

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 12.1.2011
KOM(2011) 11 endgültig
ANHANG 2

JAHRESWACHSTUMSBERICHT

ANHANG 2

MAKROÖKONOMISCHER BERICHT

JAHRESWACHSTUMSBERICHT

ANHANG 2

MAKROÖKONOMISCHER BERICHT

Die Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Zeitraum 2011-2012 werden von entscheidender Bedeutung sein, um das „Szenario eines verlorenen Jahrzehnts“ abzuwenden. Politische Prioritäten, Zeitplan und Maßnahmeninhalte müssen den nationalen Rahmenbedingungen Rechnung tragen, unter anderem den Risiken für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und der Notwendigkeit, übermäßige Ungleichgewichte zu korrigieren. Die dringlichste Aufgabe besteht darin, den Teufelskreis von nicht tragfähiger Verschuldung, Finanzmarktstörungen und schwachem Wirtschaftswachstum, in dem einige Mitgliedstaaten gefangen sind, zu durchbrechen. In den im November vorgelegten Entwürfen der nationalen Reformprogramme wird zwar anerkannt, dass es dringend notwendig ist, die makroökonomischen Herausforderungen im Rahmen eines integrierten Ansatzes in Angriff zu nehmen, häufig fehlt es jedoch an Vorschlägen für geeignete politische Maßnahmen.

Zweck des vorliegenden Begleitdokuments ist es daher, diejenigen Maßnahmen zu umreißen, die das größte Potenzial im Sinne einer positiven makroökonomischen Wirkung besitzen und deren Durchführung die Mitgliedstaaten in den kommenden zwei Jahren ins Auge fassen könnten. Im ersten Abschnitt des Dokuments wird der Hintergrund beleuchtet: Ungleichgewichte und Defizite, die sich bereits vor der Krise abgezeichnet hatten, ebenso wie die Hinterlassenschaft der schlimmsten Wirtschaftskrise seit der Großen Depression in den 1930er Jahren. Im zweiten Abschnitt wird dargelegt, wie wichtig es ist, die öffentlichen Finanzen wieder auf einen soliden Pfad zu bringen. Der dritte Abschnitt ist der Frage gewidmet, wie eine rasche Gesundung des Finanzsektors bewerkstelligt werden kann. Im letzten Abschnitt wird aufgezeigt, dass dringend Strukturreformen erforderlich sind, um makroökonomische Ungleichgewichte zu korrigieren und die schwächenden Wachstumstreiber wieder zu mobilisieren.

1. EUROPA IN EINER ZEIT GEWALTIGER HERAUSFORDERUNGEN

Allmählich erholt sich die europäische Wirtschaft von der tiefsten Rezession seit Jahrzehnten. Im Zuge dieser Krise hat die Wirtschaft in der EU stark an Dynamik eingebüßt – eine Entwicklung, die mit dem Verlust von Millionen Arbeitsplätzen und mit hohen menschlichen Kosten einherging. Die strukturellen Schwächen, die bereits vor der Krise bestanden und die zu beheben man versäumt hatte, traten nun offen zutage.

Schon vor der Krise litt die EU unter strukturellen Schwächen

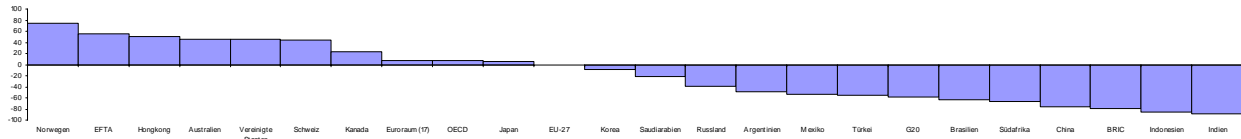
Obgleich die EU eine reiche Region ist, verzeichnete sie im vergangenen Jahrzehnt lediglich ein im internationalen Vergleich schwaches Wirtschaftswachstum (siehe Schaubild 1). Nach

dem Pro-Kopf-BIP ist die EU der 27 wesentlich reicher als der Durchschnitt der G20-Länder, doch liegt sie immer noch deutlich hinter vielen nicht der EU angehörenden OECD-Ländern und hinter der OECD insgesamt. Die Wachstumsleistung der EU seit 2000 war sehr enttäuschend; sie fiel geringer aus als in allen entwickelten Volkswirtschaften mit Ausnahme Japans und blieb deutlich hinter der der meisten aufstrebenden Volkswirtschaften zurück. Dies bedeutet, dass sich der Abstand zu den anderen entwickelten Volkswirtschaften vergrößert. Der Aufholprozess allein liefert keine hinreichende Erklärung für diese unterschiedliche Entwicklung; somit muss die schwache Wachstumsleistung der EU auf strukturelle Defizite zurückzuführen sein. Zieht man neben BIP-bezogenen Indikatoren weitere Indikatoren heran, so sind in diesem insgesamt recht düsteren Bild auch einige Stärken zu erkennen, die den Lebensstandard betreffen, wie etwa relativ geringe Einkommensunterschiede, eine hohe Lebenserwartung und eine relativ hohe Umweltleistung (gemessen z. B. in CO₂-Emissionen pro Produktionseinheit).

Verschiedene „Flaschenhälse“ haben im vergangenen Jahrzehnt das Wachstum in der EU gehemmt. Herkömmliche „Growth-Accounting“-Analysen zeigen, dass Haupttriebkraft des Wachstums in der Vorkrisenzeit (2001-2007) die Arbeitsproduktivität war, wohingegen die Arbeitskräftenutzung und der Anstieg der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter lediglich mit etwa einem Viertel des Gesamtwachstums zu Buche schlugen; gedämpft wurde das Wachstum in der EU der 27 insbesondere durch die sinkende Arbeitsmarktbeteiligung bei Jugendlichen und Männern im Haupterwerbssalter und durch den Rückgang der Zahl der geleisteten Arbeitsstunden pro Person (siehe Schaubild 2). Mit der Krise sind die Aussichten noch düsterer geworden. Das BIP ist geschrumpft, die Arbeitslosigkeit stark gestiegen und die Gesamtfaktorproduktivität („total factor productivity“, TFP) deutlich gesunken, was vor allem eine Folge des Einbruchs in der Kapazitätsauslastung war. Sowohl in Bezug auf die TFP als auch in Bezug auf die Nutzung des Arbeitskräftepotenzials hinken EU und Euroraum deutlich hinter den Vereinigten Staaten und Japan hinterher; was die Nutzung des Arbeitskräftepotenzials betrifft, ist die Diskrepanz am oberen und am unteren Ende des Altersspektrums besonders stark ausgeprägt, wie sich an den eklatanten Unterschieden bei den Beschäftigungsquoten ablesen lässt (siehe Schaubild 3).

Schaubild 1: Höhe und Wachstum des BIP

Pro-Kopf-BIP 2010 (% Abstand gegenüber der EU-27 in KKS)



Durchschnittliches Wirtschaftswachstum 2000-2010

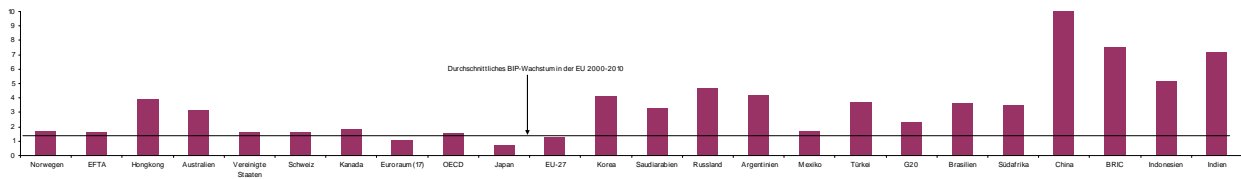


Schaubild 2: Zusammensetzung des BIP-Wachstums

EU-27: 2001-2007 vs 2008-2009

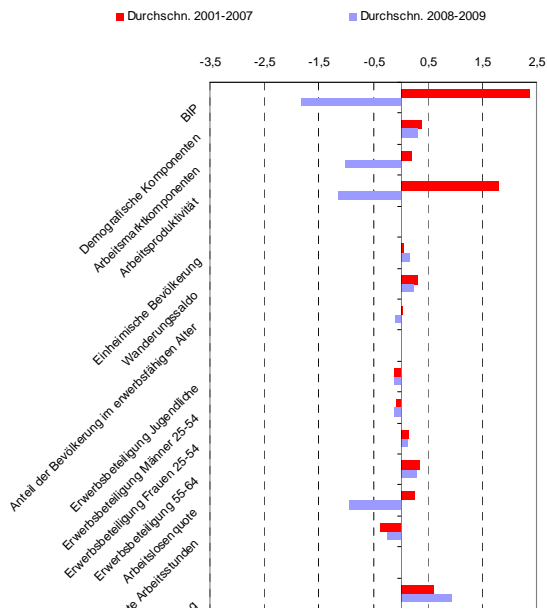


Schaubild 3: Beschäftigungsquote

Gesamtbeschäftigung – Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (20-64 Jahre)

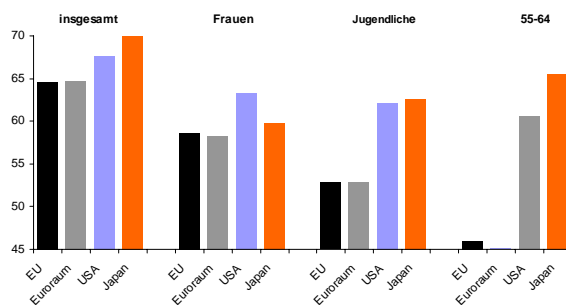
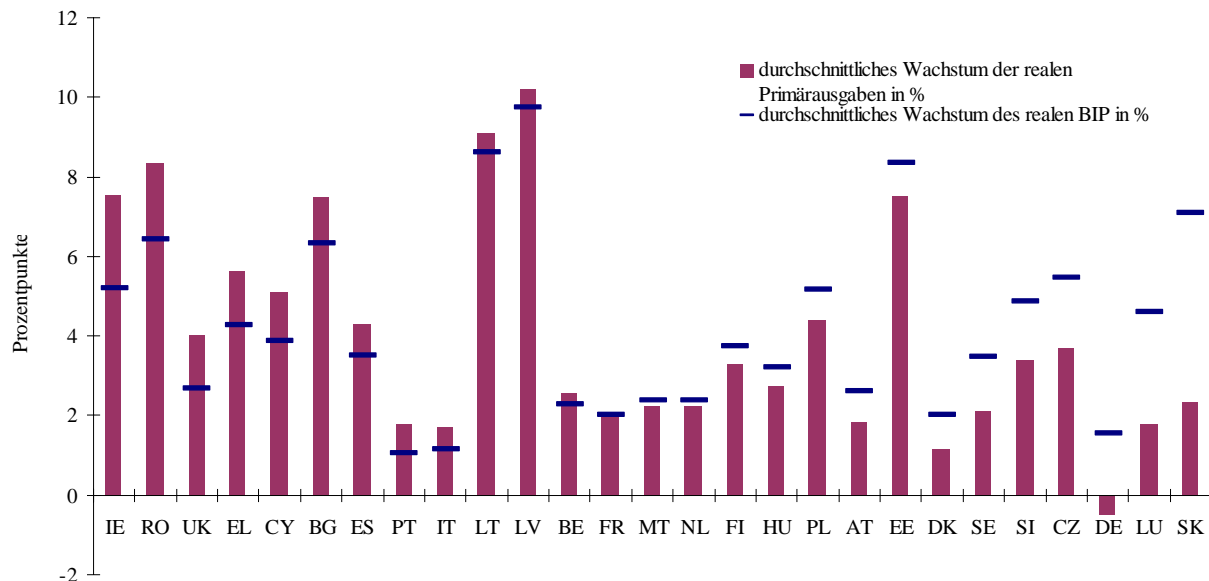


Schaubild 4: Reale Primärausgaben vs. reales BIP-Wachstum

Durchschnittliche Wachstumsraten 2003-2007



Anmerkung: Die Mitgliedstaaten wurden nach dem Wert geordnet, um den das durchschnittliche Wachstum der realen Primärausgaben das durchschnittliche Wachstum des realen BIP übersteigt.

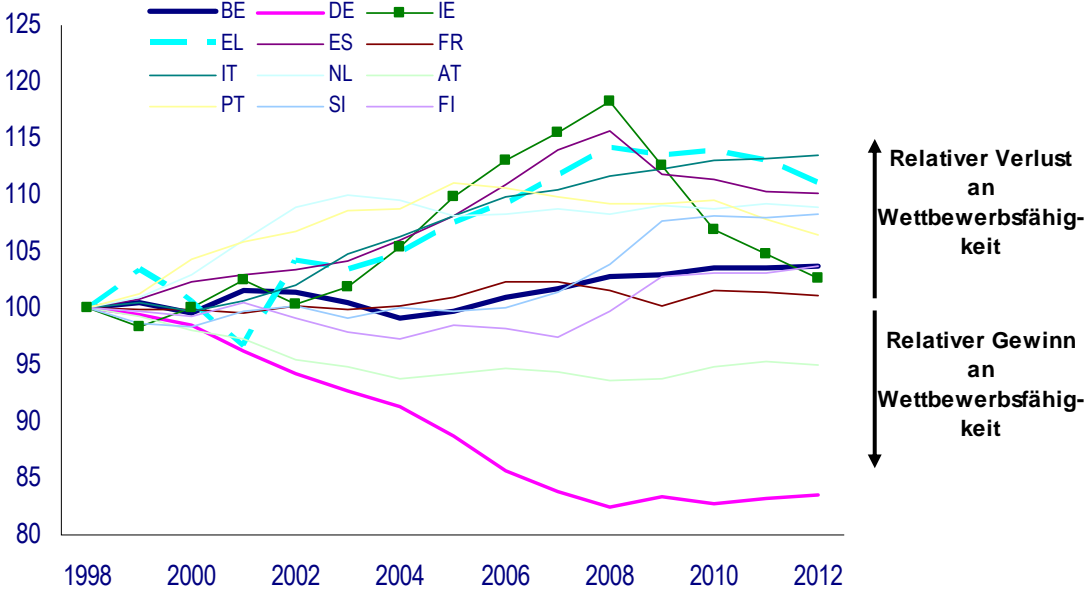
In den Jahren vor der Krise sind mehrere Mitgliedstaaten von den Grundprinzipien einer vorsichtigen Haushaltspolitik abgewichen. Die in den Jahren 2003-2007 im Zuge der wirtschaftlichen Expansion erzielten erheblichen Mehreinnahmen wurden nur zum Teil zur Beschleunigung der haushaltspolitischen Anpassung genutzt. Ein nicht unbeträchtlicher Teil der Mehreinnahmen floss in die Finanzierung zusätzlicher Ausgaben. In den Zeiten günstiger Konjunktur vor der Krise (2003-2007) übertraf das Wachstum der Primärausgaben in zwölf EU-Mitgliedstaaten das durchschnittliche Wirtschaftswachstum, in einigen Fällen sogar in beträchtlichem Umfang (siehe Schaubild 4). Dass eine solche Politik unhaltbar ist, zeigte sich bei Ausbruch der Krise, als die öffentlichen Einnahmen wegbrachen und plötzlich offenkundig wurde, wie angeschlagen die öffentlichen Haushalte waren und dass vielfach nur wenig oder gar kein Manövrierspielraum blieb, um auf den Konjunktur einbruch zu reagieren.

Auch die in der EU bestehenden makroökonomischen Ungleichgewichte haben sich in den zehn Jahren vor der Krise deutlich verschärft. In einigen Mitgliedstaaten haben sich beträchtliche binnenwirtschaftliche Ungleichgewichte aufgebaut. Dies spiegelte sich wider in einem starken Auseinanderdriften der Entwicklung der Leistungsbilanzen und der Wettbewerbsfähigkeit (siehe Schaubild 5 für den Euroraum). Darüber hinaus kam es in mehreren Mitgliedstaaten des Euroraums zu einem beunruhigend hohen Verlust an Exportmarktanteilen. Zusätzlich verstärkt wurden die außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte durch eine der Produktivitätsentwicklung nicht angemessene Lohnentwicklung, durch ein übermäßiges Kreditwachstum im privaten Sektor, durch Immobilienpreisblasen sowie durch strukturelle Schwächen der Inlandsnachfrage.¹

¹ Siehe: Europäische Kommission (2010), Surveillance of intra-euro-area competitiveness and imbalances, European Economy 1.

Schaubild 5: **Entwicklung der Preiswettbewerbsfähigkeit im Vergleich zum übrigen Euroraum**

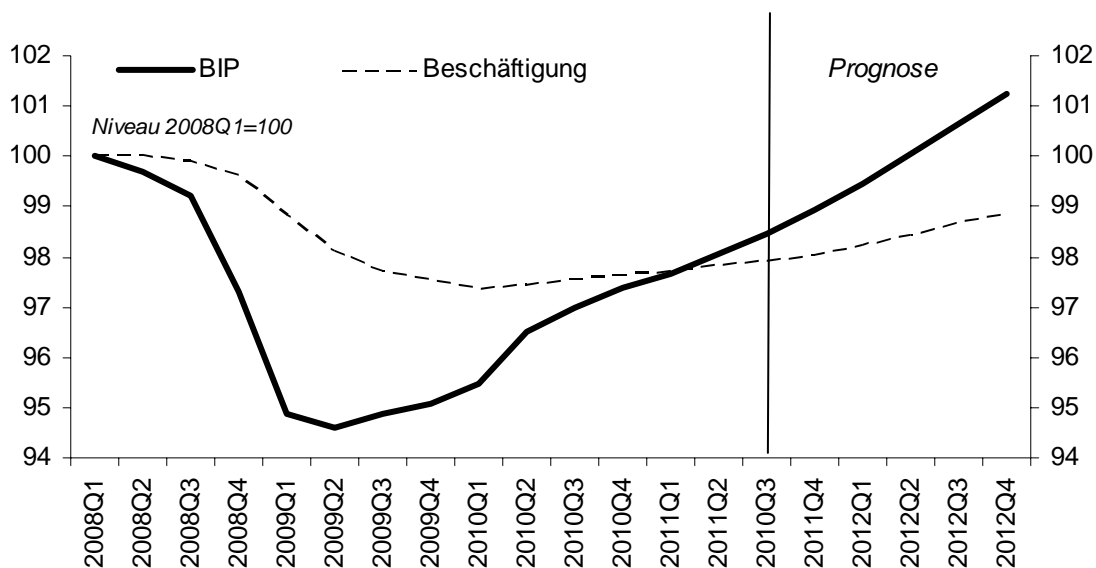
(Indizes; 1998 = 100; ein Anstieg entspricht einem Verlust an Wettbewerbsfähigkeit)



Auswirkungen der Krise auf Realwirtschaft und Beschäftigung

Schaubild 6: **BIP und Beschäftigung**

(2008Q1=100)



Quellen: Eurostat; Herbstprognose der GD ECFIN

Anmerkung: Aus dem Profil der prognostizierten Beschäftigung, das lediglich auf Jahresbasis verfügbar ist, wurde durch lineare Interpolation das Quartalsprofil abgeleitet.

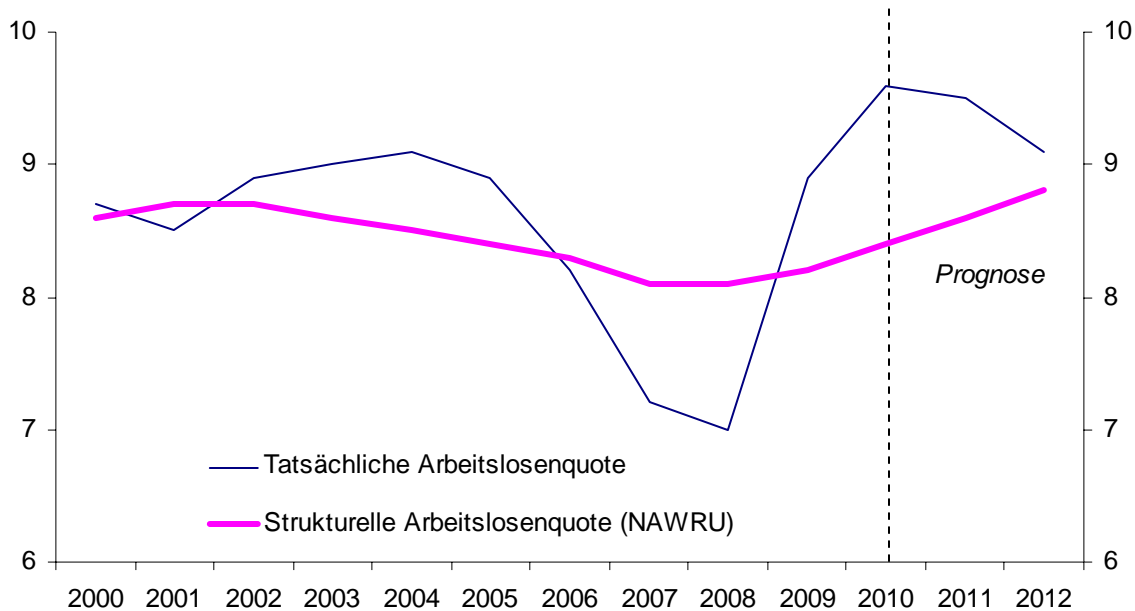
Der tiefe Einbruch des BIP hat im Durchschnitt vier Jahre Wachstum zunichte gemacht. Der Verlust an Wirtschaftsleistung in den Jahren 2008 und 2009 hat das BIP der EU auf den Stand von 2006 zurückgeworfen. Nach den Wirtschaftsprognosen der Kommission vom Herbst 2010 ist davon auszugehen, dass die EU erst im zweiten Quartal 2012 wieder das Vorkrisenniveau vom ersten Quartal 2008 – bevor die Krise die Realwirtschaft traf – erreichen wird (siehe Schaubild 6). Den Projektionen zufolge wird es bis Ende 2011 lediglich zehn Mitgliedstaaten gelungen sein, ihre Wirtschaftsleistung wieder auf das Niveau von 2008 anzuheben oder dieses Niveau gar zu übertreffen. In elf Mitgliedstaaten dürfte das Vorkrisenniveau auch bis Ende 2012 noch nicht wieder erreicht sein. Der Beschäftigungsstand wird den Prognosen zufolge Ende 2012 immer noch (um mehr als 1 %) unter dem Vorkrisenniveau liegen.

Die Krise hat Europa einen hohen gesellschaftlichen Tribut abverlangt und zu einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit geführt. Im Jahr 2008 waren 7 % der Erwerbsbevölkerung in der EU der 27 arbeitslos. Im Jahr 2010 waren es bereits fast 10 %, und es ist davon auszugehen, dass die Arbeitslosenquote auch im Jahr 2012 noch über 9 % liegen wird (siehe Schaubild 7). Mit über 12 % ist die Arbeitslosenquote besonders hoch in Estland, Irland, Griechenland, der Slowakei, Lettland, Litauen und Spanien. Die Langzeitarbeitslosigkeit – also die Zahl derjenigen, die bereits länger als ein Jahr arbeitslos sind – ist steil angestiegen und macht

derzeit einen Anteil von etwa 40 % der Gesamtarbeitslosigkeit in der EU aus. Dies verdeutlicht das Risiko eines dauerhaften Ausschlusses vom Arbeitsmarkt. Besonders hoch ist die Arbeitslosenquote bei Geringqualifizierten, Migranten und Jugendlichen. Die Jugendarbeitslosigkeit liegt in mehr als der Hälfte der EU-Mitgliedstaaten bei über 20 % und erreicht in einem Land (Spanien) sogar 42 %.

Schaubild 7: **Tatsächliche und strukturelle Arbeitslosenquoten in der EU-27**

(2008Q1=100)

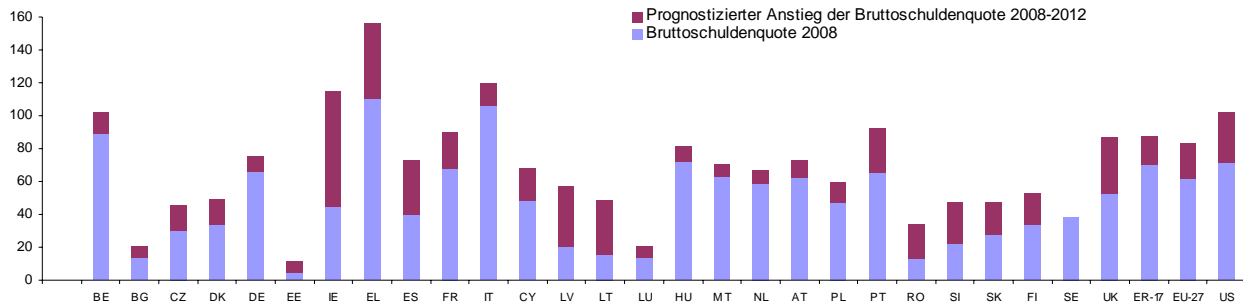


Mit der Krise hat das Potenzialwachstum, bedingt durch den erheblichen Anstieg der strukturellen Arbeitslosigkeit und den starken Rückgang der Investitionsquote, weiter abgenommen. Innerhalb des Prognosehorizonts (2010-2012) wird angesichts des geringen Produktivitätswachstums und der geringen Arbeitskräftenutzung ein ausgesprochen niedriges Potenzialwachstum (1,1 %) in der EU der 27 erwartet. Noch trüber sind die Aussichten für den Euroraum, für den weitgehend dieselben, wenn auch stärker ausgeprägten Entwicklungsmuster erwartet werden. Die geringere Arbeitskräftenutzung hängt zum einen mit dem beträchtlichen Anstieg der NAWRU (siehe Schaubild 7) zusammen, zum anderen aber auch mit dem weiteren Rückgang der durchschnittlich geleisteten Arbeitszeit pro Beschäftigten und der Schrumpfung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Negativ auf das Potenzialwachstum werden sich auch die langsamere Kapitalakkumulation, bedingt durch historisch niedrige Investitionsquoten infolge der Krise, und das langsame Wachstum der Gesamtfaktorproduktivität auswirken, die sich zwar allmählich wieder erholt, jedoch lediglich in Richtung des schwachen Vorkrisenwachstumspfad.

Verschärfung von Haushaltsungleichgewichten bei langsamem Abbau makroökonomischer Ungleichgewichte

Schaubild 8: Öffentlicher Schuldenstand 2008 und prognostizierter Anstieg im Zeitraum 2008-2012

(in % des BIP)



Quelle: Herbstprognose der GD ECFIN

Die Krise hatte dramatische Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen im Euroraum und in der EU insgesamt. Innerhalb eines kurzen Zeitraums ist die Schuldenquote in fast allen Mitgliedstaaten in die Höhe geschossen, so dass die in den Vorkrisenjahren erzielten moderaten Fortschritte wieder zunichte gemacht wurden (siehe Schaubild 8). Ende 2010 dürfte der öffentliche Bruttoschuldenstand im Euroraum etwa 84 % des BIP und in der EU insgesamt etwa 79 % des BIP erreicht haben und damit rund 20 Prozentpunkte über dem Stand von 2007 liegen. Bei Festhalten an der derzeitigen Politik dürfte sich dieser Trend fortsetzen.

Die aktuelle erhebliche Verschlechterung der Lage der öffentlichen Finanzen ist das Ergebnis sinkender Einnahmen und eines erhöhten Ausgabendrucks sowie diskretionärer Konjunkturmaßnahmen. In einigen Mitgliedstaaten waren die Staatsfinanzen von stark konjunkturabhängigen oder vorübergehenden Einnahmequellen abhängig geworden. Dies war, als die Wirtschaftstätigkeit drastisch zurückging, die staatlichen Ausgaben aber weitgehend auf dem ursprünglich geplanten Niveau blieben, einer der Gründe für den Einbruch bei den staatlichen Einnahmen. Die Mitgliedstaaten ließen die automatischen Stabilisatoren ihre volle Wirkung entfalten, so dass die Folgen der weltweiten Krise für die Realwirtschaft abgefedert werden konnten. Dies reichte jedoch nicht aus, um den Nachfragerückgang zu verkraften und das Risiko eines Zusammenbruchs der Finanzsysteme abzuwenden; deshalb haben die meisten Regierungen in der EU darüber hinaus diskretionäre Konjunkturmaßnahmen im Kontext des gemeinsamen Rahmens getroffen, der durch das von der Europäischen Kommission im Dezember 2008 lancierte europäische Konjunkturprogramm geschaffen wurde.

Der jüngste zusätzliche Druck auf die öffentlichen Finanzen verstärkt die negativen Auswirkungen, die die demografische Alterung auf die öffentlichen Finanzen hat. Diese Entwicklung war bereits seit langem abzusehen und wird, wenn nicht bald Reformen auf den Weg gebracht werden, langfristig unausweichlich zu einer erheblichen Belastung für die Haushalte werden, so dass sich die ohnehin bereits beunruhigende Haushaltslage weiter verschärfen wird. Bei unveränderter Politik wird sich den Projektionen zufolge die staatliche Unterstützung für ältere Menschen in Form von Rentenzahlungen und anderen Altersversorgungsleistungen (Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege) in der EU in den kommenden 50 Jahren um rund 4½ Prozentpunkte des BIP erhöhen. In etwa einem Drittel der

Mitgliedstaaten wird der Anstieg der alterungsbedingten öffentlichen Ausgaben wahrscheinlich mehr als 7 Prozentpunkte des BIP betragen.

Die Krise hat nur zum Teil und auch nur vorübergehend eine Korrektur der vor Ausbruch der Krise in vielen Mitgliedstaaten bestehenden erheblichen makroökonomischen Ungleichgewichte bewirkt. Die aktuelle Rezession hat dazu geführt, dass Nachfrageüberschüsse abgebaut und bestimmte Divergenzen fördernde Faktoren (wie Immobilienblasen und Kreditwachstum) beseitigt oder eingedämmt wurden, so dass sich die Leistungsbilanzdefizite verringert haben. Nichtsdestoweniger sind die Leistungsbilanzdefizite nach wie vor beträchtlich, insbesondere im Euroraum, und es ist auch nicht davon auszugehen, dass sich dies in absehbarer Zeit ändert (siehe Schaubild 9). EU-Länder mit hohem Defizit (bzw. Überschuss) in der Waren- und Dienstleistungsbilanz bei Ausbruch der Krise wiesen in der Regel auch noch zwei Jahre später, nachdem bereits eine wirtschaftliche Erholung eingesetzt hatte, ein Defizit (bzw. einen Überschuss) aus (siehe Schaubild 10). Gründe hierfür sind zum Teil strukturelle Schwächen wie eine schwache Inlandsnachfrage (in Ländern, die einen Überschuss ausweisen) und eine geringe Preis- und Kostenwettbewerbsfähigkeit, die häufig mit einem hohen Schuldenstand verbunden ist (in Ländern, die ein Defizit ausweisen).

Schaubild 9: **Zusammensetzung der Leistungsbilanz**

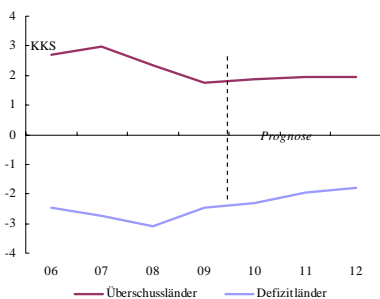
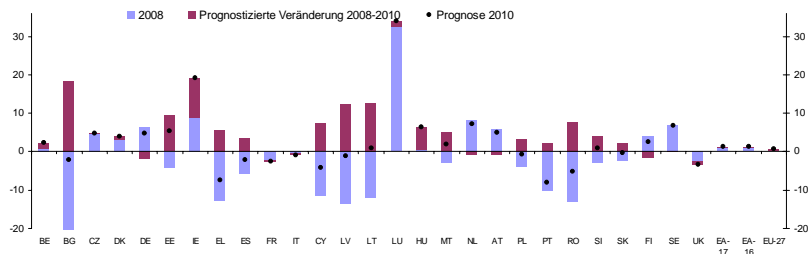


Schaubild 10: **Waren- und Dienstleistungsbilanz und prognostizierte Veränderung bis 2010**

(positive Werte = Überschuss; negative Werte = Defizit; in % des BIP)



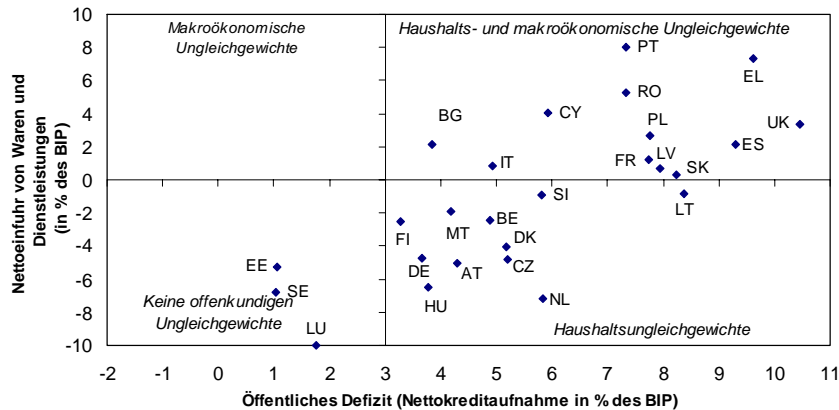
Quelle: Herbstprognose der GD ECFIN

Anmerkung: Die Einstufung der dem Euroraum angehörenden Mitgliedstaaten als Überschuss- oder Defizitländer erfolgt auf der Grundlage ihrer Leistungsbilanzposition im Jahr 2006.

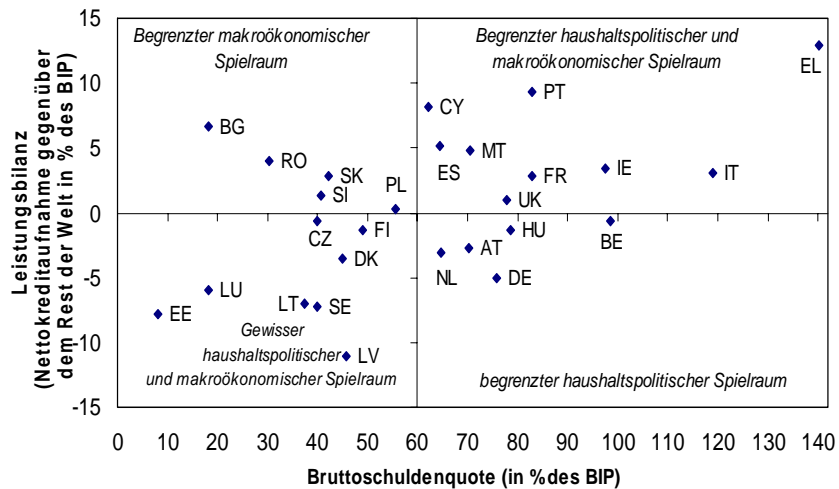
Unterschiedlicher politischer Handlungsbedarf in den Mitgliedstaaten

Schaubild 11: Unterschiedliche Ausgangsbedingungen im Jahr 2010

Öffentliches Defizit / Nettoeinfuhr von Waren und Dienstleistungen**



Öffentlicher Schuldenstand / Leistungsbilanzdefizit*



Quelle: Herbstprognose der GD ECFIN

* Leistungsbilanzdefizit bedeutet Nettokreditaufnahme gegenüber dem Rest der Welt (Leistungsbilanztransaktionen plus Kapitaltransaktionen). Das Leistungsbilanzdefizit gibt Aufschluss über die jährliche Veränderung bei der Auslandsverschuldung.

** Nettoeinfuhr von Waren und Dienstleistungen wird auch „negativer Außenbeitrag“ genannt. Der Außenbeitrag wird unmittelbar von der Preiswettbewerbsfähigkeit beeinflusst. Der Überschuss für LU übersteigt 30 % des BIP; der betreffende Wert befindet sich außerhalb des von dem Diagramm erfassten Bereichs.

Die haushaltspolitischen und außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen waren für die EU-Mitgliedstaaten höchst unterschiedlich, so dass es maßgeschneiderter Maßnahmen bedarf. Schaubild 11, das lediglich der Veranschaulichung dient, zeigt anhand verschiedener

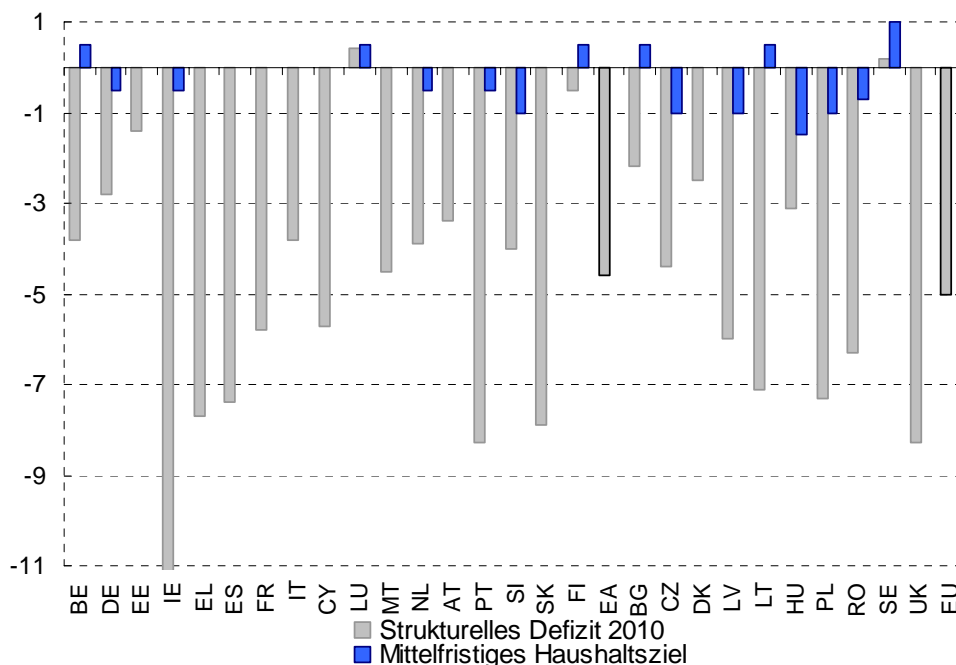
Indikatoren, dass einige Mitgliedstaaten vor besonders großen Herausforderungen stehen, was die Anpassung ihrer nicht tragfähigen öffentlichen Finanzen und die Korrektur ihrer außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte betrifft. Eine Einheitslösung wäre nicht zielführend; bei der Festlegung der Prioritäten der Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2011-2012 sollte unter anderem den Risiken für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und der Notwendigkeit, Ungleichgewichte zu korrigieren, Rechnung getragen werden. Mitgliedstaaten, in denen erhebliche Haushalts- und/oder makroökonomische Ungleichgewichte bestehen, sind in der Wahl der politischen Optionen stark eingeschränkt und sollten ihre Anstrengungen in erster Linie auf die Korrektur dieser Ungleichgewichte konzentrieren. Mitgliedstaaten, die nicht mit größeren makroökonomischen Problemen oder erkennbaren Risiken konfrontiert sind, sollten Verbesserungen bei den längerfristigen Wachstumstreibern anstreben und gleichzeitig künftige Ungleichgewichte verhindern.

2. DIE STAATVERSCHULDUNG DURCH EINE RIGOROSE UND NACHHALTIGE HAUSHALTSKONSOLIDIERUNG EINDÄMMEN

Die Konsolidierung muss jetzt erfolgen

Schaubild 12: Strukturelle Defizite und mittelfristige Haushaltsziele

(in % des BIP)



Zwar hat die Krise die öffentlichen Haushalte in allen EU-Mitgliedstaaten in Mitleidenschaft gezogen, doch stellt sich die Lage der öffentlichen Finanzen von einem Mitgliedstaat zum anderen sehr unterschiedlich dar. Wie aus Schaubild 12 ersichtlich, ist in zwölf Mitgliedstaaten der Abstand des strukturellen Defizits (konjunkturbereinigt und ohne

einmalige Maßnahmen) vom mittelfristigen Haushaltsziel („medium-term budgetary objective“, MTO) besonders groß (mehr als 5 Prozentpunkte des BIP). Mitgliedstaaten, die bereits vor dem beispiellosen Konjunkturerinbruch einen vorsichtigeren haushaltspolitischen Kurs eingeschlagen hatten, befinden sich in einer vergleichsweise günstigeren Situation. Sie verfügten über einen größeren haushaltspolitischen Spielraum, um der Rezession zu trotzen, und haben somit in der Krise nur geringere Haushaltsungleichgewichte aufgebaut.

Eine Rücknahme der in der Krise gesetzten diskretionären fiskalischen Impulse wird nicht ausreichen, um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wiederherzustellen.

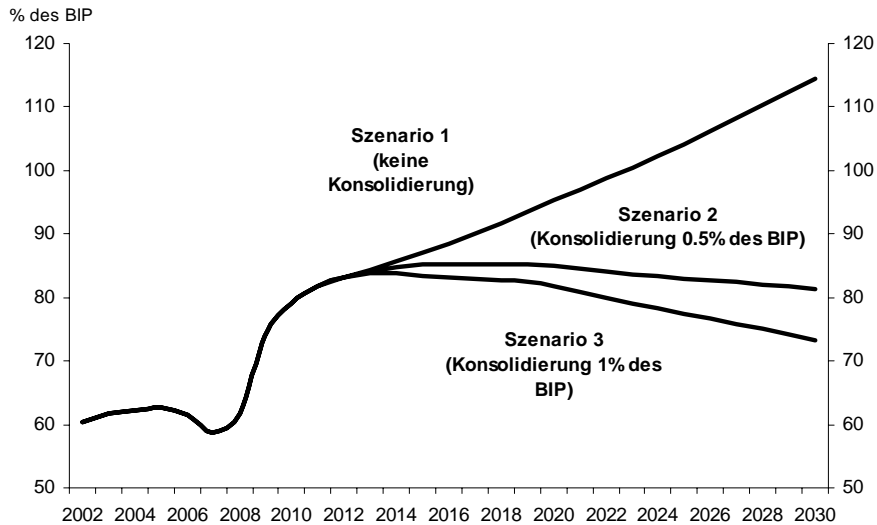
Negativ auf die Schuldenquote auswirken werden sich nicht nur die Kumulierung öffentlicher Defizite, sondern auch die absehbaren impliziten Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit der demografischen Alterung und das zu erwartende langsame mittelfristige Wachstum im Euroraum und in der EU insgesamt. Zudem haben die öffentlichen Schuldenquoten in der EU inzwischen zum Teil einen Stand erreicht, bei dem eine zusätzliche staatliche Kreditaufnahme das Wirtschaftswachstum eher hemmt als ankurbelt. Die Bedienung hoher Staatsschulden erfordert höhere – potenziell verzerrend wirkende – Steuern oder verhindert aufgrund der höheren Zinsaufwendungen produktive Staatsausgaben oder auch beides. Mit dem Aufbau weiterer Schulden dürften auch die Risikoaufschläge für Staatsanleihen weiter steigen, wodurch die Schuldendienstbelastung weiter erhöht, eine unnachhaltige Dynamik in Gang gesetzt und letztlich die Zahlungsfähigkeit der Staaten auf den Finanzmärkten in Zweifel gezogen würde.

Es sind beträchtliche Anpassungsanstrengungen erforderlich, um die öffentlichen Finanzen wieder auf den Pfad der Nachhaltigkeit zu bringen; entsprechende Anstrengungen sollten durch wachstumspolitische Maßnahmen ergänzt werden.

Einfache Simulationen zeigen, dass eine jährliche Verbesserung des strukturellen Haushaltssaldos um 0,5 % des BIP – der vereinbarten Benchmark im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts – in vielen EU-Mitgliedstaaten eindeutig nicht ausreichen würde, um die Schuldenquote in absehbarer Zukunft an den im Vertrag festgelegten Referenzwert von 60 % des BIP heranzuführen (siehe Schaubild 13). Erst haushaltspolitische Korrekturen in einer Größenordnung von 1 % des BIP pro Jahr oder mehr würden die Schuldenquote – in Prozent des BIP – in den kommenden zwei Jahrzehnten auf einen soliden Abwärtspfad bringen. Eine Haushaltskonsolidierung ist zwar unbedingt notwendig, aber unter Umständen nicht immer ausreichend, um die negative Schuldendynamik rasch und dauerhaft umzukehren. Eine zwingende Vorbedingung für höhere Steuereinnahmen und weniger Ausgaben für Arbeitslosigkeit ist ein kräftigeres Produktionswachstum. Damit würde automatisch auch der Schuldenstand als Anteil am BIP gesenkt.

Schaubild 13: Projektion des öffentlichen Schuldenstands in der EU

Prozentsatz des BIP



Anmerkung: Bei den Projektionen wurden die derzeitigen Konsolidierungsraten der Mitgliedstaaten bis zur Erreichung ihrer mittelfristigen Haushaltsziele (MTO) zugrunde gelegt.

Somit stehen die Finanzpolitiker in der EU vor einer gewaltigen doppelten Herausforderung: Zum einen gilt es, die Fiskalpolitik wieder auf den Pfad der Nachhaltigkeit zu bringen, zum anderen müssen kurzfristig Wirtschaftswachstum und Beschäftigung gesichert bzw. gefördert werden. Unter den derzeitigen Bedingungen besteht Grund zu der Annahme, dass sich die Sanierung der öffentlichen Finanzen mittelfristig positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirken wird. Mit einer haushaltspolitischen Anpassung noch zu warten würde das Problem nur hinausschieben und verschärfen. Dadurch würden unsere Möglichkeiten ernsthaft eingeschränkt, unsere Zukunft aktiv zu gestalten; für künftige Generationen wäre dies eine schwere Hypothek.

Auch wenn nicht in allen Mitgliedstaaten die gleiche Dringlichkeit geboten ist, bleibt die Haushaltskonsolidierung nach wie vor eine zentrale politische Priorität für alle. Im Jahr 2010 hat die Fiskalpolitik weiterhin die aggregierte Nachfrage in der EU und im Euroraum gestützt. Da davon auszugehen ist, dass die wirtschaftliche Erholung in den kommenden Jahren schrittweise an Dynamik gewinnt, ist es nun an der Zeit, den politischen Kurs zu ändern. Mitgliedstaaten mit einem sehr hohen strukturellen Haushaltsdefizit oder mit einer sehr hohen Schuldenquote sollten den Anpassungsprozess möglichst früh in den Jahren 2011-2012 auf den Weg bringen. Dies gilt insbesondere für Mitgliedstaaten, die sich in einer schweren finanziellen Notlage befinden: Einige Mitgliedstaaten, wie etwa Griechenland und Irland, werden die Anpassungsmaßnahmen in beiden Jahren beschleunigt vorantreiben, wohingegen Spanien und Portugal dies erst im Jahr 2012 tun werden.

Schlüsselemente einer dauerhaften und wachstumsfreundlichen Konsolidierung

Die Geschichte ist reich an Beispielen dafür, wie eine erfolgreiche, langfristige fiskalische Konsolidierung zum Wohle der öffentlichen Finanzen und des wirtschaftlichen Wachstums vorgenommen werden kann. Die Erfahrung hat uns gelehrt, dass fünf direkt miteinander verknüpfte Faktoren über Erfolg oder Misserfolg fiskalpolitischer Maßnahmen entscheiden können: konkrete Ausgestaltung der fiskalischen Anpassung, Glaubwürdigkeit der fiskalpolitischen Strategie, institutioneller Kontext, flankierende politische Initiativen und gesellschaftliche Lastenverteilung.

- (1) *Konkrete Ausgestaltung der fiskalischen Anpassung:* Dies ist ohne Frage der wichtigste und entscheidende Faktor für eine erfolgreiche fiskalische Konsolidierung. Korrekturen, die auf der Ausgabeseite ansetzen, insbesondere bei den aktuellen Primärausgaben, versprechen eher eine langfristige Verbesserung der öffentlichen Finanzen und ermöglichen „mildere“ und unter gewissen Umständen sogar positive Impulse für das kurzfristige Wirtschaftswachstum als Anpassungen auf der Einnahmenseite. Ausgabenkürzungen haben weniger verzerrende Auswirkungen auf das Wachstum als Steuererhöhungen; die Steuerlast ist in der EU ohnehin bereits hoch, auch wenn erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten bestehen. Zudem sind Ausgabenkürzungen ein klareres Zeichen für die Konsolidierungsbemühungen der Regierung und stärken die finanzpolitische Glaubwürdigkeit der Maßnahmen. Einnahmenerhöhungen und Kürzungen der Investitionsausgaben sind zwar politisch einfacher durchzusetzen, belasten jedoch die mittel- bis langfristigen Wachstumsaussichten einer Volkswirtschaft und werden oft wieder rückgängig gemacht. In vielen Mitgliedstaaten muss die Ausgabenkontrolle durch Maßnahmen zur Einnahmenerhöhung ergänzt werden. Auch der Qualität der Besteuerung muss gebührende Aufmerksamkeit geschenkt werden. Die Steuererhebung sollte effizient gestaltet sein, und die negativen Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum müssen auf ein Minimum beschränkt werden, ohne dass der Aspekt der Ausgewogenheit aus den Augen verloren wird. Eine Ausweitung der Steuerbemessungsgrundlage, z. B. durch Abschaffung von Steuerbefreiungen oder -gutschriften mit nachteiligen Umweltauswirkungen, ist einer Anhebung der Steuersätze vorzuziehen. Einigen bestehenden Steuerausgaben fehlt es an einer soliden wirtschaftlichen Grundlage oder sie bieten Anreize, die nicht mehr den ursprünglichen Zielen der Steuermaßnahme entsprechen. Steuern auf unbewegliches Vermögen sowie Verbrauchsteuern (einschließlich Umweltsteuern) haben die geringste verzerrende Wirkung, während höhere Einkommensteuer- und Körperschaftsteuersätze Wachstum erschweren können.
- (2) *Glaubwürdigkeit der fiskalpolitischen Strategie:* Überzeugende und glaubwürdige Konsolidierungspläne wecken bei den Privathaushalten und der Privatwirtschaft die Hoffnung auf niedrigere Realzinssätze und Steuerverbindlichkeiten. Potenziell können sie also höhere Konsumausgaben der Privathaushalte und höhere Investitionsausgaben der Privatwirtschaft herbeiführen. Gestärkt werden kann die Glaubwürdigkeit eines sich über mehrere Jahre erstreckenden Konsolidierungsplans durch im Vorfeld erlassene Rechtsvorschriften, in denen sukzessiv aufeinander folgende Maßnahmen festgelegt sind, die den geplanten mehrjährigen Anpassungsprozess unterstützen.

- (3) *Finanzpolitische Institutionen:* Der Erfolg der fiskalischen Konsolidierung hängt auch davon ab, inwieweit es der Regierung gelingt, die vereinbarten finanzpolitischen Maßnahmen tatsächlich über geeignete nationale fiskalische Rahmenvorgaben umzusetzen. Inwieweit Regierungen in der Lage sind, fiskalpolitische Konsolidierungsprogramme aufzustellen und wirksam umzusetzen, ohne übermäßige politische und wirtschaftliche Spannungen hervorzurufen, hängt nämlich auch von der Qualität der institutionellen und verfahrenstechnischen Vorkehrungen für haushaltspolitische Maßnahmen (z. B. Steuerregeln und mehrjährige fiskalpolitische Rahmenvorgaben) ab.
- (4) *Flankierende Maßnahmen:* Haushaltspolitische Maßnahmen stehen in der Regel in direkter Wechselwirkung mit anderen wirtschaftspolitischen Instrumenten – auch im Falle der fiskalpolitischen Konsolidierung. Strukturelle Reformen, die parallel zur fiskalischen Konsolidierung durchgeführt werden, erhöhen die Chancen auf eine erfolgreiche fiskalische Korrektur und dienen kurzfristig auch der Sicherung des Wirtschaftswachstums. Strukturreformen unterstützen die fiskalische Konsolidierung in zweierlei Hinsicht: direkt, indem sie bestehende Ausgabentrends eindämmen bzw. abschwächen, und indirekt, indem sie das Funktionieren der Märkte verbessern, die letztlich die Wirtschaftstätigkeit tragen. Den dauerhaften Charakter einer fiskalischen Anpassung gewährleistet im Grunde die Strukturreformkomponente. Einige Strukturreformen, insbesondere die Reformen der Rentensysteme, könnten sich bereits mittelfristig positiv auf die öffentlichen Finanzen auswirken, indem sie eine Ausgabensenkung ermöglichen und das Arbeitskräfteangebot erhöhen.
- (5) *Sozial ausgewogene fiskalische Anpassungen:* Nur mit soliden öffentlichen Haushalten kann verhindert werden, dass unsere sozialen Sicherungssysteme durch eine außer Kontrolle geratende Staatsverschuldung ins Wanken geraten. Um die erforderliche politische Akzeptanz zu erreichen, müssen die Lasten der fiskalischen Anpassung fair zwischen den verschiedenen Gesellschaftsschichten verteilt werden. Anpassungen, die auf bestimmte Interessengruppen ausgerichtet sind, würden bei jeder neuen Regierungsbildung geändert werden, was die Nachhaltigkeit einer jeden fiskalischen Anpassung unterminieren würde.

Politische Prioritäten

In Anbetracht der vorgenannten politischen Herausforderungen besteht 2011–2012 in folgenden Bereichen besonderer Handlungsbedarf:

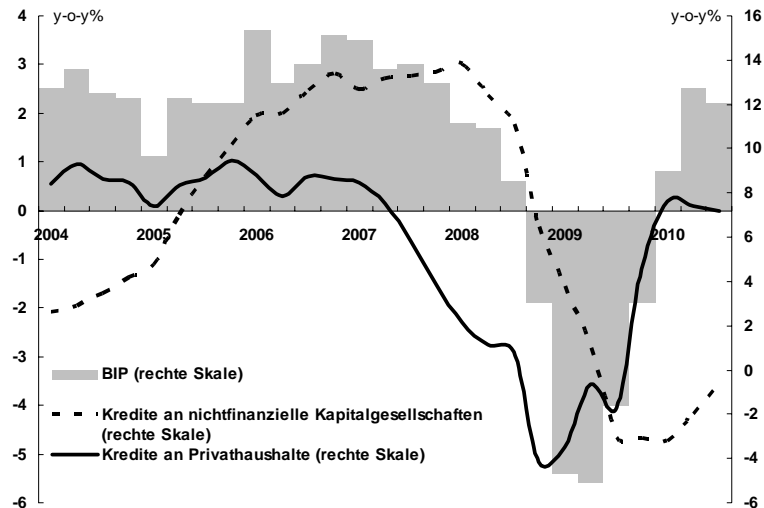
- **Auf EU-Ebene** sollten die Vorschläge für Rechtsvorschriften zur Stärkung der wirtschaftlichen Governance in dem von Rat und Parlament vereinbarten Schnellverfahren angenommen werden.
- **Alle EU-Mitgliedstaaten müssen 2011 unbedingt mit der Konsolidierung ihrer öffentlichen Finanzen beginnen bzw. ihre diesbezüglichen Maßnahmen fortsetzen.** Die fiskalische Konsolidierung sollte einem ehrgeizigen Zeitplan folgen und in den meisten Mitgliedstaaten deutlich über die für eine strukturelle Verbesserung anvisierte Benchmark von jährlich 0,5 % des BIP hinausgehen. Mitgliedstaaten mit einem sehr hohen strukturellen

Haushaltsdefizit oder einer sehr hohen Schuldenquote und Mitgliedstaaten, die sich in einer schweren finanziellen Notlage befinden, sollten 2011 möglichst früh die erforderlichen Abhilfemaßnahmen in Angriff nehmen. Im Falle eines Wirtschaftswachstums oder von Einnahmen, die höher als erwartet ausfallen, sollte die fiskalische Konsolidierung beschleunigt werden.

- **Mitgliedstaaten, gegen die ein Defizitverfahren läuft, sollten die Ausgabenentwicklung und die generell geplanten Maßnahmen zum Abbau ihres übermäßigen Defizits festlegen.**
- **Alle Mitgliedstaaten sollten vor allem die Staatsausgaben anpassen, gleichzeitig aber ihre wachstumsfördernden Ausgaben** (z. B. für öffentliche Infrastrukturen, Bildung, Forschung und Innovation) **aufrechterhalten.** Alle Mitgliedstaaten, insbesondere jene, gegen die ein Defizitverfahren läuft, sollten eine vorsichtige Haushaltspolitik verfolgen und die öffentlichen Ausgaben konsequent unter der mittelfristigen Trendwachstumsrate des BIP halten. Ergänzend sollten Maßnahmen zur Steigerung der Kosteneffizienz der öffentlichen Ausgaben ergriffen werden. Bei besonders dringendem Anpassungsbedarf wären Ausgabenkürzungen angezeigt. Alle Mitgliedstaaten müssen nachweisen, dass ihren Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogrammen vorsichtige Wachstums- und Einnahmeprognosen zugrunde liegen.
- **Sollte ein Beitrag aus Steuern erforderlich sein, müssen die wirtschaftlichen Verzerrungen so gering wie möglich gehalten werden.** Unabhängig von der Höhe der Steuerlast sollten die Steuersysteme mit Blick auf eine beschäftigungs-, umwelt- und wachstumsfreundlichere Ausgestaltung geprüft werden; denkbar wären z. B. „grüne Steuerreformen“, die eine Erhöhung der Umweltsteuern bei gleichzeitiger Senkung anderer Steuern – mit stärker verzerrender Wirkung – vorsehen. Eine Ausweitung der Steuerbemessungsgrundlage ist einer Erhöhung der Steuersätze vorzuziehen.
- **Rentenreformen, in deren Rahmen unter anderem auch das effektive Rentenalter angehoben wird, sollten unverzüglich erlassen und umgesetzt werden,** damit die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sichergestellt und die Zahl der Erwerbstätigen erhöht werden kann. Die Gesundheitssysteme müssen einer strengen Kontrolle unterzogen und, falls erforderlich, reformiert werden, um insbesondere mit Blick auf die demografische Alterung eine höhere Kosteneffizienz und Nachhaltigkeit zu erzielen.
- **Die Mitgliedstaaten werden ermutigt, ihre nationalen fiskalischen Rahmenvorgaben zu verbessern,** die sich auf ihre Systeme der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und Statistiken sowie ihre makroökonomischen Prognosen und Haushaltsprognosen, ihre numerischen Haushaltsregeln, ihre mittelfristigen Haushaltsvorgaben, die Transparenz der gesamtstaatlichen Finanzen und den Deckungsgrad der haushaltspolitischen Rahmenvorgaben beziehen.

3. SCHNELLE SANIERUNG DES FINANZSEKTORS, UM DEN WEG ZUR KONJUNKTURERHOLUNG ZU EBNEN

Schaubild 14: Kreditvolumen der Banken in der EU



Quelle: EZB

Es besteht eine enge Korrelation zwischen einem gesunden Kreditwachstum und einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung. Seit Beginn der Finanzkrise ist das Kreditwachstum verhalten, insbesondere was die Kreditvergabe an Unternehmen betrifft. Die Banken haben ihre Bonitätsanforderungen verschärft und der Finanzierungsbedarf der Unternehmen ist angesichts der schlechten wirtschaftlichen Aussichten gering. Seit Anfang 2010 hat die Kreditaufnahme bei zögerlicher Konjunkturerholung wieder etwas angezogen (siehe Schaubild 14). Aus der EZB-Erhebung über die Vergabe von Bankdarlehen (*ECB Bank Lending Survey*) vom Oktober 2010 geht hervor, dass die Banken die Bonitätsanforderungen an Unternehmen nicht weiter verschärft haben, und auch bei den Kreditkonditionen für Privathaushalte wird eine Lockerung erwartet. Die Kreditvergabebedingungen entsprechen allerdings noch nicht dem, was für eine kräftige wirtschaftliche Erholung erforderlich wäre, insbesondere was die Kredite an nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften anbetrifft (siehe Tabelle im Anhang).

Ohne Bilanzbereinigungen wird der Bankensektor seine Kosteneffizienz nicht steigern, seine Wettbewerbsfähigkeit nicht zurückerlangen und nicht zu einem normalen Kreditgeschäft zurückkehren können. Die Gewinnaussichten der Banken sind angesichts des schleppenden Konjunkturaufschwungs, der hohen Risikoexposition auf dem Immobilienmarkt und der Spannungen auf dem Markt für Staatsanleihen ungewiss. In einigen Mitgliedstaaten hat sich die negative Rückkopplung zwischen Realwirtschaft und Finanzsektor durch die hohe Verschuldung von Privathaushalten und nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften noch verstärkt, so dass die Zahl notleidender Kredite erheblich gestiegen ist und kurzfristig noch weiter steigen wird (siehe Schaubild 15). Seit kurzem zeichnet sich eine zögerliche Verbesserung der allgemeinen Lage im

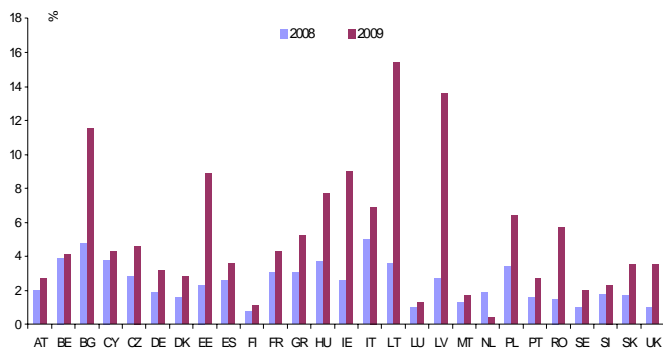
Bankensektor ab: zu beobachten sind höhere Gewinne und solidere Kapitalpuffer, die allerdings in einigen Fällen auf staatliche Kapitalspritzen zurückgehen.

Durch einen zügigen Ausstieg aus den umfangreichen staatlichen Unterstützungsmaßnahmen zugunsten von Banken können etwaige Wettbewerbsverzerrungen in der Finanzbranche beseitigt werden. In über der Hälfte der Mitgliedstaaten betrug die staatliche Unterstützung mehr als 5 % des BIP und beinhaltete Maßnahmen wie Kapitalzuführungen, Liquiditätsfazilitäten, Entlastungsmaßnahmen für wertgeminderte Vermögenswerte und Garantien (siehe Schaubild 16). Exit-Strategien für staatliche Unterstützungsmaßnahmen zugunsten von Banken sind bereits eingeleitet worden, wobei ein gewisser Spielraum gelassen wird, um etwaigen makrofinanziellen Stabilitätsbelangen Rechnung tragen zu können. Angesichts der hohen Finanzintegration in der Europäischen Union – in vielen Mitgliedstaaten beträgt das Auslandsvermögen des Bankensektors 50 % des BIP (siehe Schaubild 14) – müssen grenzüberschreitende Auswirkungen der staatlichen Interventionen berücksichtigt werden.

Schaubild 15: Notleidende Kredite in der EU

Prozentualer Anteil am Gesamtkreditvolumen

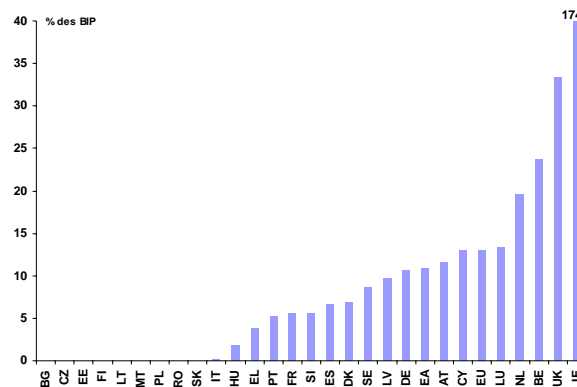
% des BIP



Quelle: EZB, IWF

Schaubild 16: Staatliche Interventionen im EU-Bankensektor

% des BIP

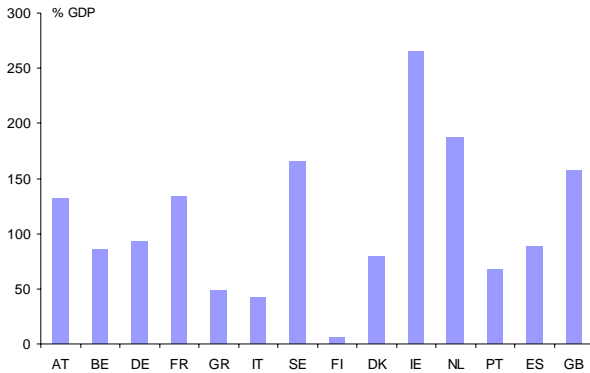


Quelle: Dienststellen der Kommission (Januar 2010)

Ohne Vertrauen in den Bankensektor ist eine Aufrechterhaltung der Finanzstabilität nicht möglich. Eines der Instrumente zur Wahrung des Vertrauens bezüglich der Geschwindigkeit der Exit-Strategien ist der Stresstest. Zweck einer solchen Maßnahme ist es, die Widerstandsfähigkeit des Bankensektors im Falle von Ereignissen mit geringer Wahrscheinlichkeit, aber schwerwiegenden Auswirkungen zu erfassen. Es wird geprüft, wie empfindlich der Kapitalpuffer bei widrigen wirtschaftlichen und finanziellen Bedingungen reagiert. Der nächste EU-weite Stresstest, der von strengen Annahmen ausgehen wird, ist für 2011 geplant. Die Ergebnisse werden im Juni 2011 vorliegen. Eine gute Zusammenarbeit zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden und den zuständigen Stellen der EU sowie eine klare und transparente Verbreitung der Ergebnisse und ihrer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang unverzichtbar.

Schaubild 17: Auslandsvermögen des Bankensektors

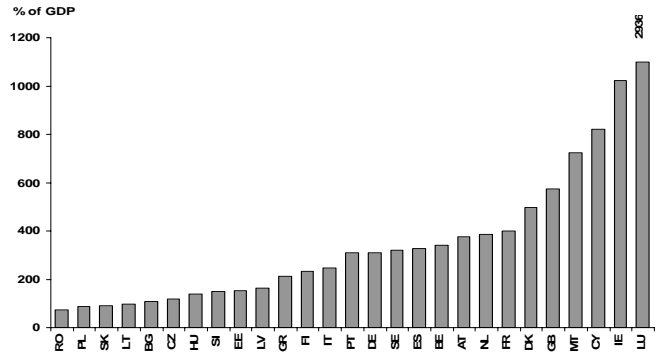
% des BIP



Quelle: BIZ, Eurostat

Schaubild 18: Gesamtvermögen des Bankensektors

% des BIP



Quelle: EZB

Die jüngste Krise hat eine Lücke in den EU-Rechtsvorschriften für den Bankensektor und den Handlungsbedarf auf EU-Ebene aufgezeigt. Angesichts der Verflechtung der Banken und Finanzinstitute innerhalb der Europäischen Union – aber auch über die Grenzen der EU hinweg – sollten die Entwicklungen im Finanzsektor unbedingt in einem internationalen Kontext verfolgt werden. Am Vermögensbestand des Bankensektors als Prozentsatz des BIP lässt sich ablesen, wie gefährdet einige Mitgliedstaaten im Falle einer systemischen Krise wären und wie unzureichend die fiskalischen Vorkehrungen im Falle schwerwiegender finanzieller Störungen sind (siehe Schaubild 18). Deshalb wurden auf EU-Ebene die Rahmenvorgaben für Finanzregulierung und Finanzaufsicht verschärft; sie sollten schnell umgesetzt werden. Im Oktober 2010 formulierte die Kommission die Ziele eines Rechtsrahmens für das Krisenmanagement im Finanzsektor, der im Frühjahr 2011 im Entwurf vorgelegt werden wird. Das übergeordnete Ziel besteht darin, Banken – unabhängig von ihrer Größe – in die Insolvenz gehen zu lassen, ohne dass die Fortsetzung zentraler Bankdienstleistungen gefährdet ist, die Auswirkungen der betreffenden Insolvenz auf das Finanzsystem so gering wie möglich zu halten und zusätzliche Kosten für die Steuerzahler zu verhindern. Nur so kann dem Problem des „Moral Hazard“ begegnet werden, das aus der Annahme erwächst, dass bestimmte Banken „too big to fail“ („zu groß, um zu scheitern“) seien. Die Behörden müssen nicht nur mit gemeinsamen und wirksamen Instrumenten und Befugnissen ausgestattet werden, damit sie angemessen auf eine Bankenkrise reagieren können, sondern es muss auch eine reibungslose Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Organen – sowohl im Vorfeld als auch während einer Krise – sichergestellt werden.

Die Mitgliedstaaten des Euroraums werden einen ständigen „Europäischen Stabilitätsmechanismus“ (ESM) einrichten, der für Finanzstabilität im Euroraum sorgen soll und der den derzeitigen Europäischen Stabilitätsmechanismus, der aus der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und dem Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) besteht und bis Juni 2013 in Kraft bleibt, ersetzen wird.

Mit dem Basel III-Regelwerk wurden zur Stärkung der makrofinanziellen Stabilität strengere Auflagen für die Eigenkapitalausstattung von Banken eingeführt. Im September 2010 kündigte der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht eine erhebliche Verschärfung der bestehenden Eigenkapitalabgrenzung an. Nach der neuen Abgrenzung wird das Kapital der Banken generell niedriger sein, so dass die Banken noch mehr Eigenkapital aufbringen müssen, um die aufsichtsrechtlichen Mindestanforderungen zu erfüllen. Zusätzlich zu den strengeren Definitionen werden die Mindestkapitalanforderungen schrittweise erhöht werden.

Politische Prioritäten

In Anbetracht der vorgenannten politischen Herausforderungen besteht 2011-2012 in folgenden Bereichen besonderer Handlungsbedarf. Eine Koordinierung auf EU-Ebene ist dabei von zentraler Bedeutung.

- Eine Restrukturierung der Banken, insbesondere derjenigen, die umfangreiche staatliche Beihilfen erhalten haben, ist für die Wiederherstellung ihrer langfristigen Existenzfähigkeit und die Gewährleistung eines funktionierenden Kreditwesens von größter Bedeutung. Die Bankenrestrukturierung dient der Finanzstabilität und sichert die Kreditvergabe an die Realwirtschaft. Die staatliche finanzielle Unterstützung des Bankensektors als Ganzem sollte schrittweise und unter Berücksichtigung von Finanzstabilitäts Gesichtspunkten eingestellt werden.
- **Für einen dauerhaften Mechanismus zur Bewältigung staatlicher Schuldenkrisen sind weitere Fortschritte erforderlich, damit die Finanzmärkte beruhigt und stabilisiert werden können.** Ab 2013 wird der neue Europäische Stabilitätsmechanismus Stabilität in die Märkte bringen. Er ist eine Ergänzung zu den neuen Rahmenvorgaben für eine verstärkte wirtschaftliche Governance, die eine wirksame und strenge wirtschaftspolitische Überwachung herbeiführen sollen (hierzu zählt auch die Überprüfung der Wirksamkeit der derzeitigen Rettungsschirme).
- **Die Umsetzung der Finanzreformen muss fortgesetzt werden.** Dies beinhaltet auch eine Stärkung der Rahmenvorgaben für Finanzregulierung und Finanzaufsicht und die Vermeidung eines Marktversagens, wie es die Krise zutage gebracht hat. Auf EU-Ebene müssen die Rechtsvorschriften weiter ausgebaut werden, während der Europäische Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) und die Europäischen Finanzaufsichtsbehörden, die ab 2011 ihre Arbeit aufnehmen werden, zur Verbesserung der Finanzaufsicht beitragen werden.
- **Die Banken müssen ihre Eigenkapitalbasis schrittweise erhöhen, damit sie im Falle negativer Schocks widerstandsfähiger sind,** wie es auch das neue Basel III-Regelwerk vorsieht. Darüber hinaus ist für 2011 ein ehrgeizigerer und strengerer EU-weiter Stresstest geplant, mit dem die Widerstandsfähigkeit des Bankensektors gemessen werden soll.

4. STRUKTURREFORMEN ZUR WACHSTUMSFÖRDERUNG UND ZUR KORREKTUR MAKROÖKONOMISCHER UNGLEICHGEWICHTE

Strukturreformen haben eine doppelte Funktion: Sie sollten die wichtigsten Triebkräfte des Wirtschaftswachstums mobilisieren und gleichzeitig Ungleichgewichte verhindern bzw. korrigieren – eine unabdingbare Voraussetzung für Wachstum. Strukturreformen können Beschäftigung und Arbeitsproduktivität steigern. Kurzfristig können Strukturreformen auch zur Wiederherstellung von Wettbewerbsfähigkeit und zum Abbau außenwirtschaftlicher Ungleichgewichte beitragen, indem starre Preis- und Lohnstrukturen abgebaut werden. Maßnahmen, die die Reallokation von Arbeit und Kapital zwischen verschiedenen Wirtschaftszweigen und Unternehmen erleichtern, sind sowohl für das Wachstum als auch den Abbau außenwirtschaftlicher Ungleichgewichte von größter Bedeutung. Während viele Strukturmaßnahmen sowohl wachstumspolitische als auch makroökonomische Anpassungen unterstützen können, greifen einige Maßnahmen (z. B. in der Bildungspolitik) erst nach längerer Zeit und sollten deshalb genutzt werden, um die Triebkräfte langfristigen Wirtschaftswachstums zu mobilisieren. Dies soll allerdings nicht bedeuten, dass derartige Maßnahmen „auf die lange Bank geschoben“ werden sollten.

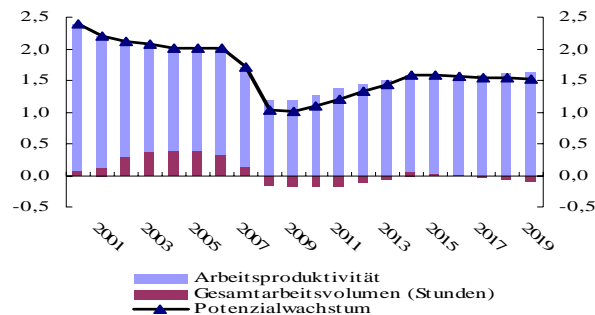
Beschleunigung der Reformen, um Wachstum und Beschäftigung zu beleben

Ohne konsequente Maßnahmen wird das Potenzialwachstum im nächsten Jahrzehnt schwach bleiben². Prognosen für den Zeitraum 2011–2020 sagen für die EU der 27 ein durchschnittliches Potenzialwachstum von ca. 1½ % voraus, wenn keine politischen Änderungen erfolgen sollten (siehe Schaubild 19). Dies liegt deutlich unter den Wachstumsraten, die in den letzten zwei Jahrzehnten für die EU verzeichnet wurden und die überdies weit unter jenen der USA liegen. Gründe hierfür sind die ungenügende Nutzung des Arbeitskräftepotenzials unmittelbar nach der Krise sowie der durch die Bevölkerungsalterung bedingte Rückgang des Arbeitskräfteangebots zum Ende dieses Zeitraums und das relativ schwache Produktivitätswachstum in der EU der 27. Die meisten Mitgliedstaaten wurden hart von der Krise getroffen, was sich in der Kapitalakkumulation wie auch der Nutzung des Arbeitskräftepotenzials niederschlägt. Es steht zu erwarten, dass bis Ende der Dekade die Arbeitskräftezahlen aufgrund der demografischen Alterung zurückgehen.

² Potenzialwachstum beruht auf dem Konzept, dass nachhaltiges und mit den Angebotsbedingungen der Wirtschaft kompatibles Trendwachstum kurzfristig konjunkturbedingte Schwankungen im tatsächlichen BIP-Wachstum korrigieren kann.

Schaubild 19: Potenzialwachstum bis 2020 in der EU der 27

Makroökonomisches Szenario nach dem Produktionsfunktionsansatz

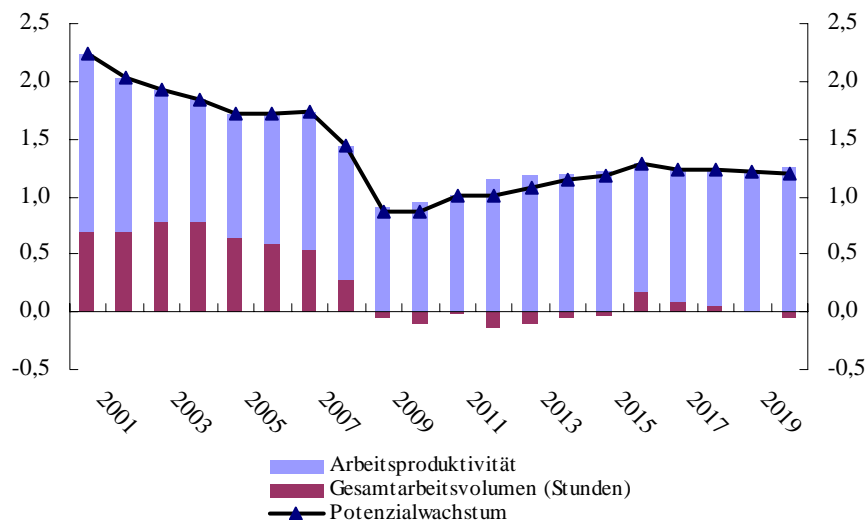


Quelle: Herbstprognose der GD ECFIN

Die Wachstumsaussichten bestätigen bisherige Trends und sind noch pessimistischer für den Euroraum. Im Zeitraum 2001–2010 lag das Potenzialwachstum im Euroraum bei durchschnittlich 1,6 % gegenüber 1,8 % in der EU der 27 (siehe Schaubild 20). Für den Euroraum zeichnet sich für die nächste Dekade mit einem prognostizierten Produktions- und Produktivitätswachstum von jeweils durchschnittlich rund 1¼ % ein besonders düsteres Bild ab. Die Prognosen für die Nutzung des Arbeitskräftepotenzials ähneln hingegen sehr denen für die EU insgesamt.

Schaubild 20: Potenzialwachstum bis 2020 im Euroraum

Makroökonomisches Szenario nach dem Produktionsfunktionsansatz



Quelle: Herbstprognose der GD ECFIN

Die letzten Wirtschafts- und Finanzkrisen haben gezeigt, dass es dringend politischer

Antworten bedarf. So waren die schweren Rezessionen, die 1991 Schweden und Finnland erschütterten, nur von kurzer Dauer und bewirkten keinen Rückgang des potenziellen Produktionswachstums. Dies ist unter anderem den grundlegenden Umstrukturierungen zu verdanken, die diese Länder in ihren Wirtschaftssystemen vornahmen. Demgegenüber kam es in Japan in den 1990er Jahren aufgrund einer unzureichenden politischen Reaktion auf die damalige Finanzkrise und eines zunehmenden von den Schwellenländern ausgehenden Wettbewerbsdrucks zu einer Verlangsamung des langfristigen Potenzialwachstums.

Sowohl auf nationaler als auch EU-Ebene besteht dringender Handlungsbedarf. Politische Maßnahmen auf EU-Ebene können zur Wachstumsförderung beitragen, indem sie zum Beispiel den Binnenmarkt stärken und günstigere Investitionsbedingungen schaffen. Wenn die größten Wachstumshindernisse mittelfristig beseitigt werden sollen, müssen in allen Mitgliedstaaten im Vorfeld Strukturreformen vorgenommen werden (nähere Ausführungen hierzu befinden sich im Fortschrittsbericht zu Europa 2020 im Anhang des Jahreswachstumsberichts).

Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte und Wiederherstellung der Rahmenbedingungen für Wachstum

Die Bewältigung außenwirtschaftlicher Ungleichgewichte ist für den Euroraum besonders wichtig und wird weitreichende Strukturreformen erfordern, die auf eine Beschleunigung und Verbesserung der Anpassungen ausgerichtet sein müssen. Diese Korrekturen sind für die EU, vor allem aber auch für den Euroraum als Währungsunion, von entscheidender Bedeutung. Ungleichgewichte in einigen Mitgliedstaaten des Euroraums können zudem der Glaubwürdigkeit der einheitlichen Währung schaden. In vielen verschiedenen Bereichen (u. a. auf den Arbeits-, Produkt- und Dienstleistungsmärkten) sind wirtschaftspolitische Maßnahmen vonnöten. Je nach Mitgliedstaat werden sehr unterschiedliche Maßnahmen erforderlich sein, die genauestens auf die spezifischen Schwachpunkte und Erfordernisse des betreffenden Landes ausgerichtet sein und gleichzeitig den potenziellen Auswirkungen auf die gesamte EU Rechnung tragen müssen. Grundsätzlich sollten die strukturpolitischen Maßnahmen den Volkswirtschaften mehr Flexibilität verleihen, damit sie auf einen etwaigen Anpassungsbedarf in der EU reagieren können.

Schaubild 21: Netto-Auslandsverbindlichkeiten
– Mitgliedstaaten des Euroraums

in % des BIP

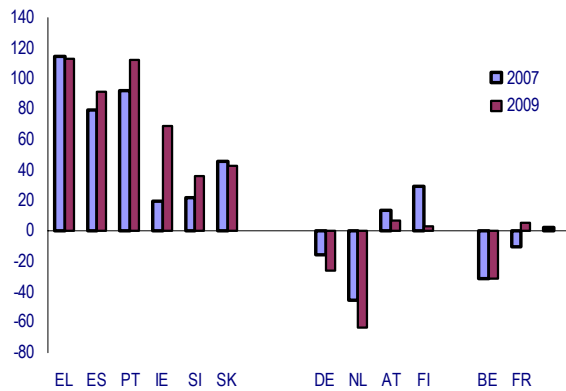
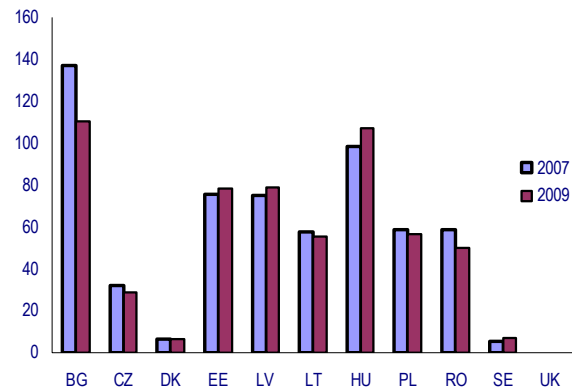


Schaubild 22: Netto-Auslandsverbindlichkeiten
– Mitgliedstaaten, die nicht dem Euroraum
angehören

in % des BIP (anderer Maßstab als in Schaubild 21)



Anmerkung: Für Zypern, das Vereinigte Königreich, Malta und Luxemburg lagen keine Daten vor.

Für Mitgliedstaaten mit hohem Leistungsbilanzdefizit, schwacher Wettbewerbsfähigkeit und geringen Anpassungskapazitäten werden umfangreiche Preis- und Kostenanpassungen erforderlich sein, um ihre Wettbewerbsfähigkeit im In- und Ausland wiederherzustellen.

Ein aufschlussreicher Anhaltspunkt für die Bewertung der Tragfähigkeit der derzeitigen Leistungsbilanzdefizite ist die Nettoauslandsposition als Maß für die Höhe der Auslandsverschuldung (siehe Schaubilder 21 und 22). Trotz des Abbaus der derzeitigen Leistungsbilanzdefizite im Anschluss an die Krise steigen nach wie vor die Schulden hoch defizitärer Mitgliedstaaten gegenüber dem Rest der Welt. Während Marktmechanismen eine Anpassung durch einen massiven Rückgang der Inlandsnachfrage und einen starken Anstieg der Arbeitslosigkeit befördern könnten, würde eine geeignete Lohnpolitik eine schnellere und weniger schmerzliche Anpassung bewirken. Zu den lohnpolitischen Maßnahmen würden Änderungen der Lohnindexierungsregeln, geeignete Signale durch Lohnvereinbarungen im öffentlichen Sektor und effizientere Lohnfindungsmechanismen zählen. Es werden aber auch Produktmarktreformen erforderlich sein, um nominale Rigiditäten zu beseitigen und die Endverbraucherpreise durch Minderung der enthaltenen Gewinne (d. h. geringere Gewinnaufschläge auf die Kosten) zu senken. Die vollständige Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, die den Wettbewerb für regulierte Dienstleistungen stärken wird, ist ein besonders wichtiger politischer Schritt. In diesem Zusammenhang sind auch Strategien zur Stärkung der nichtpreislichen Wettbewerbsfähigkeit wichtig.

Maßnahmen zur Behebung nominaler Rigiditäten müssten durch Strukturmaßnahmen ergänzt werden, die eine Reallokation von Arbeit zwischen Unternehmen und Wirtschaftszweigen ermöglichen. Wenn die Wirtschaft auf einen nachhaltigeren Weg gebracht werden soll, müssen alle Entgleisungen der Vergangenheit korrigiert und folglich nicht nur der Preiswettbewerb der Exportbranche gestärkt und die relativen Preise für nicht handelbare Güter gesenkt werden. Die Anpassung der Preise wird mit einer Umschichtung von Kapital und

Arbeitsressourcen vom Sektor für nicht handelbare Güter hin zum Sektor für handelbare Güter einhergehen, der dem ausländischen Wettbewerb direkt ausgesetzt ist. In der Arbeitsmarktpolitik beinhaltet diese Reallokation eine Anpassung des Arbeitnehmerschutzes und bessere finanzielle Anreize, um Arbeitslose zur Beschäftigungsaufnahme zu motivieren. Diese Reallokation wird durch relative Lohnanpassungen zwischen den Wirtschaftszweigen für handelbare und nicht handelbare Güter gestützt. In diesem Zusammenhang haben aktive Arbeitsmarktpolitiken eine unterstützende Funktion. Dabei gilt es, die Arbeitsvermittlungsagenturen in ihrer Arbeit zu stärken, Aus- und Fortbildungsmaßnahmen anzubieten und die aktive Arbeitsmarktpolitik besser auf die schwächsten Gruppen auszurichten. Die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen (einschließlich der Stärkung des Wettbewerbs bei regulierten Dienstleistungen und der weiteren Verringerung des Verwaltungsaufwands) könnten die Kapitalmobilität zugunsten der produktivsten Branchen fördern.

In Mitgliedstaaten mit hohem Leistungsbilanzüberschuss müssen die Ursachen für die anhaltend geringe Inlandsnachfrage ermittelt werden. Die neuesten Daten sind ermutigend und lassen erkennen, dass eine Anpassung erfolgt: die Inlandsnachfrage gewinnt zunehmend an Dynamik und der Prozess der Bilanzanpassungen (in den Unternehmen) nähert sich seinem Ende. Wo die Inlandsnachfrage nach wie vor aus politischen Gründen oder aufgrund eines Marktversagens eher verhalten ist, sollten geeignete Maßnahmen ergriffen werden. In Frage kämen unter anderem eine weitere Liberalisierung der Dienstleistungsbranche und Maßnahmen zur Verbesserung des Investitionsklimas.

Es müssen Maßnahmen ergriffen werden, die verhindern, dass sich derartige Ungleichgewichte in der Zukunft wiederholen. Es muss den Ursachen für das übermäßige Kreditwachstum und die Vermögenspreisblasen auf den Grund gegangen werden. Eine der größten Herausforderungen für die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger wird somit darin bestehen, einerseits Strukturreformen auf den Weg zu bringen, die Kreditexzesse und Preisblasen verhindern, und andererseits spezifische Instrumente zu entwickeln, mit denen gegebenenfalls die Nachfrage gedrosselt werden kann. In diesem Zusammenhang sind Regulierungsmaßnahmen, die die Prozyklizität des Kreditgeschäfts mindern, besonders relevant. Hier besteht weiterer Handlungsbedarf. Ohne die Grundsätze des Binnenmarktes untergraben zu wollen, müsste dennoch sichergestellt werden, dass bei den Mindestkapitalanforderungen für Banken den regionalen Unterschieden in Bezug auf die Überbewertung der Aktien- und Immobilienwerte Rechnung getragen wird. Die strukturellen Merkmale des Immobilienmarktes (einschließlich Steueranreizen für Hypotheken), die einer Aufblähung der Immobilienpreise Vorschub leisten könnten, müssen geprüft werden. Indem die Volkswirtschaften durch Produkt- und Arbeitsmarktreflexionen flexibler gestaltet werden, gewinnen sie an Widerstandsfähigkeit und werden besser auf etwaige größere Schocks reagieren können.

Politische Prioritäten

In Anbetracht der vorgenannten politischen Herausforderungen besteht 2011-2012 in folgenden Bereichen besonderer Handlungsbedarf:

- **Die wichtigsten Triebkräfte des Wachstums auf EU-Ebene müssen mobilisiert werden.** Es sollte eine Einigung über Legislativvorschläge angestrebt werden, die im Kontext der

Binnenmarktakte von zentraler Bedeutung sind (nähere Ausführungen hierzu befinden sich im Fortschrittsbericht zu Europa 2020).

- **Mitgliedstaaten mit hohem Leistungsbilanzdefizit oder hoher Schuldenquote brauchen Reformen, die sich auf die Lohnfindungsmechanismen und Dienstleistungsmärkte auswirken, damit Preis- und Lohnreagibilität verbessert werden.** Bessere Rahmenbedingungen für Unternehmen durch eine Stärkung des Wettbewerbs (z. B. durch die Dienstleistungsrichtlinie) und eine Verringerung des Verwaltungsaufwands sind diesbezüglich förderlich.
- **Dringend benötigt werden Maßnahmen, die eine Reallokation der Arbeitskräfte zwischen Unternehmen und Wirtschaftszweigen erleichtern.** Hierzu zählen ein Arbeitnehmerschutz, der eine Umschichtung von Ressourcen zwischen verschiedenen Wirtschaftszweigen nicht erschwert, bessere finanzielle Anreize für die Beschäftigungsaufnahme und eine aktive Arbeitsmarktpolitik, die besser auf die schwächsten Gruppen ausgerichtet ist. Aber auch Maßnahmen, die die Hindernisse für den Marktein- und -austritt bzw. Investitionen beseitigen (z. B. die Bedingungen für Unternehmensgründungen und eine Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen für die Körperschaftsteuer), sind wichtig, da sie eine sektorale Reallokation zugunsten von Tätigkeiten mit höherem Mehrwert und schnellerem Wachstum begünstigen.
- **Mitgliedstaaten mit hohem Leistungsbilanzüberschuss müssen die Ursachen für die schwache Inlandsnachfrage ermitteln.** Denkbare Ansätze wären unter anderem eine weitere Liberalisierung der Dienstleistungsbranche sowie Maßnahmen zur Verbesserung des Investitionsklimas.
- **Alle Mitgliedstaaten sollten zunächst Strukturreformen vornehmen, um die größten Hindernisse für mittelfristiges Wachstum zu beseitigen.** Die von den Mitgliedstaaten in den Entwürfen ihrer nationalen Reformprogramme (NRP) beschriebenen Maßnahmen sind nicht ehrgeizig genug; es ist deshalb unwahrscheinlich, dass sie mittelfristig eine nachhaltige wachstums- und beschäftigungsfördernde Wirkung entfalten werden. Die Mitgliedstaaten müssen in ihren endgültigen NRP in Bezug auf ihre Reformvorhaben wesentlich präziser sein, im Vorfeld einige Leitaktionen vorsehen und sich insgesamt ehrgeizigere Ziele setzen.

Anhang – Tabelle 1: Einige länderspezifische Indikatoren für Wachstum und Beschäftigung, Haushaltslage, Finanzmarktlage und makroökonomische Ungleichgewichte

Wachstum und Beschäftigung						Öffentliche Finanzen				Makroökonomische Ungleichgewichte					Finanzmärkte			
Pro-Kopf-BIP	BIP-Wachstum	Beschäftigungsquote	Beschäftigungswachstum	Arbeitslosenquote	Arbeitsproduktivität	Haushaltslage	Bruttoschuldenstand	Tragfähigkeit der Finanzen (S2)	Gesamtsteuerbelastung	Leistungsbilanz als Anteil des BIP	Nettoauslandsposition	Realer effektiver Wechselkurs (deflationiert mit LSK)	Verschuldung des Privatsektors als Anteil des BIP	HVPI	Zinsspreads im Vergleich zu Deutschland	Kapitaladäquanzquote	Notleidende Kredite	Eigenkapitalrendite
Im Vergleich zu EU27 =100	Jährliche Veränderung	Altersgruppe 20-64	Jährliche Veränderung		Im Vergleich zu EU-27 =100	Nettokreditvergabe in % des BIP	% des BIP	Hoher Wert bedeutet geringe Tragfähigkeit	Gesamtsteuern in % des BIP	3 Jahre zurück Durchschnitt der Transaktionsbilanz, in % des BIP	% des BIP	Differenz (in %) vom langfristigen Mittel	Beträge	Jährliche Veränderung	2010-Q3	09	09	09
09	11-12	09	11-12	09	08	09	09	09	09	09	09	09	09	09	2010-Q3	09	09	09
128	1,9	67,1	0,5	7,9	125,1	-6,1	96,2	6,5	45,7	2,3	35	7,8	223	0,0	0,7	17,3	4,1	-2,4
129	2,1	74,8	0,5	7,5	104,7	-3,0	73,4	4,5	41,1	6,5	30	-5,8	154	0,3	0,0	14,3	3,2	-1,8
148	1,4	66,7	-0,1	11,9	132,1	-14,4	65,5	14,8	29,6	-4,7	.	20,2	387	-1,9	3,2	12,8	9	-36,1
78	-0,9	65,8	0,6	9,5	98,0	-15,5	126,8	20,3	33,0	-15,4	-110	12,8	139	1,5	8,4	11,7	5,2	2,1
82	1,2	63,7	-1,3	18,0	111,0	-11,1	53,2	15,3	32,3	-8,4	-90	12,4	289	-0,3	1,8	12,2	3,6	8,8
121	1,7	69,6	0,9	9,5	120,6	-7,6	78,1	7,1	43,8	-2,6	-2	5,1	224	0,1	0,4	12,2	4,3	0
97	1,3	61,7	0,2	7,8	109,8	-5,2	116,0	2,6	43,4	-2,7	.	14,6	176	0,8	1,5	11,7	6,9	4
80	1,9	75,7	0,5	5,3	88,9	-6,0	58,0	12,5	34,2	-12,7	.	10,3	.	0,2	2,2	12,1	4,3	10
281	3,0	70,4	1,8	5,1	169,9	-0,7	14,5	12,7	38,0	6,9	.	12,7	.	0,0	0,3	18,1	1,3	8
57	2,1	58,8	1,3	7,0	88,1	-3,8	68,6	6,4	36,1	-6,0	.	11,5	.	2,0	1,6	24,2	1,7	17,6
138	1,6	78,8	0,3	3,7	111,0	-5,4	60,8	8,5	39,0	5,5	63	8,7	251	1,0	0,2	15	0,4	-0,2
138	1,9	74,7	0,7	4,8	111,6	-3,5	67,5	4,6	44,4	3,4	-4	-1,9	156	0,4	0,5	12,7	2,7	2,8
61	-0,1	71,2	-0,5	9,6	74,1	-9,4	76,1	8,9	33,9	-11,0	-106	8,7	332	-1,0	3,2	10,5	2,7	5,4
66	2,3	71,9	0,2	5,9	81,8	-5,8	35,4	12,2	38,0	-4,2	-35	9,2	178	1,0	1,3	11,7	2,3	1,1
30	3,4	66,4	0,6	12,0	78,7	-7,9	35,4	8,5	28,9	-5,0	-43	54,2	140	1,0	1,3	12,7	3,5	5,6
140	2,6	73,5	0,5	8,2	107,2	-2,7	43,8	4,3	43,2	3,0	-1	8,7	213	1,7	0,3	14,6	1,1	7,1
13	3,2	68,8	0,9	6,8	38,6	-4,7	14,7	2,8	30,2	-16,4	.	50,0	.	3,2	3,6	17	11,5	8
38	2,7	70,9	0,2	6,7	71,8	-5,8	35,3	9,8	34,5	-1,5	.	41,5	.	0,7	1,2	14	-	17,1
160	1,8	77,8	0,3	6,0	100,4	-2,8	41,4	-1,4	49,2	2,5	4	18,9	278	1,1	0,1	16,1	2,8	-3,8
32	4,0	69,9	2,4	13,8	64,5	-1,8	7,2	1,2	36,0	4,5	-80	48,0	244	0,2	2,9	12,6	8,9	-48,5
26	3,7	67,1	0,5	17,1	50,0	-10,2	36,7	9,0	27,0	-8,9	.	51,8	184	4,4	7,6	13,7	13,6	-52,4
27	3,0	67,2	1,6	13,7	55,5	-9,2	29,5	10,4	30,0	-8,5	-66	29,4	132	5,1	2,7	12,9	15,4	-70,1
30	3,0	60,5	0,5	10,0	70,2	-4,4	78,4	-1,3	39,6	-4,8	-120	13,0	209	4,8	4,7	14,4	7,7	22,5
33	4,0	64,9	1,3	8,2	65,4	-7,2	50,9	5,6	31,9	-3,9	-64	-7,0	110	4,3	3,2	13,5	6,4	7
14	2,6	63,5	0,4	6,9	47,2	-8,6	23,9	9,7	28,2	-9,8	-51	56,0	211	6,7	4,7	15,8	5,7	5,9
162	2,8	78,3	0,8	8,3	111,2	-1,0	41,9	0,5	46,9	8,2	-7	-12,2	277	2,1	0,1	12,7	2	5,4
143	2,4	73,9	0,4	7,6	110,3	-11,3	68,2	13,5	36,7	-1,8	.	-12,3	243	2,3	0,4	14,9	3,5	0,4
110	1,6	69,0	0,4	9,5	109	-6,3	79,2	6,8	40,5	-0,6	-19,1	6,1	205	0,3	1,0	13,2	4	0,4
100	1,9	69,1	0,5	8,9	100	-6,8	74	7,5	39,8	-1,1	-3,5	4,8	208	1,0	1,2	13,6	3,9	0,6