewerbsrechtlich untersagt, die angedrohten Strafen sind jedoch zum Teil zu niedrig, um abschreckend zu wirken, der Geltungsbereich von Privatklagen ist begrenzt und die rechtlichen Mittel, um Kartellmitglieder zu bewegen sich loszusagen, unzulänglich. In einigen wenigen Ländern sind öffentliche Einrichtungen und Unternehmen nicht dem Wettbewerbsrecht unterstellt, woraus sich Wettbewerbsverzerrungen zur Privatwirtschaft ergeben.

Darüber hinaus wird der Wettbewerb in mehreren Ländern nach wie vor durch sektorspezifische Regelungen begrenzt. Das gilt insbesondere für den Einzelhandel und professionelle Dienstleistungen und verhindert u. a. potenzielle Effizienzgewinne durch Mengeneffekte, Handel mit Dienstleistungen und Arbeitsmobilität. In der Netzwerkökonomie geht es vor allem darum, Gleichstellung zwischen Unternehmen mit unterschiedlichen Eigentumsverhältnissen (z. B. in in- oder ausländischer Hand, öffentlich oder privat), speziell im Zugang zu Netzwerken, und Investitionsanreize für die Eigner frisch privatisierter Staatsmonopole zu schaffen.

Alle OECD-Staaten bemühen sich um Strukturreformen zur Stärkung von Wachstum, Beschäftigung und öffentlichem Haushalt. Dass zur Erreichung dieser Ziele

vielfach eine umfassende Strukturreform vonnöten ist, wird ebenfalls allgemein anerkannt. Diesbezügliche Fortschritte sind je nach Land und Sektor sehr uneinheitlich. Ein Grund dafür sind gegebenenfalls Kompromisse im Hinblick auf lohnende nichtwirtschaftliche Ziele. Hinter den Differenzen bezüglich Umfang, Tiefe und Zeitpunkt der Reformen lassen sich jedoch auch politische Zwänge erkennen. Kernfrage der so genannten "wirtschafts- und strukturpolitischen Reformen" ist es somit, die Gründe für die Ablehnung von Reformen besser zu verstehen und Mittel und Wege zu finden, sie auszuräumen.

Diese wirtschaftspolitischen Fragen sind Thema von *Kapitel 7*, das einen kurzen Überblick über die Arten von Reformen im OECD-Raum bietet und dann auf jüngste OECD-Studien über die Art und Weise eingeht, in der wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen den Verlauf von Produkt- und Arbeitsmarktreformen beeinflussen können. Bei Prüfung nachweislich reformkursbestimmender Faktoren lassen sich ansatzweise sowohl positive als auch negative Lehren aus vergangenen Wirtschaftsreformerfahrungen, wie sie aus den OECD-Prüfungsprozessen hervorgehen, aufzeigen.

Den Wirtschaftsanalysen zufolge haben marktorientierte Reformen insgesamt einen einkommensteigernden Effekt, auch wenn sie in Ermangelung von Kompensationsmaßnahmen für bestimmte Bevölkerungsgruppen Nachteile bedeuten können. Die Tatsache, dass Reformgegner bei Änderung einer bestimmten Politik häufig die Komplexität des Kosten-Nutzen-Gefüges und die Abwägung zwischen wirtschaftlichen und anderen Interessen ins Treffen führen, deutet darauf hin, dass umfassende transparente Erläuterungen für den Erfolg einer Strukturreform von zentraler Bedeutung sind.

Nachdem Reformgewinne meist diffus wirken und sich erst nach einer gewissen Zeit einstellen, werden sie häufig als ungewiss angesehen. Im Gegensatz dazu wissen die Reformverlierer sehr genau, dass sie betroffen sind, und können sich zusammenschließen, um Reformen abzublocken, was letztlich zur "Tyrannei des Status quo" führt. Da, was Reformen angeht, kollektives Handeln meist auf Schwierigkeiten stößt, kommt es zu institutionellen Änderungen letztlich meist erst dann, wenn eine Krise eintritt. Besser wäre es natürlich, Reformen rechtzeitig einzuleiten, um Situationen zu vermeiden, wo die Kosten des Nichtstuns letztlich so immens werden, dass die kurzfristigen Reformkosten dagegen kaum ins Gewicht fallen.

Um mit einer optimistischen Note zu schließen, geht aus den in diesem Kapitel behandelten empirischen Untersuchungen hervor, dass kleinere Länder rechtzeitigen Reformen gegenüber mehr aufgeschlossen zu sein scheinen. Reformfreudiger sind auch Staaten mit politischen Systemen, die eine stabile Regierung fördern, und Länder mit einer starken Haushaltsposition, die es sich leisten können, den Reformverlierern eine entsprechende Kompensation zu bieten. Einige Reformen sind auch einfacher in der Umsetzung als andere: die Liberalisierung der Finanzmärkte, des internationalen Handels und bis zu einem bestimmten Grad der Produktmärkte scheint politisch weniger brisant zu sein als Arbeitsmarktreformen.

© OECD 2007

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

Zusammenfassungen in Drittsprachen enthalten auszugsweise Übersetzungen von OECD-Publikationen, deren Originalfassungen in englischer und französischer Sprache veröffentlicht wurden.

Sie sind unentgeltlich beim Online-Bookshop der OECD erhältlich unter www.oecd.org/bookshop/.

Wegen zusätzlicher Informationen wenden Sie sich bitte direkt an die
OECD Rights and Translation Unit,
Public Affairs and Communications Directorate.

E-Mail : rights@oecd.org

Fax: +33 1 45 24 99 30

Adresse: OECD Rights and Translation unit (PAC)
2, rue André-Pascal
75775 Paris cedex 16
France

Besuchen Sie unsere Website www.oecd.org/rights/

