

■ Strukturreformen im Euroraum

In den letzten beiden Jahrzehnten schwächte sich das Trendwachstum im Euroraum merklich ab. Dazu trugen sicherlich die globale Finanz- und Wirtschaftskrise sowie die Staatsschuldenkrise im Euroraum wesentlich bei. Aber auch das Produktivitätswachstum scheint über die letzten Dekaden nachgelassen zu haben. Strukturelle Reformen, die darauf abzielen, die institutionellen und regulatorischen Rahmenbedingungen gesamtwirtschaftlicher Prozesse zu verbessern, stellen vor diesem Hintergrund ein Schlüsselement der Wirtschaftspolitik dar, um den wirtschaftlichen Wohlstand nachhaltig zu fördern.

Auch die Geldpolitik hat ein Interesse am Abbau struktureller Hemmnisse. So können flexible Arbeits- und Produktmärkte die Wirkungskraft geldpolitischer Maßnahmen erhöhen, indem sie die Anpassung der Preissteigerungsrate in Richtung des geldpolitischen Zieles erleichtern. Im Euroraum kommt hinzu, dass die Geldpolitik auf das Währungsgebiet als Ganzes ausgerichtet ist. Ein Abbau nationaler und regionaler struktureller Asymmetrien auf Faktor- und Gütermärkten kann die Effektivität des geldpolitischen Instrumentariums im gemeinsamen Währungsraum steigern. Eine reformbedingte Zunahme des Potenzialwachstums erhöht zudem den gleichgewichtigen Realzins.

Hinweise auf Reformbedarf im Euroraum ergeben sich sowohl aus gesamtwirtschaftlichen Kennziffern als auch aus Strukturindikatoren. So fielen im Euroraum über die letzten eineinhalb Jahrzehnte die Arbeitslosigkeit höher und die Beschäftigungsquote niedriger aus als in anderen fortgeschrittenen Volkswirtschaften. Die Arbeitsmärkte waren auch durch eine hohe, wenngleich rückläufige Regulierungsdichte gekennzeichnet. Auf den Produktmärkten wurde die Regulierungsintensität im Laufe der Zeit zwar deutlich vermindert. Für einzelne Länder und Bereiche zeigt der internationale Vergleich jedoch weiterhin Deregulierungspotenzial. Auch die institutionelle Qualität blieb in einigen Euro-Mitgliedsländern deutlich hinter den höchsten Bewertungen im OECD-Länderkreis zurück.

Trotz bestehender Reformpotenziale sowie einer zu erwartenden positiven gesamtwirtschaftlichen Langfristwirkung struktureller Maßnahmen verlangsamte sich die Reformdynamik im Eurogebiet in den letzten Jahren. Für einige Länder entfiel der Reformdruck aus den Hilfsprogrammen. Ungeachtet der guten gesamtwirtschaftlichen Bedingungen zeigten andere nur geringen Reformeifer, obwohl es hinreichend Hinweise dafür gibt, dass sich die Übergangskosten von Reformen in einem vorteilhaften Umfeld mitunter deutlich reduzieren. Der Einwand, dass bei bindender Zinsuntergrenze Strukturreformen wegen eines preisdämpfenden Effekts nachteilig seien, überzeugt nicht. Zudem stehen etwaigen anfänglichen Kosten in der Regel kräftig positive Reformwirkungen in der längeren Frist gegenüber.

Übergangskosten wie auch unerwünschte Verteilungseffekte können durch eine geeignete Bündelung verschiedener Reformen verringert werden. Auch die zeitliche Abfolge von Reformmaßnahmen kann die gesellschaftliche Akzeptanz und politische Durchsetzbarkeit fördern. Allerdings hängt die Wirksamkeit von Strukturreformen nicht zuletzt davon ab, dass sich die politischen Entscheidungsträger glaubwürdig zu einem Reformpfad verpflichten.

■ Motivation

Verbesserung institutioneller und regulatorischer Rahmenbedingungen

In den letzten beiden Dekaden schwächte sich das Trendwachstum im Euroraum merklich ab. Dazu trugen sicherlich die globale Finanz- und Wirtschaftskrise sowie die Staatsschuldenkrise im Euroraum wesentlich bei. Aber auch das Produktivitätswachstum scheint spürbar nachgelassen zu haben. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, mit welchen Maßnahmen jenseits der Geld- und Fiskalpolitik öffentliche Institutionen das gesamtwirtschaftliche Wohlergehen und den wirtschaftlichen Fortschritt nachhaltig fördern können. Ein Schlüsselement staatlicher Handlungsmöglichkeiten stellen in diesem Zusammenhang strukturelle Reformen dar. Hierunter versteht man üblicherweise Politikmaßnahmen, die darauf abzielen, die institutionellen und regulatorischen Rahmenbedingungen gesamtwirtschaftlicher Prozesse zu verbessern und damit zur nachhaltigen Steigerung von Beschäftigung, Investitionen und Produktivität beizutragen.

Neben Arbeits- und Produktmärkten auch öffentlicher Sektor und Finanzmärkte potenzielle Reformbereiche

Häufig sind strukturelle Reformen auf Arbeits- und Produktmärkte ausgerichtet. Beispielsweise geht es um die Ausgestaltung des Kündigungsschutzes, die Höhe und Dauer von Lohnersatzleistungen, die Konzeption aktiver Arbeitsmarktpolitik oder um die Beseitigung von Barrieren für den Markteintritt und Marktaustritt von Unternehmen sowie den Abbau bürokratischer Hemmnisse. Strukturelle Reformen können sich jedoch auch auf den öffentlichen Sektor und den Finanzmarkt erstrecken. Eine hohe Qualität und Leistungsfähigkeit von Justiz-, Verwaltungs- und Bildungswesen sind wichtige Elemente wachstumsfreundlicher Rahmenbedingungen. Ähnliches gilt für eine effektive Regulierung und Beaufsichtigung der Finanzmärkte.

Geldpolitisches Interesse am Abbau struktureller Hemmnisse

Auch die Geldpolitik hat ein Interesse am Abbau struktureller Hemmnisse. So können flexible Arbeits- und Produktmärkte die Wirkungskraft geldpolitischer Maßnahmen erhöhen, indem sie die Anpassung der Preissteigerungsrate in Richtung des geldpolitischen Zieles erleich-

tern.¹⁾ Im Euroraum kommt hinzu, dass die Geldpolitik auf das Währungsgebiet als Ganzes ausgerichtet ist. Ein Abbau nationaler und regionaler struktureller Asymmetrien auf Faktor- und Gütermärkten kann den konjunkturellen Gleichlauf und damit die Effektivität des geldpolitischen Instrumentariums im gemeinsamen Währungsraum erhöhen. Des Weiteren können flexible Arbeits- und Produktmärkte die Widerstandsfähigkeit der gesamten Währungsunion gegenüber Schocks stärken und damit die Durchführung einer stabilitätsorientierten Geldpolitik erleichtern.²⁾ Ein reformbedingt höheres Potenzialwachstum vergrößert zudem den Handlungsspielraum konventioneller geldpolitischer Maßnahmen, da der gleichgewichtige Realzins positiv von der Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Produktionsmöglichkeiten abhängt. Ein höherer gleichgewichtiger Realzins verringert die Wahrscheinlichkeit, dass die Geldpolitik an die Nullzinsgrenze stößt. Schließlich können eine effektive Regulierung und Beaufsichtigung der Finanzmärkte die geldpolitische Transmission erleichtern und krisenhaften Zuspitzungen vorbeugen.

■ Strukturelle Hemmnisse im Euroraum

Hinweise aus gesamtwirtschaftlichen Kennziffern

Hinweise auf die Bedeutung struktureller Hemmnisse ergeben sich zum einen aus Wirtschaftsindikatoren. So kann eine über längere

1 Im Rahmen neukeynesianischer allgemeiner Gleichgewichtsmodelle lässt sich bspw. zeigen, dass Rigiditäten auf Arbeits- und Produktmärkten die Wirkung geldpolitischer Zinsimpulse auf die Inflationsrate dämpfen können. Vgl. hierzu u. a.: Woodford (2003); sowie Christoffel et al. (2009). Zur geldpolitischen Bedeutung von Deregulierungsmaßnahmen siehe auch: Cacciatore et al. (2016a).

2 Vgl. hierzu: Mundell (1961); Duval und Vogel (2008); Canova et al. (2012); Giudice et al. (2018); sowie Masuch et al. (2018). Gleichwohl verweisen einige Studien darauf, dass die stabilisierende Wirkung von Lohn- und Preisflexibilität – zwei spezifischen Formen der Produkt- und Arbeitsmarktflexibilität – mitunter von den makroökonomischen Rahmenbedingungen sowie der geldpolitischen Reaktionsstärke abhängen kann. Vgl. u. a.: Bhattarai et al. (2018); sowie Billi und Galí (2019).

Ausgewählte gesamtwirtschaftliche Kennzahlen

Durchschnitt von 2005 bis 2018

Länder	Wachstum der Arbeitsproduktivität 1)	Beschäftigungsquote 2)	Arbeitslosenquote 3)	Anteil der Langzeitarbeitslosen 4)	Jugendarbeitslosenquote 5)
Euroraum 6)	0,8	64,0	9,6	45,5	19,9
Deutschland	0,9	71,4	6,4	46,8	9,3
Frankreich	0,8	61,3	9,0	40,1	21,9
Italien	0,1	57,4	9,5	52,5	30,9
Spanien	1,0	60,0	17,5	37,2	38,0
Griechenland	-0,5	55,4	17,4	59,2	38,9
Portugal	0,7	65,4	10,6	50,6	25,3
Irland	3,5	65,7	9,6	40,2	20,6
Ausgewählte Industrieländer 7)	0,9	69,0	5,7	22,6	12,5
USA	1,0	66,6	6,3	19,4	13,1
Japan	0,8	71,5	3,9	36,6	7,0
Vereinigtes Königreich	0,5	70,3	6,0	28,7	15,9

Quelle: OECD und eigene Berechnungen. **1** Reales BIP je geleisteter Arbeitsstunde. **2** Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, der einer Erwerbstätigkeit nachgeht. Aggregation für Euroraum und ausgewählte Industrieländer anhand der Bevölkerungsanteile. **3** Anteil der Arbeitslosen an den Erwerbspersonen. Aggregation für den Euroraum und ausgewählte Industrieländer anhand der Bevölkerungsanteile. **4** Anteil der Arbeitslosen, die in einem Zeitraum von 12 Monaten länger als ein Jahr ohne Arbeit sind, an den gesamten Arbeitslosen. Aggregation für den Euroraum und ausgewählte Industrieländer anhand der Bevölkerungsanteile. **5** Anteil arbeitsloser Personen im Alter von 15 bis 24 Jahren an der gleichaltrigen Erwerbsbevölkerung. Aggregation für den Euroraum und ausgewählte Industrieländer anhand der Erwerbsbevölkerung im Alter von 15 bis 24 Jahren. **6** Ohne Malta und Zypern. **7** Dänemark, Schweden, Vereinigtes Königreich, Australien, Japan, Kanada, Norwegen, Schweiz, USA.

Deutsche Bundesbank

Unterdurchschnittliche Arbeitsmarktergebnisse ...

Zeit fortbestehende hohe Arbeitslosigkeit beispielsweise auf Arbeitsmarkt rigiditäten hindeuten. Tatsächlich fiel im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2018 die Arbeitslosenquote im Euroraum deutlich höher aus als in anderen fortgeschrittenen Volkswirtschaften.³⁾ Vor allem Arbeitslosenquoten in zweistelliger Höhe wie in einigen Euro-Ländern können als Hinweise auf Funktionsstörungen verstanden werden. Ähnliches gilt für eine verfestigte Unterbeschäftigung in Teilbereichen des Arbeitsmarktes, etwa bei Jugendlichen oder Älteren, oder für Langzeitarbeitslosigkeit.⁴⁾ Die Beschäftigungsquote war im Euroraum ebenfalls verhältnismäßig gering, obgleich beispielsweise Deutschland einen im internationalen Vergleich durchaus hohen Anteil Beschäftigter aufweist.

... und schwaches Produktivitätswachstum als Hinweise auf strukturelle Hemmnisse

In mittel- bis langfristiger Perspektive ist neben dem Beschäftigungsgrad insbesondere die Produktivitätsentwicklung für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wichtig. Im Euroraum fiel das Wachstum der Arbeitsproduktivität in den letzten eineinhalb Jahrzehnten insgesamt verhalten aus.⁵⁾ Dabei treten innerhalb des Euroraums erneut große Unterschiede zutage. Auch gemessen an der gedämpften Produktivitätsentwicklung anderer Industrieländer blieben einige Länder des Euro-Währungsgebiets deutlich zurück.

Hinweise aus Strukturindikatoren

Zum anderen können Indikatoren, die darauf abzielen, die Regulierungsdichte und -qualität sowie die Effizienz staatlichen Handelns zu erfassen, bei der Suche nach den Ursachen struktureller Probleme helfen. Dabei ist zu beachten, dass einzelne Strukturindikatoren mitunter sehr spezifische Rigiditäten abbilden. In der Gesamtschau kann sich jedoch eine Einschätzung der Bedeutung struktureller Hemmnisse ergeben.

Zur Abschätzung der Arbeitsmarktflexibilität wird beispielsweise häufig auf den OECD-Kündigungsschutzindikator für unbefristet Beschäftigte zurückgegriffen. Dieser Indikator zielt darauf ab, Hindernisse für die Auflösung von

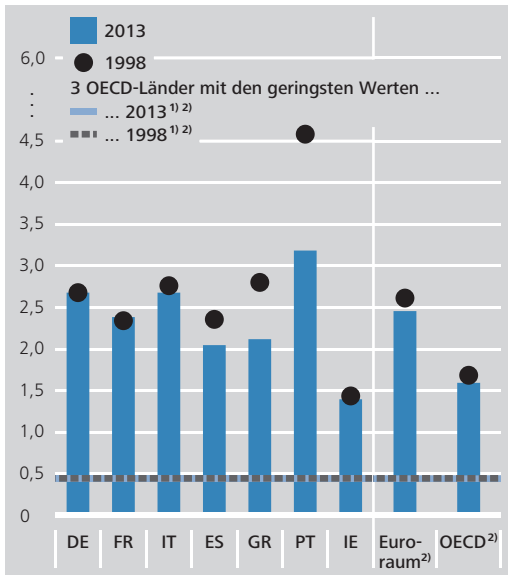
Strukturindikatoren als Hilfsmittel zur Identifikation der Ursachen von Strukturproblemen

3 Dieser Betrachtungszeitraum wurde gewählt, weil sich in den beiden begrenzenden Jahren die zyklische Situation ähnlich darstellte.

4 Bei der Interpretation des Anteils der Langzeitarbeitslosen an den gesamten Arbeitslosen ist zu beachten, dass ein konjunkturell bedingter Rückgang der Arbeitslosigkeit aus rein definitorischen Gründen zu einem Anstieg der Quote führen kann. Dies trägt bspw. – trotz einer deutlichen Reduktion der Arbeitslosigkeit insgesamt – zu dem vergleichsweise hohen durchschnittlichen Anteil der Langzeitarbeitslosen in Deutschland zwischen den Jahren 2005 und 2018 bei.

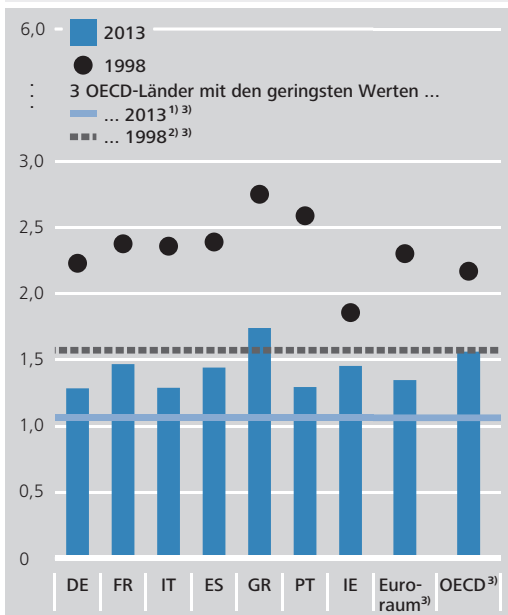
5 Zudem ist zu beachten, dass der Euroraum-Durchschnitt durch Irland und die von einem niedrigen Niveau aus aufholenden neuen Mitgliedsländer positiv beeinflusst wird. Zu den Messproblemen der irischen Wachstumszahlen siehe: Deutsche Bundesbank (2018).

Kündigungsschutz¹⁾ im Euroraum und in ausgewählten Ländergruppen



Quelle: OECD und eigene Berechnungen. * Der Indikator zeigt die Striktheit der geltenden Regelungen für unbefristet Beschäftigte im Hinblick auf verfahrenstechnische Aspekte, Kündigungsfrist sowie Abfindungszahlungen und entlassungsbezogene Regelungen. Der Indikator reicht von null (geringe Regulierungsintensität) bis sechs (hohe Regulierungsintensität). **1** Kanada, Vereinigtes Königreich und USA. **2** Aggregation auf Basis von Bevölkerungsanteilen.
 Deutsche Bundesbank

Produktmarktregulierung¹⁾ im Euroraum und in ausgewählten Ländergruppen



Quelle: OECD und eigene Berechnungen. * Der Indikator misst die Striktheit der Regulierung auf dem Gütermarkt. Der Indikator reicht von null (geringe Regulierungsintensität) bis sechs (hohe Regulierungsintensität). **1** Niederlande, Österreich und USA. **2** Neuseeland, Vereinigtes Königreich und USA. **3** Aggregation auf Basis von Bevölkerungsanteilen.
 Deutsche Bundesbank

Arbeitsverträgen durch den Arbeitgeber zu erfassen. Berücksichtigt werden unter anderem Kündigungsfristen und Entschädigungszahlungen.⁶⁾ Die aus jährlichen Befragungen von Regierungsstellen der OECD-Mitgliedsländer ermittelten Daten werden dabei gewichtet in einer Kennzahl zusammengefasst. Der Wertebereich des Indikators reicht von null (geringe Regulierungsintensität) bis sechs (hohe Regulierungsintensität). Bei der Interpretation ist allerdings zu beachten, dass ein niedriger Wert des Kündigungsschutzindikators keine zwingende Voraussetzung für ein gutes Arbeitsmarktergebnis ist. Vielmehr kommt es auf das Zusammenspiel der verschiedenen Arbeitsmarktinstitutionen an. So weist Deutschland beispielsweise beim Kündigungsschutz eine mittlere Regulierungsdichte auf, liegt hinsichtlich des Arbeitsmarktergebnisses aber in der Spitzengruppe. Gleichwohl gibt es Hinweise darauf, dass restriktive Kündigungsschutzregelungen die Beschäftigungs- und Produktivitätsentwicklung beeinträchtigen.⁷⁾

Dem OECD-Indikator zufolge wurde die Regulierungsintensität hinsichtlich des Kündigungsschutzes im Euroraum im Zeitraum von 1998 bis 2013 leicht zurückgenommen.⁸⁾ Dies ist nicht zuletzt auf die Deregulierungsbestrebungen in den von den Krisen besonders betroffenen Ländern Griechenland, Portugal und Spanien zurückzuführen, welche an Reformbedingungen geknüpfte Hilfsprogramme in Anspruch nahmen. Gleichwohl übertraf der Indikatorwert im Jahr 2013 nach wie vor das OECD-Mittel. Innerhalb des Euroraums war der Kündigungsschutz in Irland am schwächsten ausgeprägt, während er in Portugal trotz einer deutlichen Lockerung am striktesten ausfiel.

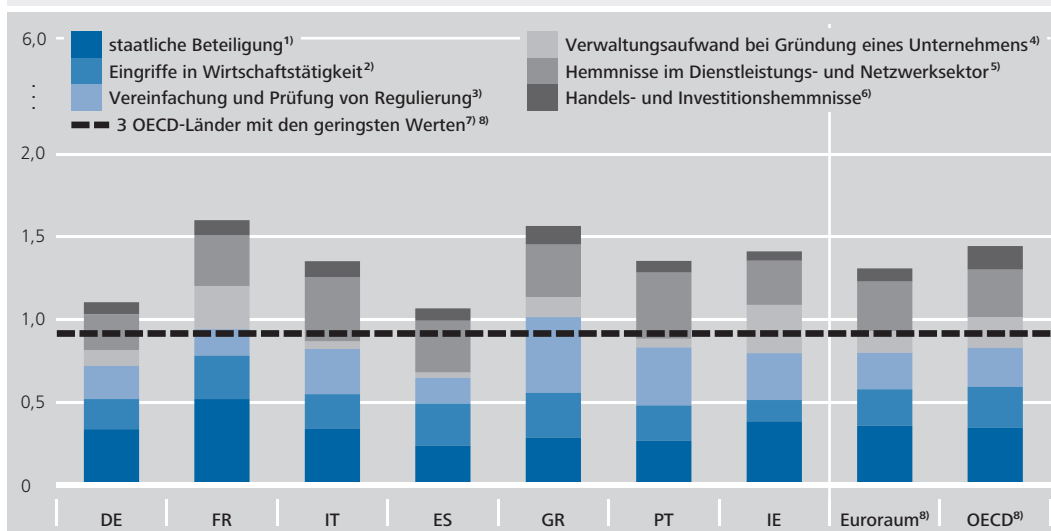
Relativ strikte Kündigungsschutzregelungen im Euroraum

6 Eine ausführliche Beschreibung des Indikators, der aktuell lediglich bis zum Jahr 2013 verfügbar ist, findet sich in: OECD (2013).

7 Vgl. hierzu: Boeri et al. (2015).

8 Der Kündigungsschutzindikator für den gesamten Euroraum (ohne Malta und Zypern) und die OECD wird jeweils als mit Bevölkerungsanteilen gewichtetes Ländermittel berechnet.

Produktmarktregulierung^{*)} im Euroraum und in ausgewählten Ländergruppen im Jahr 2018



Quelle: OECD und eigene Berechnungen. * Erfasst wird das Ausmaß an Marktzutrittsbeschränkungen (Grautöne) und staatlichen Markt Eingriffen (Blautöne). Die Indikatoren reichen von null (geringe Regulierungsintensität) bis sechs (hohe Regulierungsintensität). **1** Anzahl staatlicher Unternehmen, staatliche Beteiligung in der Netzwerkindustrie, direkte staatliche Kontrolle, Unternehmensführung in staatlichen Unternehmen. **2** Preiskontrollen, Regulierung, öffentliches Beschaffungswesen. **3** Überprüfung der Auswirkungen staatlicher Regulierung auf den Wettbewerb, Einbezug von Interessensvertretern, Komplexität von Regulierungsprozessen. **4** Verwaltungsaufwand für Gesellschaften mit beschränkter Haftung sowie für Personengesellschaften, u. a. für den Erwerb von Lizenzen, die Eröffnung eines Geschäftskontos, den Abschluss von Versicherungen. **5** Markteintrittsbarrieren im Dienstleistungs- und Netzwerksektor wie etwa Privilegien einzelner Berufsgruppen bei der Erbringung bestimmter Leistungen. **6** Hindernisse für ausländische Direktinvestitionen, Zölle, Behandlung ausländischer Anbieter, Hemmnisse bei Handels erleichterungen. **7** Dänemark, Spanien und Vereinigtes Königreich. **8** Aggregation auf Basis von Bevölkerungsanteilen.
 Deutsche Bundesbank

Die OECD versucht zudem, die Regulierungsintensität auf den Produktmärkten ihrer Mitgliedsländer zu erfassen. Zu diesem Zweck sammelt sie von Regierungsstellen unter anderem Informationen über Preiskontrollen, Beschränkungen ausländischer Direktinvestitionen oder administrative Auflagen bei Unternehmensgründungen. Für den Einzelhandel werden beispielsweise Regelungen der Öffnungszeiten und von Sonderverkaufsaktionen erfragt. Der Indikator wird über Branchen hinweg gleichgewichtet zusammengefasst und seit 1998 alle fünf Jahre neu berechnet. Allerdings wurde die Berechnungsmethode 2018 ohne rückwirkende Anpassungen umgestellt, sodass eine Verlaufsbeurteilung nur bis zum Jahr 2013 sinnvoll ist.

die Regulierungsintensität deutlich vermindert. Hierzu trug sicherlich die Vertiefung des EU-Binnenmarkts bei. Allerdings war die Deregulierung auf den Produktmärkten kein Alleinstellungsmerkmal des Euroraums. Vielmehr war diese Entwicklung international breit angelegt, wie die Veränderung des OECD-Durchschnitts zeigt.⁹⁾ Jedoch unterschritt der Euroraum im Jahr 2013 sogar das OECD-Mittel, das er 1998 noch übertroffen hatte.

Hohe Deregulierungsdynamik auf den Produktmärkten des Euroraums

Insgesamt zeigt sich im Euroraum zwischen 1998 und 2013 eine deutliche Abnahme der Regulierungsintensität auf den Gütermärkten. Besonders ausgeprägt waren die Rückgänge in Portugal, Italien und Griechenland. Aber auch in Spanien, Deutschland und Frankreich wurde

⁹ Der Indikator zur Produktmarktregulierung für den gesamten Euroraum (ohne Malta und Zypern) und die OECD wird jeweils als mit Bevölkerungsanteilen gewichtetes Ländermittel berechnet.

Die Regulierung freier Berufe in Deutschland

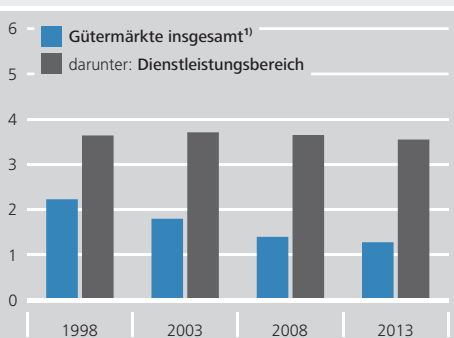
Seit Ende der 1990er Jahre wurden in Deutschland in erheblichem Umfang Handels- und Zugangsbeschränkungen auf Märkten, die bis dahin vergleichsweise stark reguliert waren, verringert. Die Reformfortschritte lassen sich am OECD-Indikator für Produktmarktregulierung ablesen, der für die Gesamtwirtschaft in Deutschland von 1998 bis 2013 einen deutlichen Rückgang anzeigt.¹⁾ Trotz der erheblichen Reformfortschritte – unter anderem in netzgebundenen Wirtschaftsbereichen – scheint der deutsche Dienstleistungssektor im Ländervergleich aber weiterhin recht stark reguliert. Insbesondere internationale Institutionen regten bereits mehrmals vor allem bei den sogenannten freien Berufen zusätzliche Reformen an.²⁾

Eine Aufgliederung des OECD-Indikators nach Berufsgruppen kann Aufschluss darüber geben, welche freiberuflichen Tätigkeitsbereiche nach wie vor besonders stark reglementiert sind.³⁾ Hinweise auf eine Überregulierung ergeben sich insbesondere dann, wenn der OECD-Indikator für eine Berufsgruppe eine deutlich restriktivere Regulierung als in der Vergleichsgruppe der übrigen EU-Länder anzeigt.⁴⁾ Über Länder hinweg hohe Indikatorwerte in Berufsgruppen könnten hingegen darauf hinweisen, dass mit Regulierung beispielsweise wichtige Zwecke im Verbraucher- oder

Gesundheitsschutz verfolgt werden. Insofern berücksichtigt dieser Maßstab auch, dass Regulierung nicht unbedingt nachteilig oder ineffizient ist und eine Lockerung daher nicht zwingend wohlfahrtssteigernd ist.⁵⁾

Um im Bereich der freien Berufe bestehende Vorschriften zu identifizieren, die wesentlich zu dem hohen Wert des OECD-Indikators beitragen, können diejenigen Einzelregelungen ermittelt werden, deren Ausprägungen für Deutschland einen überdurchschnittlich hohen Wert aufweisen. Von Interesse sind hierbei vor allem Regelungsbereiche, die nicht zwingend

Produktmarktregulierung in Deutschland¹⁾



Quelle: OECD. * Die Indikatoren reichen von null (geringe Regulierungsintensität) bis sechs (hohe Regulierungsintensität).
¹⁾ Waren und Dienstleistungen.
 Deutsche Bundesbank

¹ Die Jahresangaben 1998 bis 2013 des Indikators basieren auf einer einheitlichen Berechnungsmethode. Kürzlich erfolgte eine umfassende Überarbeitung des Indikators durch die OECD; vgl.: Vitale et al. (2019). Vergleiche des überarbeiteten Indikators für das Jahr 2018 mit den Werten vorangegangener Jahre sind aufgrund der geänderten Berechnungsmethode in ihrer Aussagekraft stark eingeschränkt. Eine konsistente Rückrechnung wurde noch nicht vorgenommen.

² Vgl. z. B.: Europäische Kommission (2017a) und Internationaler Währungsfonds (2018). Der Bereich freier Berufe umfasst laut § 18 EStG die „selbständig ausgeübte wissenschaftliche, künstlerische, schriftstellerische, unterrichtende oder erzieherische Tätigkeit, die selbständige Berufstätigkeit der Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte, Rechtsanwälte, Notare, Patentanwälte, Vermessungsingenieure, Ingenieure, Architekten, Handelschemiker, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, beratenden Volks- und Betriebswirte, vereidigten Buchprüfer, Steuerbevollmächtigten, Heilpraktiker, Dentisten, Krankengymnasten, Journalisten, Bildberichterstatter, Dolmetscher, Übersetzer, Lotsen und ähnlicher Berufe“.

³ Die Indikatoren beziehen sich auf die Bereiche Telekommunikation, Elektrizität, Gas, Postwesen, Lufttransport, Schienenverkehr und Straßenverkehr sowie auf sechs Berufsgruppen im Dienstleistungssektor (Rechtsanwälte, Steuerberater, Bauingenieure, Architekten, Notare und Immobilienmakler). Zudem gibt es Indikatoren für den Einzelhandel und den Einzelhandelsverkauf von Arzneimitteln.

⁴ Länderspezifische Besonderheiten (u. a. Regulierung durch komplementäre, nicht durch den OECD-Indikator erfasste Instrumente) können – bei de facto ähnlichem Regulierungsgrad – ursächlich für länderübergreifende Unterschiede im ausgewiesenen Regulierungsgrad sein. Werden die OECD-Länder (ohne Deutschland) als Vergleichsgruppe herangezogen, ergeben sich ähnliche Ergebnisse.

⁵ Konzeptionell eignet sich die Herangehensweise auch dazu, Berufsgruppen mit im Ländervergleich besonders geringem Regulierungsgrad abzugrenzen. Dies betrifft bei den freien Berufen in Deutschland den Angaben zufolge insbesondere den Tätigkeitsbereich der Immobilienmakler.

zur Qualitätssicherung der Dienstleistung erforderlich scheinen.⁶⁾

Im internationalen Vergleich erscheinen in Deutschland die Tätigkeitsbereiche von Notaren, Steuerberatern und Bauingenieuren überdurchschnittlich stark reglementiert. Zum einen gibt es dort den Ergebnissen der OECD zufolge recht hohe Hürden beim Marktzugang. Bei Notaren betrifft dies die regionale Aufteilung der Geschäftsbereiche innerhalb Deutschlands und die regionalen Obergrenzen für die Anzahl an Notaren. Bei Steuerberatern erscheinen die mit Notwendigkeit der Qualitätssicherung motivierten Anforderungen an die Berufserfahrung – zusätzlich zur Staatsprüfung – in einigen Ausbildungsgängen zum Steuerberater sehr hoch.⁷⁾ In der Branche der Bauingenieure ist der Marktzugang vor allem für ausländische Absolventen erschwert. Die Anerkennungsverfahren für Bürger der EU und der EFTA-Staaten (Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz) liegen derzeit in der Zuständigkeit der Bundesländer und erscheinen für Nicht-Ansässige möglicherweise umständlich und intransparent.

Zum anderen könnte eine stärker markt-basierte Preisbildung – im Gegensatz zu den bisherigen verbindlichen Vorgaben in der Gebührenordnung für Notare sowie der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure – den Wettbewerb steigern.⁸⁾ Zwar können die Sorgen vor einem Preiswettbewerb zulasten der Beratungsqualität nicht pauschal abgetan werden, es stellt sich aber die Frage, ob sie das derzeitige hohe Regulierungsniveau rechtfertigen.

Eine Rückführung der Regulierungsdichte in diesen Bereichen würde vermutlich den Wettbewerb beleben und positive Ausstrahlungseffekte auf vor- und nachgelagerte Branchen haben. Wegen des nicht allzu großen Anteils dieser Bereiche an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung dürften die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen solcher Maßnahmen zwar eher gering sein.⁹⁾ Dies sollte aber kein Argument für eine Beibehaltung wettbewerbsbeschränkender Regulierungen sein. Besondere Schutzrechte für einzelne Bereiche tendieren dazu, die Nachfrage nach solchen Privi-

Produktmarktregulierung ausgewählter Berufsgruppen für das Jahr 2018 *)

Freie Berufe	Deutschland	EU-Durchschnitt ohne Deutschland ¹⁾
Notare	5,4	4,5
Rechtsanwälte	3,4	3,3
Steuerberater	2,6	0,9
Bauingenieure	2,4	1,3
Architekten	1,3	1,6
Immobilienmakler	0,2	0,7

Quelle: OECD und eigene Berechnungen. * Die Indikatoren reichen von null (geringe Regulierungsintensität) bis sechs (hohe Regulierungsintensität). ¹ Keine Daten für Bulgarien, Estland, Kroatien, Malta, Rumänien und Zypern. Bei Notaren zusätzlich keine Daten für Dänemark, Finnland, Irland und das Vereinigte Königreich.

Deutsche Bundesbank

legien in anderen Bereichen zu erhöhen. Zudem verringern Beschränkungen des Marktzugangs die gesellschaftliche Mobilität und beeinträchtigen die Chancengleichheit. Und schließlich könnten Reformen in den hier exemplarisch herausgegriffenen Bereichen Anstöße für ähnliche Schritte in anderen Branchen/Berufen geben. Der gesamtwirtschaftliche Effekt eines solchen umfassenderen Pakets wäre dann entsprechend höher.

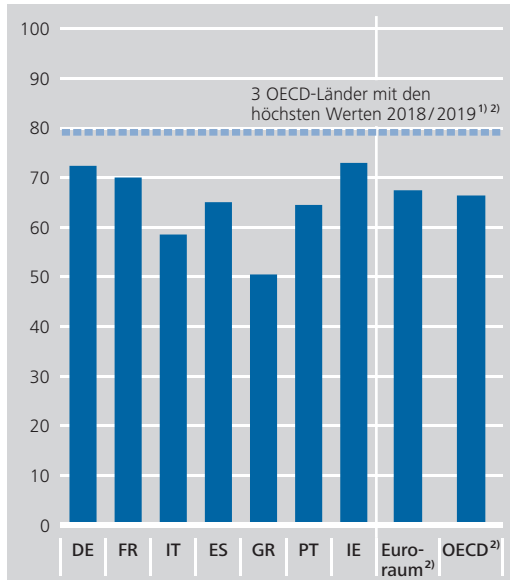
6 Probleme der asymmetrischen Information oder der adversen Selektion können regulatorische Vorschriften erfordern, um verminderte Qualitätsstandards oder eine ineffiziente Preis- oder Lohnsetzung zu vermeiden. In dieser Auswertung werden mögliche Interaktionen zwischen Regulierungsmaßnahmen in den einzelnen Teilbereichen ausgeblendet. Verschiedene Kombinationen von Einzelmaßnahmen könnten indes einen ähnlichen Effekt der Regulierung ergeben.

7 Im Rahmen des Dritten Bürokratieentlastungsgesetzes ist geplant, die für die Zulassung zur Steuerberaterprüfung erforderliche Berufserfahrung abzusenken.

8 Vgl. auch: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2016). Der Europäische Gerichtshof entschied kürzlich, dass verbindliche Mindest- und Höchstsätze für Architekten und Ingenieure gem. der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure gegen geltendes EU-Recht verstoßen. Somit entfallen die verbindlichen Mindest- und Höchstsätze. Vgl.: Europäischer Gerichtshof (2019).

9 Krebs und Scheffel (2016) analysieren im Rahmen eines DSGE-Modells u. a. ein Reformszenario, in dem der Preisaufschlag freiberuflicher Dienstleistungen in Deutschland um 4 Prozentpunkte gesenkt wird. In einem solchen hypothetischen Szenario fiel bspw. das Produktionspotenzial zehn Jahre nach Umsetzung der Reformen um lediglich gut 0,1 % höher aus als in einem Vergleichsszenario ohne Reformen.

Institutionelle Qualität^{*)} im Euroraum und in ausgewählten Ländergruppen in den Jahren 2018 und 2019



Quelle: World Economic Forum und eigene Berechnungen.
 *) Der Indikator misst die institutionelle Qualität in ausgewählten Teilbereichen (u. a. des Justiz- und Verwaltungswesens) und reicht von null (geringe Qualität) bis 100 (sehr hohe Qualität). **1** Finnland, Niederlande und Neuseeland. **2** Aggregation auf Basis von Bevölkerungsanteilen.
 Deutsche Bundesbank

Hemmnisse auf den Produktmärkten am aktuellen Rand dennoch von Bedeutung

Ein ähnliches Bild ergibt sich aus dem 2018 konzeptionell überarbeiteten OECD-Indikator.¹⁰⁾ Auch hier liegt der Euroraum unter dem OECD-Mittel. Jedoch deutet der Abstand zum Durchschnitt der drei OECD-Länder mit der geringsten Produktmarktregulierung (die EU-Staaten Vereinigtes Königreich und Dänemark sowie das Euro-Land Spanien) für einzelne Euro-Mitgliedsländer eine immer noch vergleichsweise hohe Regulierungsintensität an. Allerdings ergeben sich diese Unterschiede zum Teil auch – wie im Falle Frankreichs – durch staatliche Unternehmensbeteiligungen, welche die OECD als eine Form der Produktmarktregulierung erfasst. In anderen Ländern wie etwa Griechenland sind es komplexe Verwaltungsvorschriften. Bei den Marktzutrittsbeschränkungen kommt den Hemmnissen im Dienstleistungs- und Netzwerksektor¹¹⁾ ein verhältnismäßig großer Stellenwert zu. Insbesondere in Italien, Spanien, Griechenland und Portugal, aber auch in Deutschland sind dies die bedeutendsten Hemmnisse im Bereich der Marktzutritts-

beschränkungen (siehe hierzu auch die Ausführungen auf S. 88 f.). In anderen Ländern des Euroraums, wie Frankreich oder Irland, beeinträchtigt der OECD zufolge zudem der Verwaltungsaufwand bei der Gründung eines Unternehmens den Marktzutritt.

Strukturelle Hemmnisse ergeben sich jedoch nicht nur aus Regulierungen der Arbeits- und Produktmärkte. So beeinflusst beispielsweise die Gesamtqualität der öffentlichen Verwaltung sowie des Justiz- und Bildungswesens die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Landes. Diesen Faktor versucht der überwiegend auf Befragungen von Führungskräften in Unternehmen basierende Wettbewerbsfähigkeitsindikator des Weltwirtschaftsforums zu erfassen. Dabei liefert ein Teilindikator Informationen zur Qualität des institutionellen Umfelds, wozu beispielsweise der Schutz von Eigentumsrechten, die Unabhängigkeit des Justizwesens oder die Höhe der Rechnungslegungs-, Prüfungs- und Berichtsstandards zählen.¹²⁾

Dem Teilindikator „Institutionen“ zufolge entsprach die Qualitätseinschätzung für den Euroraum in den Jahren 2018/2019 dem OECD-Durchschnitt.¹³⁾ Auch hier zeigen sich allerdings erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern des Euro-Währungsgebiets. Einige

Euro-Länder mit deutlichen Unterschieden bei der institutionellen Qualität

10 Bis zur Überarbeitung im Jahr 2018 setzte sich der Indikator aus den drei Teilkomponenten staatliche Kontrolle, Marktzutrittsbeschränkungen sowie Hemmnisse für Handel und Investitionen zusammen. Diese Teilbereiche wurden nun in zwei Komponenten (staatliche Markteingriffe sowie Marktzutrittsbeschränkungen) zusammengefasst. Zudem wurden neue Sektoren (wie etwa Wasserwirtschaft und Kommunikation) aufgenommen, die Abfrage im Dienstleistungssektor auf weitere Berufsgruppen (u. a. Immobilienmakler und Notare) ausgedehnt und neue Elemente, wie Unternehmenseinschätzungen hinsichtlich des Einflusses der Regulierung auf den Wettbewerb, berücksichtigt. Eine ausführliche Darstellung der bis 2013 verwendeten Berechnungsmethode findet sich in Koske et al. (2015). Die überarbeitete Methodik wird in Vitale et al. (2019) beschrieben.
11 Solche umfassen bspw. Zutrittsbeschränkungen für ausländische Energieerzeuger und Bahnunternehmen oder die Lizenzpflicht für den Verkauf bestimmter Produkte (z. B. Medikamente).

12 Details zur Berechnung finden sich in: World Economic Forum (2019). Die ausgewiesenen Indikatoren ergeben sich zum Teil als Mittel der Jahre 2018 und 2019.

13 Die Angaben für den Euroraum sowie die OECD werden wiederum als mit Bevölkerungsanteilen gewichteter Durchschnitt aus den Länderangaben berechnet.

Länder blieben deutlich hinter dem Euroraum-Mittel zurück.¹⁴⁾ Entsprechend ergibt sich auch eine klare Abstufung zum Durchschnitt der drei OECD-Länder mit der höchsten Wertung (immerhin die beiden Euro-Länder Finnland und die Niederlande sowie Neuseeland).

Gesamtschau von gesamtwirtschaftlichen Kennziffern und Strukturindikatoren

Trotz der nur begrenzten Aussagekraft einzelner Strukturindikatoren ergänzen sie in der Gesamtschau das durch die gesamtwirtschaftlichen Kennziffern skizzierte Bild. So ist die Regulierung in einigen Euro-Ländern – trotz teilweise beachtlicher Deregulierungsbemühungen auf Arbeits- und Produktmärkten – im internationalen Vergleich nach wie vor strikt, und die institutionelle Qualität wird teilweise nicht sehr hoch eingestuft. Dies scheint sich mitunter auch in den gesamtwirtschaftlichen Kennzahlen widerzuspiegeln.

Makroökonomische Wirkungsanalysen von Strukturreformen

Welche makroökonomischen Effekte von einem Abbau der zuvor beschriebenen strukturellen Hemmnisse zu erwarten sind, lässt sich mit Methoden der quantitativen Wirtschaftsforschung einschätzen. Bei Analysen der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen von Strukturreformen kommen neben statistischen Regressionsmodellen typischerweise makroökonomische Strukturmodelle zum Einsatz. Die Ergebnisse solcher Untersuchungen dienen nicht zuletzt auch politischen Entscheidungsträgern als Orientierungshilfe.

Studien auf Basis makroökonomischer Strukturmodelle

Makroökonomische Modelle zur Bewertung von Strukturreformen ...

Strukturreformen haben oft vielfältige Ausstrahleffekte und müssen daher in geeigneter Weise modelliert werden. Dafür bieten sich in besonderer Weise die sogenannten dynamischen stochastischen allgemeinen Gleichgewichtsmodelle (Dynamic Stochastic General

Equilibrium: DSGE) an. Hier wird versucht, gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge und makroökonomische Entwicklungen aus dem einzelwirtschaftlichen Optimierungskalkül rational handelnder Akteure zu erklären.¹⁵⁾ Spezifische Wirkungskanäle und -zusammenhänge lassen sich so vergleichsweise detailliert abbilden.

Strukturelle Hemmnisse werden in DSGE-Modellen zum Teil jedoch in hohem Maße stilisiert und beispielsweise als unvollkommener Wettbewerb auf Arbeits- und Produktmärkten oder in Form von Lohn- und Preisstarrheiten dargestellt. In einem solchen Modellrahmen reduzieren Strukturreformen etwa die Lohn- und Preissetzungsmacht von Gewerkschaften und Unternehmen und senken die Kosten von Lohn- und Preisänderungen.¹⁶⁾ Oder aber es werden strukturelle Reformen lediglich als exogene Veränderungen makroökonomischer Schlüsselgrößen – wie der Produktivität und des Arbeitsangebots – modelliert. Die Spezifikation solcher Schocks erfolgt zumeist auf Grundlage empirischer Studien zur Wirkung von Strukturreformen auf diese Variablen.¹⁷⁾ Demgegenüber stehen komplexere DSGE-Ansätze mit detailliert ausgestalteten Arbeits- und Produktmärkten. In diesen Modellvarianten können spezifische Reformmaßnahmen – wie beispielsweise der Abbau von Markteintrittsbarrieren oder Anpassungen des Kündigungsschutzes und der Lohnersatzleistungen – direkt untersucht werden (siehe hierzu auch die Ausführungen auf S. 92 f.). Effekte auf die Wettbewerbsintensität sowie Produktivität und Beschäftigung ergeben sich dabei häufig endogen.¹⁸⁾

... variieren in der Modellierungstiefe

¹⁴ Dieses Bild ergibt sich auch aus den World-Governance-Indikatoren der Weltbank. Siehe dazu: Weltbank (2019), <https://info.worldbank.org/governance/wgi/#doc>.

¹⁵ In DSGE-Modellen wird typischerweise unterstellt, dass die Wirtschaftsteilnehmer in ihrer Erwartungsbildung keine systematischen Fehler begehen und alle ihnen zur Verfügung stehenden Informationen optimal nutzen.

¹⁶ Vgl. u. a.: Gomes et al. (2013); Galí und Monacelli (2016); sowie Bursian und Stähler (2019).

¹⁷ Vgl.: Anderson et al. (2014a).

¹⁸ Vgl. u. a.: Cacciatore et al. (2016b).

Zur Modellierung von Strukturreformen in DSGE-Modellen

Dynamische stochastische allgemeine Gleichgewichtsmodelle (Dynamic Stochastic General Equilibrium: DSGE) zählen zum Standardinstrumentarium der modernen quantitativen Wirtschaftsforschung. Typisch für diese Klasse von Gleichgewichtsmodellen ist der Versuch, gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge und makroökonomische Entwicklungen auf Grundlage des individuellen Optimierungskalküls rational handelnder Wirtschaftsakteure zu erklären.¹⁾ Dabei können Marktunvollkommenheiten wie etwa Wettbewerbsverzerrungen oder träge Lohn- und Preisanpassungen berücksichtigt werden. DSGE-Modelle dienen daher auch als Hilfsmittel zur Bewertung struktureller Reformen. Allerdings kann die Darstellung einzelner Wirkungsmechanismen bereits in ihrer einfachsten Form zu komplexen Modellzusammenhängen führen. Hieraus ergibt sich mitunter ein Zielkonflikt zwischen Handhabbarkeit der Modelle und ihrer Fähigkeit, beobachtbare Strukturen präzise zu erfassen.

Dass die gewählte Detailschärfe jedoch von Bedeutung für die ausgewiesenen Wirkungen sein kann, zeigt sich beispielsweise bei der Modellierung von Produktmarktrefor-men. So kann der Abbau von Wettbewerbsverzerrungen auf den Gütermärkten in DSGE-Modellen vergleichsweise abstrakt anhand einer exogen unterstellten Verringerung der Preisaufschläge von Unternehmen demonstriert werden.²⁾ Obgleich ein solches Experiment grundsätzlich in der Lage ist, die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen abzubilden, lassen sich hieraus nur sehr bedingte Politikmaßnahmen ableiten.

Demgegenüber stehen Modellierungsansätze mit einer detaillierten Darstellung der Gütermärkte. Hierzu zählen unter anderem DSGE-Ansätze mit endogenem Marktein- und -austritt, bei denen sich aus dem

Modell ein Zusammenhang zwischen Marktkonzentration und Preisaufschlägen ergibt.³⁾ Reformen zur Wettbewerbsintensivierung werden in einem solchen Modellrahmen beispielsweise als Abbau von Markteintrittsbarrieren abgebildet.

Zwar stimmen die Ergebnisse hinsichtlich der langfristigen realwirtschaftlichen Reformeffekte unabhängig von der konkreten Modellierung qualitativ überein: Eine höhere Wettbewerbsintensität stimuliert die gesamtwirtschaftliche Aktivität und Beschäftigung. Eine derartige eindeutige Wirkungsrichtung findet sich für die kurze Frist jedoch nicht.

Mit einem prototypischen DSGE-Modell lässt sich beispielsweise zeigen, dass die Art der Modellierung der Gütermärkte einen maßgeblichen Einfluss auf die kurzfristigen Preiseffekte wettbewerbsfördernder Produktmarktrefor-men hat. In einem einfachen neukeynesianischen Grundmodell verringert eine exogen unterstellte Kompression der Preisaufschläge unmittelbar die Teuerungsrate und führt somit zu einem Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage.⁴⁾ Letzteres wirkt zwar tendenziell preissteigernd, reicht aber nicht aus, um den unmittelbaren

¹ In DSGE-Modellen wird üblicherweise angenommen, dass die Wirtschaftsteilnehmer in ihrer Erwartungsbildung keine systematischen Fehler begehen und alle ihnen zur Verfügung stehenden Informationen optimal nutzen. In dieser Hinsicht verhalten sie sich „rational“.

² Vgl. u. a.: Gomes et al. (2013); Eggertsson et al. (2014); Arce et al. (2016); sowie Vogel (2017).

³ Vgl. u. a.: Cacciatore und Fiori (2016); Cacciatore et al. (2016a); sowie Colciago (2018).

⁴ Hierfür wurde eine exogene Reduktion der Preisaufschläge von 30 % auf 25 % simuliert. Als Analyserahmen diente ein einfaches neukeynesianisches Grundmodell ohne physisches Kapital, mit imperfektem Wettbewerb und quadratischen Preisanpassungskosten. In diesem stilisierten Modellrahmen wurde die Anzahl der Unternehmen als konstant angenommen. Ein möglicher Einfluss wettbewerbsfördernder Produktmarktrefor-men auf die Unternehmensdynamik wird somit vernachlässigt. Vgl. hierzu: Ireland (2004).

Rückgang der Preise zu kompensieren. Im Ergebnis werden die Preise gedämpft.

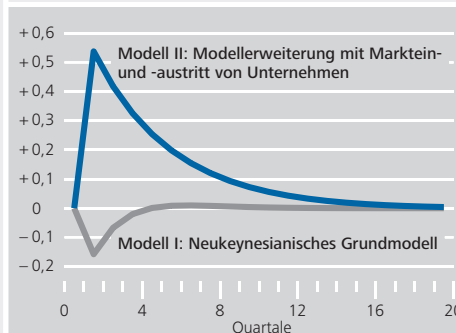
Mit endogenen Marktein- und -austritten von Unternehmen verändert sich das Bild im Hinblick auf die Preisentwicklung. Eine durch den Abbau von Markteintrittskosten ausgelöste Intensivierung des Wettbewerbs erhöht hier tendenziell die Teuerungsrate.⁵⁾ Der preissteigernde Effekt der gestiegenen gesamtwirtschaftlichen Nachfrage übertrifft den preisdämpfenden Effekt der endogenen Margenreduktion. Nachfragewirksam werden neben Aufwendungen für den Markteintritt neuer Unternehmen auch die infolge der erhöhten Faktornachfrage steigenden Arbeitseinkommen.

Dieses Ergebnis ist insofern bemerkenswert, als möglichen kurzfristigen preismindernden Effekten struktureller Reformen eine durchaus prominente Rolle in der jüngeren wirtschaftspolitischen Debatte eingeräumt wurde. Hierbei wurden – mit Verweis auf DSGE-Analysen⁶⁾ – mögliche kurzfristige Kosten von Strukturreformen bei bindender Zinsuntergrenze diskutiert.⁷⁾ So würde bei einer bindenden nominalen Zinsuntergrenze eine reformbedingt gedämpfte Preisentwicklung die Realzinsen steigern.⁸⁾ Ein Anstieg der Realzinsen schwächt jedoch üblicherweise die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Hieraus leiten sich nicht zuletzt auch Forderungen nach reformbegleitenden nachfragestützenden Politikmaßnahmen ab.

Die hier vorgestellte Simulationsanalyse verdeutlicht jedoch, dass sich derartige Modellergebnisse als wenig robust erweisen können und daher mit Vorsicht zu interpretieren sind.⁹⁾ Auch zeigen jüngere Untersuchungen, dass weniger das allgemeine Zinsumfeld als die gesamtwirtschaftliche Lage einen Einfluss auf die kurzfristige Wirkung struktureller Maßnahmen hat. Die Befunde deuten darauf hin, dass Strukturreformen in einer konjunkturellen Schwächephase eher mit vorübergehenden gesamtwirtschaft-

Auswirkungen einer Produktmarktreform auf die Preissteigerungsrate¹⁾

Abweichung vom langfristigen Gleichgewicht in %-Punkten



* Impuls-Antwort-Reaktionen der vierteljährlichen Preissteigerungsrate auf eine wettbewerbsfördernde Produktmarktreform unter Verwendung neukeynesianischer DSGE-Modelle.
 Deutsche Bundesbank

lichen Kosten einhergehen als in einem günstigen makroökonomischen Umfeld.¹⁰⁾

5 Das neukeynesianische Grundmodell wurde hierbei so erweitert, dass Unternehmen zunächst darüber entscheiden müssen, ob sie bei den gegebenen Eintrittskosten in den Markt eintreten (endogener Markteintritt). Die Anzahl der Marktteilnehmer bestimmt hierbei die jeweilige Marktmacht der Unternehmen und damit auch die Höhe der Preisaufschläge. Eine detaillierte Darstellung des Mechanismus findet sich u. a. in Jaimovich und Floetotto (2008). Aus Gründen der Vergleichbarkeit wurden in diesem Simulationsszenario die Eintrittskosten für Unternehmen so stark reduziert, dass die durch den nachfolgenden Anstieg der Marktteilnehmer ausgelöste Wettbewerbsintensivierung die Preisauflschläge ebenfalls von 30 % auf 25 % absinken lässt.

6 Vgl. hierzu: Eggertsson et al. (2014); sowie Vogel (2017).

7 Vgl. u. a.: OECD (2016); Europäische Kommission (2017b); sowie Brand (2018).

8 Dieser Zusammenhang folgt aus der sog. Fisher-Gleichung.

9 Vgl. hierzu auch: Fernández-Villaverde (2014); Fernández-Villaverde et al. (2014); Gomes (2014); Andrés et al. (2017); sowie Cacciatore et al. (2017).

10 Vgl. u. a.: Bouis et al. (2012); Cacciatore et al. (2017); Duval und Furceri (2018); sowie Bassanini und Cingano (2019).

Dennoch breite Evidenz für positive Langfristwirkung von Reformen

Trotz dieser Unterschiede in der Detailschärfe kommen DSGE-Analysen zu einem insgesamt einheitlichen Bild: Wettbewerbsfördernde Maßnahmen auf Arbeits- und Produktmärkten steigern die Produktivität, Beschäftigung und Investitionen auf lange Sicht mitunter kräftig. Ähnliches gilt für Maßnahmen zur Förderung des Humankapitals durch einen verbesserten Zugang zu Bildung und für den Einsatz aktiver Arbeitsmarktpolitik.¹⁹⁾ So zeigen beispielsweise DSGE-Studien, dass die günstige Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland nicht zuletzt mit den Arbeitsmarktreformen Mitte der 2000er Jahre erklärt werden kann.²⁰⁾

Hingegen gemischtes Bild bezüglich kurzfristiger Reformeffekte

Weniger einheitlich fällt der Befund zu den kurz- bis mittelfristigen Wirkungen struktureller Maßnahmen aus. Zwar finden sich in DSGE-Analysen teilweise bereits kurzfristig positive Wirkungen struktureller Reformen.²¹⁾ Bei einer ungünstigen konjunkturellen Ausgangslage können Strukturreformen die gesamtwirtschaftliche Lage allerdings zunächst auch verschlechtern. So deuten beispielsweise DSGE-Simulationen zur Wirkung einer Lockerung des Kündigungsschutzes darauf hin, dass in einer wirtschaftlichen Schwächephase der reformbedingte Anstieg vorübergehender Sucharbeitslosigkeit verstärkt wird.²²⁾

Studien auf Basis statistischer Regressionsmodelle

Auch statistische Regressionsverfahren liefern Belege für gesamtwirtschaftliche Reformeffekte

Hinweise auf die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen struktureller Reformen können auch mithilfe statistischer Regressionsanalysen gewonnen werden. Solche Studien beziehen sich auf einzelne länderspezifische Reformmaßnahmen oder auf die gesamtwirtschaftliche Bewertung struktureller Reformen über Länder hinweg. Allerdings ist der Nachweis der Reformwirkungen methodisch anspruchsvoll.²³⁾ Dies liegt zum einen daran, dass Effekte von Strukturreformen durch zyklische Entwicklungen oder anderweitige wirtschaftspolitische Maßnahmen überlagert werden können. Beispielsweise lässt sich die Auswirkung einer im Zuge

eines Konjunkturabschwungs ergriffenen Maßnahme nicht ohne Weiteres von den Begleiterscheinungen einer sich anschließenden gesamtwirtschaftlichen Erholung trennen.²⁴⁾ Zum anderen dürfte die konjunkturelle Lage sowie die wirtschaftspolitische Ausrichtung den Wirkungsgrad struktureller Reformen maßgeblich beeinflussen. So können reforminduzierte Anpassungsprozesse in einer wirtschaftlichen Schwächephase langsamer ablaufen.

Die Abschätzung der makroökonomischen Effekte von Strukturreformen setzt zudem eine angemessene Identifikation der entsprechenden Politikmaßnahmen voraus. Dies ist insbesondere bei länderübergreifenden Analysen eine Herausforderung. Zwar können Strukturindikatoren einen Hinweis auf die Umsetzung von Reformmaßnahmen geben. Es handelt sich hierbei jedoch um zuweilen recht grobe Annäherungen. So ist beispielsweise eine Unterscheidung zwischen Reformbeschluss und tatsächlichem Vollzug nicht immer trennscharf. Auch lässt sich Tiefe und Umfang verschiedener Reformen oder Reformprogramme nur unzureichend bestimmen. Sogenannte „narrative Ansätze“, die mittels einer Inhaltsanalyse von relevanten Medien Strukturreformen identifizieren, können in diesem Zusammenhang als Komplement dienen.²⁵⁾ Jedoch basiert diese Methode letztlich auf subjektiven Auswahlkriterien.

Auch Regressionsanalysen liefern typischerweise deutliche Hinweise auf positive gesamtwirtschaftliche Langfristeffekte von Struktur-

¹⁹ Vgl. u. a.: Gomes et al. (2013); Anderson et al. (2014a); Varga und in 't Veld (2014); sowie Cacciatore und Fiori (2016).

²⁰ Vgl. u. a.: Krause und Uhlig (2012); Krebs und Scheffel (2013); sowie Gadatsch et al. (2016).

²¹ Vgl. u. a.: Gomes et al. (2013); sowie Anderson et al. (2014a).

²² Vgl. hierzu: Cacciatore et al. (2016c).

²³ Vgl. hierzu auch: Bordon et al. (2018); Parlevliet et al. (2018); sowie Bassanini und Cingano (2019).

²⁴ Vgl. hierzu auch: Deutsche Bundesbank (2014).

²⁵ Bspw. bestimmen Duval et al. (2018a) weitreichende Strukturreformen u. a. anhand der Auswertung von OECD-Publikationen.

Regressions-
 analysen mit
 deutlichen Hin-
 weisen auf posi-
 tive langfristige
 Reformeffekte

reformen.²⁶⁾ So zeigt eine Reihe von Studien, dass Anpassungen der Höhe und Dauer von Lohnersatzleistungen, die Konzeption und der Einsatz aktiver Arbeitsmarktpolitik sowie der Abbau von Wettbewerbshindernissen auf Arbeits- und Produktmärkten im Mittel zu einer nachhaltigen Steigerung von Investitionen, Beschäftigung und Produktivität beitragen können.²⁷⁾ Beispielsweise finden sich zahlreiche Belege für die positiven gesamtwirtschaftlichen Effekte der Mitte der 2000er Jahre in Deutschland umgesetzten Arbeitsmarktreformen.²⁸⁾

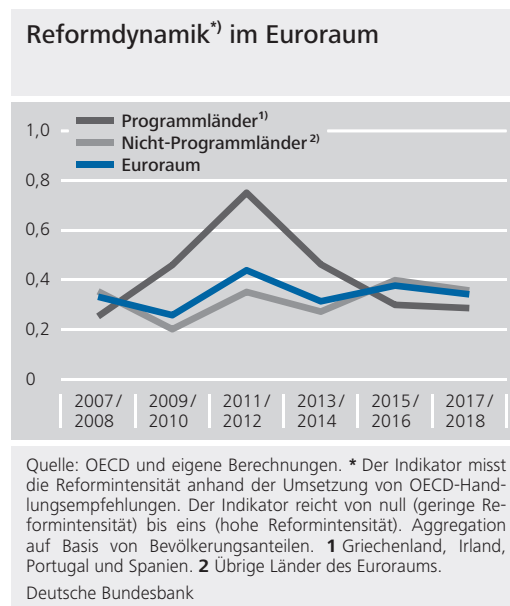
Kurzfristwirkung
 hingegen
 auch hier nicht
 eindeutig

Analysen zur kurzfristigen Wirkung von Strukturereformen zeichnen erneut ein gemischtes Bild. Während einige Studien bereits in der kurzen Frist positive Effekte finden, ergeben sich aus anderen Untersuchungen auch hier Hinweise auf nachteilige Wirkungen, insbesondere bei einer ungünstigen gesamtwirtschaftlichen Ausgangslage.²⁹⁾ So deuten einige empirische Befunde darauf hin, dass Arbeitsmarktreformen in einer konjunkturellen Schwächephase eher zu vorübergehend nachteiligen Beschäftigungseffekten führen können als unter günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.³⁰⁾ Untersuchungen zur Wirkung von Arbeitsmarktreformen in Deutschland und Spanien weisen zumindest auf eine deutlich gedämpfte positive Reformwirkung in Rezessionen hin.³¹⁾ Diese Befunde sprechen dafür, Reformen bevorzugt in konjunkturell vorteilhaften Phasen einzuleiten.

■ Reformdynamik im Euroraum

Bestehende Reformpotenziale und die zu erwartende positive gesamtwirtschaftliche Langfristwirkung struktureller Maßnahmen würden – auch vor dem Hintergrund der in den letzten Jahren deutlich verbesserten, einen Reform-erfolg begünstigenden gesamtwirtschaftlichen Lage – eigentlich eine verstärkte Reformdynamik im Euroraum erwarten lassen. Dies scheint allerdings zuletzt nicht der Fall gewesen zu sein.

Darauf deuten jedenfalls die Berichte der Europäischen Kommission und der OECD über um-



gesetzte Reformmaßnahmen in einzelnen Ländern und Ländergruppen hin. Sie beziehen sich auf die wirtschaftspolitischen Empfehlungen, die regelmäßig von der Europäischen Kommission³²⁾ beziehungsweise der OECD³³⁾ zum Teil unter Mitwirkung der nationalen Regierungen und von Experten erarbeitet werden. Diese Empfehlungen zielen in Richtung vorbildlicher Verfahren („best practices“), berücksichtigen dabei aber die länderspezifischen Gegebenheiten einschließlich der gesamtwirtschaftlichen Lage. Die Empfehlungen der beiden Institutionen überlappen sich häufig, aber nicht immer.

Umsetzung
 wirtschafts-
 politischer
 Empfehlungen
 der OECD
 und der Europäischen
 Kommission als
 Hinweis auf
 Reformdynamik

26 Vgl. hierzu auch: Boeri et al. (2015); sowie Parlevliet et al. (2018).

27 Vgl. u. a.: Bassanini und Duval (2006); Bassanini und Duval (2009); Bouis und Duval (2011); Bourlés et al. (2013); Cette et al. (2016); Égert (2016); Duval und Furceri (2018); Duval et al. (2018a); sowie Égert (2018).

28 Vgl. u. a.: Klinger und Rothe (2012); sowie Klinger und Weber (2016).

29 Vgl. u. a.: Boeri et al. (2015).

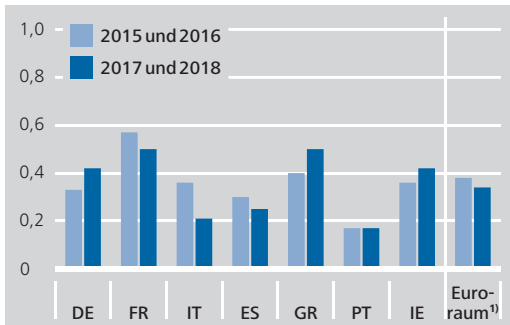
30 Vgl. u. a.: Bouis et al. (2012); Duval und Furceri (2018); sowie Bassanini und Cingano (2019).

31 Vgl.: Gehrke und Weber (2018).

32 Die Europäische Kommission überprüft im Rahmen des Europäischen Semesters nach Art. 121 (2) und 148 (4) AEUV die Wirtschafts- und Finanzpolitik der EU-Mitgliedstaaten anhand der von den Regierungen eingereichten nationalen Reformprogramme sowie der Stabilitäts- und Wachstumsprogramme und erstellt länderspezifische Empfehlungen, die vom Rat der EU verabschiedet werden.

33 In den regelmäßig veröffentlichten „Going for Growth“-Berichten der OECD werden prioritäre Reformbereiche für OECD-Länder identifiziert und entsprechende Handlungsempfehlungen unterbreitet.

Reformintensität^{*)} im Euroraum am aktuellen Rand



Quelle: OECD und eigene Berechnungen. * Der Indikator misst die Reformintensität anhand der Umsetzung von OECD-Handlungsempfehlungen. Der Indikator reicht von null (geringe Reformintensität) bis eins (hohe Reformintensität). ¹⁾ Aggregation auf Basis von Bevölkerungsanteilen.

Deutsche Bundesbank

Laut OECD zuletzt nur verhaltene Reformdynamik im Euroraum

Die OECD veröffentlicht seit 2008 jährlich einen entsprechenden Indikator zu den Reformfortschritten in den Mitgliedsländern.³⁴⁾ Für den Euroraum insgesamt zeigte er zuletzt eine nur verhaltene Reformdynamik an, nachdem der Umsetzungsgrad der Empfehlungen 2011/2012 einen Höhepunkt erreicht hatte. Die hohe Reformintensität im Nachlauf der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise sowie während der Staatsschuldenkrise war vor allem auf Maßnahmen in den Programmländern Griechenland, Irland, Portugal und Spanien zurückzuführen. Später ließ die Reformintensität in diesen Ländern spürbar nach und fiel im Jahr 2015 unter das Niveau der Nicht-Programmländer. In der Folge gab es lediglich in Irland und Griechenland größere Fortschritte. Dass in diesem Länderkreis – trotz der ergriffenen umfangreichen Maßnahmen – weiterhin Reformbedarf besteht, deuten unter anderem die jüngsten Verweise der OECD auf Funktionsmängel der Arbeitsmärkte und Arbeitsmarktinstitutionen sowie auf Verbesserungsmöglichkeiten in der öffentlichen Verwaltung an.³⁵⁾ In den übrigen Ländern des Euro-raums lag der Umsetzungsgrad der OECD-Empfehlungen am aktuellen Rand auf dem Niveau von 2007/2008. Auch hier sieht die OECD weitere Reformpotenziale auf den Arbeitsmärkten, im Bildungswesen und in der öffentlichen Verwaltung.

Die Europäische Kommission evaluiert jährlich im Rahmen des Europäischen Semesters die Umsetzung der länderspezifischen Reformempfehlungen.³⁶⁾ Erfasst werden unter anderem Maßnahmen zur Leistungssteigerung von Produkt- und Arbeitsmärkten sowie des Justiz-, Verwaltungs- und Bildungswesens. Hierbei wird nicht hinsichtlich des Umfangs und der Tiefe der Reformen unterschieden. Ebenso wird die Rücknahme von Maßnahmen nicht unmittelbar berücksichtigt. Diese Daten zeigen ebenfalls eine nachlassende Reformdynamik an. Bemerkenswert ist insbesondere, dass nach Einschätzung der Europäischen Kommission in den zuvor angeführten Reformbereichen keine der bisher eingeleiteten Maßnahmen als „vollständig umgesetzt“ bewertet werden kann. Allerdings gilt zu beachten, dass die Implementierung von Strukturreformen häufig mit einem langwierigen Legislativprozess einhergeht, was sich in einem hohen Anteil an Maßnahmen widerspiegelt, bei denen „einige Fortschritte“ erzielt wurden. Jedoch verringerte sich 2018 auch deren Anteil. Bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen werden ebenfalls Unterschiede zwischen den Ländern des Euro-raums deutlich. So hat beispielsweise die französische Regierung seit 2016 eine Reihe an Reformen auf dem Arbeitsmarkt und im Bereich des Bildungssystems angestoßen sowie Liberalisierungsmaßnahmen im Dienstleistungs- und Transportsektor eingeleitet. Im Gegensatz dazu verlief die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen in anderen Ländern des Euro-Währungsgebiets – darunter auch Deutschland – eher schleppend.

Laut Europäischer Kommission ebenfalls nachlassender Reformeifer

³⁴⁾ Für eine ausführliche Darstellung des Indikators siehe: OECD (2010).

³⁵⁾ Vgl.: OECD (2019).

³⁶⁾ Deren Umsetzung wird dabei in fünf Kategorien eingeteilt: keine Fortschritte, begrenzte Fortschritte, einige Fortschritte, substanzielle Fortschritte sowie vollständige Umsetzung. Für weiterführende Informationen siehe u. a.: Angerer et al. (2019).

Widerstände gegen Struktur- reformen und Möglichkeiten zu ihrer Überwindung

Vorbehalte gegen Struktur- reformen

*Reformwider-
 stände als
 Erklärung für
 schwachen
 Reformeifer*

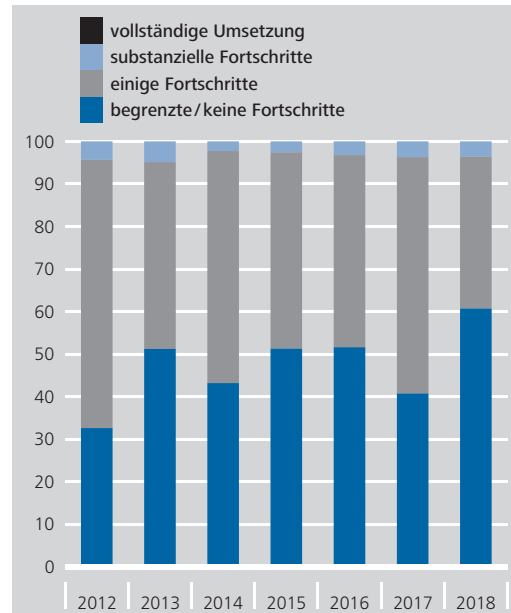
Aus den Auswertungen von OECD und Euro-
 päischer Kommission ergibt sich also, dass die
 Reformdynamik im Euroraum in den vergange-
 nen Jahren nachgelassen hat. Das wieder güns-
 tigere makroökonomische Umfeld wurde nur
 von wenigen Ländern für zusätzliche Maßnah-
 men genutzt. Die Frage ist, wie dies erklärt wer-
 den kann. Eine Rolle spielt sicherlich die Sorge
 vor Übergangskosten. So kann nach einer
 Lockerung des Kündigungsschutzes vorüber-
 gehend die Arbeitslosigkeit steigen. Auch eine
 durch Reformen ausgelöste Erhöhung der
 Unternehmensdynamik kann kurzfristig die
 Arbeitsnachfrage dämpfen.³⁷⁾ Nachteilige Über-
 gangswirkungen ergeben sich aber insbeson-
 dere in einem schwachen gesamtwirtschaft-
 lichen Umfeld.³⁸⁾ Dies ist insofern bemerkens-
 wert, als schwere Krisen mitunter als Auslöser
 für Strukturreformen gesehen werden.³⁹⁾ Hier-
 bei dürfte jedoch die als dringlich empfundene
 Notwendigkeit struktureller Reformen mög-
 liche, selbst krisenbedingt vergrößerte, Über-
 gangskosten in den Hintergrund rücken.

*Neben reform-
 bedingten Über-
 gangskosten ...*

In der wirtschaftspolitischen Debatte der letzten
 Jahre spielten zudem Überlegungen eine Rolle,
 die auf mögliche zusätzliche kurzfristige Kosten
 von Strukturreformen in einem Niedrigzins-
 umfeld hinweisen. Wenn sich eine Volkswirt-
 schaft an der (nominalen) Zinsuntergrenze be-
 wege und der Handlungsspielraum der Geld-
 politik deshalb eingeschränkt sei, könnten wett-
 bewerbsfördernde Arbeits- und Produktmarkt-
 reformen, die kurzfristig Löhne und Preise
 dämpfen, über den Realzinskanal die Wirt-
 schaftstätigkeit schwächen.⁴⁰⁾ Allerdings zeigt
 sich bei genauerem Hinsehen, dass dieses Er-
 gebnis wenig belastbar ist (siehe hierzu die Aus-
 führungen auf S. 92 f.).

Umsetzung länderspezifischer Empfehlungen im Euroraum^{*)}

Anteile an Empfehlungen in %



Quelle: Europäische Kommission und eigene Berechnungen.
 *) Der Indikator misst die Umsetzung von Reformempfehlungen
 im Rahmen des Europäischen Semesters. Abgebildet werden
 Reformfortschritte in ausgewählten Teilbereichen (Produkt-
 und Arbeitsmärkte, Justiz-, Verwaltungs- und Bildungswesen).
 Aggregation auf Basis von Bevölkerungsanteilen.
 Deutsche Bundesbank

Unerwünschte Verteilungswirkungen stellen ein
 weiteres mögliches Reformhemmnis dar. Bei-
 spielsweise können Leistungskürzungen bei
 Arbeitslosigkeit die Anreize zur Aufnahme einer
 vollen Erwerbstätigkeit stärken und insgesamt
 zu einer Verbesserung der Arbeitsmarktlage bei-
 tragen. Für einige Personen kann dies jedoch
 mit nachhaltigen Einkommensverlusten auf-
 grund geringerer Lohnersatzleistungen und
 niedrigerer Löhne einhergehen. Auch können
 reformbedingte Einkommensgewinne merklich
 zwischen Einkommensarten variieren.⁴¹⁾ Ob-
 gleich sich derartige Überlegungen zur Vertei-
 lungswirkung von Strukturreformen bisher nur
 auf wenige empirische Befunde stützen,⁴²⁾ kön-

*... auch mög-
 liche Vertei-
 lungseffekte ...*

37 Vgl. u. a.: Cacciatore und Fiori (2016).

38 Vgl. u. a.: Bouis et al. (2012); Cacciatore et al. (2016c);
 Duval und Furceri (2018); sowie Bassanini und Cingano
 (2019).

39 Vgl. hierzu: Duval et al. (2018b).

40 Vgl.: Eggertsson et al. (2014).

41 Vgl. hierzu auch: Blanchard und Gavazzi (2003); Röhe
 und Stähler (2018); sowie Roeger et al. (2019).

42 Vgl.: Koske et al. (2012); Causa et al. (2015); Causa et
 al. (2016), sowie Causa (2018).

nen sie dennoch als Erklärung für eine geringe gesellschaftliche Akzeptanz und politische Durchsetzbarkeit struktureller Reformen dienen.⁴³⁾ Hierbei ist von Bedeutung, dass bereits die bestehende Unsicherheit über die Auswirkungen struktureller Maßnahmen die Reformbereitschaft dämpfen kann.⁴⁴⁾ Zudem ist zu beachten, dass auch kleine Interessengruppen einen merklichen politischen Einfluss ausüben können.⁴⁵⁾

... sowie der Zeithorizont politischer Entscheidungsträger als Erklärung für Reformvorbehalte

Eine geringe Reformbereitschaft kann zudem durch die Wirkungsverzögerung struktureller Maßnahmen begründet sein. Während Strukturereformen üblicherweise erst mittel- bis langfristig ihre volle Wirkung entfalten, ist der Zeithorizont politischer Entscheidungsträger zuweilen eher kurzfristig und entlang nationaler Wahlzyklen ausgerichtet.⁴⁶⁾

Instrumente zur Unterstützung von Strukturereformen

Zugeschnittene Reformpakete können Reformwiderständen und -kosten entgegenwirken, indem sie ...

Wenn kurzfristige Anpassungskosten und Verteilungseffekte langfristig vielversprechenden Reformen im Wege stehen, bieten sich verschiedene Strategien an, damit umzugehen. Neben einer Fokussierung auf die zentralen Reformnotwendigkeiten und einer Bündelung von Maßnahmen kommt dabei der entschiedenen Umsetzung eine zentrale Bedeutung zu.⁴⁷⁾

... die Reformwirkung verstärken ...

Zum einen dürften Maßnahmenbündel eine stärkere gesamtwirtschaftliche Wirkung haben als Einzelmaßnahmen.⁴⁸⁾ Wirkungsverstärkend ist die Bündelung insbesondere dann, wenn Komplementaritäten eine Rolle spielen. Beispielsweise kann gezeigt werden, dass die positive Wirkung einer Lohnflexibilisierung für Länder in einer Währungsunion entscheidend davon abhängt, dass die Güterpreise hinreichend reagibel sind.⁴⁹⁾ Der Erfolg von Arbeits- und Produktmarkt-reformen wird maßgeblich von der Qualität des Justiz-, Verwaltungs- und Bildungswesens beeinflusst.⁵⁰⁾ Ohne eine hinreichende Effizienz der öffentlichen Institutionen wird die

Umsetzung von Strukturereformen kaum gelingen.

Zum anderen können in sich stimmige Reformpakete nachteiligen Effekten einzelner Maßnahmen entgegenwirken. Bestimmte Strukturereformen wie etwa die Lockerung des Kündigungsschutzes können beispielsweise kurzfristig die Nachfrage dämpfen. Abgestimmte Maßnahmenpakete aus Produkt- und Arbeitsmarkt-reformen ermöglichen eine Eindämmung dieses Effekts.⁵¹⁾

In diesem Zusammenhang ist auch die zeitliche Abfolge von Reformmaßnahmen von Bedeutung. Die Reihenfolge der Maßnahmen kann ihre gesellschaftliche Akzeptanz und politische Durchsetzbarkeit erhöhen oder verringern.⁵²⁾ Beispielsweise könnte die Umsetzung kaufkraftsteigernder Produktmarkt-reformen die Akzeptanz in der Bevölkerung für tendenziell lohndämpfende Arbeitsmarkt-reformen steigern.⁵³⁾

Auch die jeweilige konjunkturelle Lage kann eine spezifische Reihung von Reformen nahelegen. Während beispielsweise eine Lockerung des Kündigungsschutzes insbesondere bei eingetrübter Konjunktur die gesamtwirtschaftliche Lage aufgrund nachfragedämpfender Effekte zunächst weiter verschlechtern kann, scheint dies bei wettbewerbsfördernden Produktmarkt-

... und nachteilige Reformeffekte abfedern

Reihung von Strukturereformen zur Erhöhung von gesellschaftlicher Reformakzeptanz ...

... und gesamtwirtschaftlicher Reformwirkung

43 Vgl. hierzu auch: Leiner-Killinger et al. (2007); Heine-mann und Grigoriadis (2016); sowie Parlevliet (2017).

44 Vgl. u. a.: Samuelson und Zeckhauser (1988); Alesina und Drazen (1991); Fernandez und Rodrik (1991); sowie Høj et al. (2007).

45 Vgl. hierzu auch: Grossman und Helpman (2001).

46 Vgl. hierzu auch: Buti et al. (2010); Dal Bó und Rossi (2011); sowie Conconi et al. (2014).

47 Vgl. u. a.: Edwards (1989); sowie Hausmann et al. (2008).

48 Vgl. u. a.: Anderson et al. (2014b).

49 Vgl.: Galí und Monacelli (2016).

50 Vgl. u. a.: Rodrik et al. (2004); Prati et al. (2013); sowie Cetto et al. (2018).

51 So zeigen bspw. Cacciatore et al. (2016b), dass die Verringerung von Markteintrittsbarrieren auf den Produktmärkten einer durch Arbeitsmarkt-reformen bedingten vorübergehenden Senkung der Reallöhne entgegenwirken kann.

52 Vgl. u. a.: Edwards (1989); sowie Hausmann et al. (2008).

53 Vgl. u. a.: Blanchard und Giavazzi (2003); sowie Roeger et al. (2019).

reformen nicht der Fall zu sein.⁵⁴⁾ Folglich ist denkbar, dass in einer wirtschaftlichen Schwächephase nachfragestärkende Produktmarkt-reformen vorgezogen werden.

Berücksichtigung des regulatorischen und institutionellen Umfelds Voraussetzung für erfolgreiche Reformpakete

Wegen verschiedener Interdependenzen ist die Berücksichtigung des spezifischen regulatorischen und institutionellen Umfelds eine zentrale Voraussetzung für erfolgreiche Maßnahmen. So hängen beispielsweise die Wirkungen von Produktmarkt-reformen auch vom Flexibilitätsgrad der Arbeitsmärkte ab.⁵⁵⁾ Umgekehrt können die Effekte von Arbeitsmarkt-reformen auch von der Verfassung der Gütermärkte beeinflusst werden.⁵⁶⁾

Wirksamkeit von Strukturreformen hängt von glaubwürdiger Verpflichtung zu Reformen ab

Die Wirksamkeit von Strukturreformen kann gestärkt werden, wenn sich die politischen Entscheidungsträger glaubwürdig zu einem Reform-pfad verpflichten.⁵⁷⁾ Dann kann die Erwartung langfristiger Produktivitäts- und Einkommenszuwächse bereits in der kurzen Frist die Nachfrage anregen.⁵⁸⁾ Derartige Einkommens- und Vertrauenseffekte können insbesondere in einem schwachen gesamtwirtschaftlichen Umfeld kurzfristigen Reformkosten entgegenwirken.⁵⁹⁾

Fiskalpolitik kann die Umsetzung von Strukturreformen unterstützen

Auch die Fiskalpolitik kann die Umsetzung von Strukturreformen fördern.⁶⁰⁾ Zum einen können nachfragestützende Maßnahmen kurzfristigen Reformkosten entgegenwirken. Zum anderen ist es der Finanzpolitik möglich, auf unerwünschte Verteilungswirkungen zu reagieren. So kann beispielsweise – wie im Zuge der deutschen Arbeitsmarkt-reformen in der ersten Hälfte der 2000er Jahre – einer tendenziell lohdämpfenden Wirkung von Arbeitsmarkt-reformen mit steuerlichen Entlastungen von Arbeitnehmern begegnet werden.⁶¹⁾ Dies setzt allerdings hinreichende finanzpolitische Spielräume voraus. Beispielsweise hängt die Wirkung schuldenfinanzierter fiskalischer Maßnahmen entscheidend vom Vertrauen in die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen ab.⁶²⁾

Schließlich können auch Reformen auf der Gemeinschaftsebene dazu beitragen, strukturelle

Hemmnisse abzubauen. Hierzu zählen neben der bereits angegangenen Bankenunion eine stärkere Integration der Kapitalmärkte sowie Maßnahmen zur Erleichterung der grenzüberschreitenden Arbeitskräftemobilität. EU-weite Reformen können nationale Anstrengungen aber nur ergänzen. Wesentliche Politikbereiche liegen in der EU in nationaler Zuständigkeit und Verantwortung. Die im Rahmen des Europäischen Semesters ausgesprochenen länderspezifischen Empfehlungen können Reformprozesse lediglich anstoßen und unterstützen, umgesetzt werden müssen sie jedoch auf Ebene der Nationalstaaten.⁶³⁾

Institutionelle Reformen auf der EU-Ebene können beim Abbau struktureller Hemmnisse helfen

■ Resümee

Trotz zum Teil beachtlicher Reformfortschritte, vor allem im Nachlauf der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise und der anschließenden Staatsschuldenkrise, stellen strukturelle Hemmnisse die Volkswirtschaften des Euroraums weiterhin vor wirtschaftspolitische Herausforderungen. Die zuletzt eher rückläufige Reformdynamik lässt in diesem Zusammenhang Zweifel aufkommen, ob das für eine Umsetzung von Reformen günstige gesamtwirtschaftliche Umfeld in angemessener Weise genutzt wurde. Die Verantwortung hierfür liegt zuvorderst auf der nationalen Ebene, und die Reformen sollen in erster Linie das wirtschaftliche Wohlergehen in den

54 Vgl.: Cacciatore et al. (2016c); sowie Duval und Furceri (2018).

55 Empirische Untersuchungen ergeben hierbei allerdings kein einheitliches Bild der Wirkungszusammenhänge. So finden u. a. Fiori et al. (2012); Cacciatore et al. (2016b); sowie Duval und Furceri (2018), dass ausgeprägte Arbeitsmarkt-rigiditäten die Effektivität von Produktmarkt-reformen erhöhen. Demgegenüber verweisen Berger und Danninger (2007); sowie Bassanini und Duval (2009) auf bestehende Komplementaritäten zwischen Arbeits- und Produktmarkt-reformen.

56 Vgl. u. a.: Koeniger und Prat (2007).

57 Vgl. u. a.: Bertola und Ichino (1995).

58 Vgl. u. a.: Anderson et al. (2014b).

59 Vgl. u. a.: Fernández-Villaverde et al. (2014).

60 Vgl. u. a.: Anderson et al. (2014b); sowie Bordon et al. (2018).

61 Vgl. u. a.: Gadatsch et al. (2016); sowie Röhe und Stähler (2018).

62 Vgl. u. a.: Bi (2012); Corsetti et al. (2013); Röhe und Stähler (2018); sowie Bonam und Lukkezen (2019).

63 Vgl. hierzu: Duval et al. (2018b).

einzelnen Ländern fördern. Dabei ist aber auch zu beachten, dass eine erfolgreiche gemeinschaftliche Geldpolitik funktionsfähiger Arbeits-, Finanz- und Gütermärkte bedarf. Deshalb gibt es auch aus geldpolitischer Sicht ein Interesse am Abbau struktureller Rigiditäten.

■ Literaturverzeichnis

Alesina, A. und A. Drazen (1991), *Why are stabilizations delayed?*, *American Economic Review*, Vol. 81 (5), S. 1170–1188.

Anderson, D., B. Hunt und S. Snudden (2014a), *Fiscal consolidation in the euro area: How much pain can structural reforms ease?*, *Journal of Policy Modeling*, Vol. 36 (5), S. 785–799.

Anderson, D., B. Barkbu, L. Lusinyan und D. Muir (2014b), *Assessing the gains from structural reforms for jobs and growth*, in: Schindler, M., H. Berger, B. Bakker und A. Spilimbergo (Hrsg., 2014), *Jobs and growth: Supporting the European recovery*, International Monetary Fund, S. 151–172.

Andrés, J., Ó. Arce und C. Thomas (2017), *Structural reforms in a debt overhang*, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 88, S. 15–34.

Angerer, J., M. Ciucci und J. Tiido (2019), *Country-specific recommendations for 2017 and 2018 – A tabular comparison and an overview of implementation*, Directorate-General for Internal Policies, Nr. PE 614 522.

Arce, Ó., S. Hurtado und C. Thomas (2016), *Policy spillovers and synergies in a monetary union*, *International Journal of Central Banking*, Vol. 12 (3), S. 219–277.

Bassanini, A. und F. Cingano (2019), *Before it gets better: The short-term employment costs of regulatory reforms*, *ILR Review*, Vol. 72 (1), S. 127–157.

Bassanini, A. und R. Duval (2009), *Unemployment, institutions, and reform complementarities: Reassessing the aggregate evidence for OECD countries*, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 25 (1), S. 40–59.

Bassanini, A. und R. Duval (2006), *Employment patterns in OECD countries: Reassessing the role of policies and institutions*, OECD Economics Department Working Papers, Nr. 486.

Berger, H. und S. Danninger (2007), *The employment effects of labor and product market deregulation and their implications for structural reform*, *IMF Staff Papers*, Vol. 54 (3), S. 591–619.

Bertola, G. und A. Ichino (1995), *Crossing the river: A comparative perspective on Italian employment dynamics*, *Economic Policy*, Vol. 10 (21), S. 359–420.

Bhattarai, S., G. B. Eggertsson und R. Schoenle (2018), *Is increased price flexibility stabilizing? Redux*, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 100, S. 66–82.

Bi, H. (2012), Sovereign default risk premia, fiscal limits, and fiscal policy, *European Economic Review*, Vol. 56 (3), S. 389–410.

Billi, R.M. und J. Galí (2019), Gains from wage flexibility and the zero lower bound, *Sveriges Riksbank Working Paper*, Nr. 367.

Blanchard, O. und F. Giavazzi (2003), Macroeconomic effects of regulation and deregulation in goods and labor markets, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 118 (3), S. 879–907.

Boeri, T., P. Cahuc und A. Zylberberg (2015), The costs of flexibility-enhancing structural reforms: A literature review, *OECD Economics Department Working Papers*, Nr. 1264.

Bonam, D. und J. Lukkezen (2019), Fiscal and monetary policy coordination, macroeconomic stability, and sovereign risk premia, *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 51 (2–3), S. 581–616.

Bordon, A.B., C. Ebeke und K. Shirono (2018), When do structural reforms work? On the role of the business cycle and macroeconomic policies, in: J. de Haan und J. Parlevliet (Hrsg., 2018), *Structural Reforms – Moving the Economy Forward*, Springer International Publishing AG, S. 147–171.

Bouis, R., O. Causa, L. Demmou, R. Duval und A. Zdzienicka (2012), The short-term effects of structural reforms: An empirical analysis, *OECD Economics Department Working Papers*, Nr. 949.

Bouis, R. und R. Duval (2011), Raising potential growth after the crisis: A quantitative assessment of the potential gains from various structural reforms in the OECD area and beyond, *OECD Economics Department Working Papers*, Nr. 835.

Bourlés, R., G. Clette, J. Lopez, J. Mairesse und G. Nicoletti (2013), Do product market regulations in upstream sectors curb productivity growth? Panel data evidence for OECD countries, *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 95 (5), S. 1750–1768.

Brand, C. (2018), Strengthening the effectiveness of monetary policy transmission, in: K. Masuch, R. Anderton, R. Setzer und N. Benalal (Hrsg., 2018), *Structural policies in the euro area*, *ECB Occasional Paper*, Nr. 210.

Bursian, D. und N. Stähler (2019), Macroeconomic effects of increased wage flexibility in EMU, *Journal of Economic Policy Reform*, Vol. 22 (1), S. 69–83.

Buti, M., A. Turrini, P. Van den Noord und P. Biroli (2010), Reforms and re-elections in OECD countries, *Economic Policy*, Vol. 25 (61), S. 61–116.

Cacciatore, M., R.A. Duval, G. Fiori und F. Ghironi (2017), Market reforms at the zero lower bound, *NBER Working Paper*, Nr. 23960.

Cacciatore, M. und G. Fiori (2016), The macroeconomic effects of goods and labor markets deregulation, *Review of Economic Dynamics*, Vol. 20, S. 1–24.

Cacciatore, M., G. Fiori und G. Ghironi (2016a), Market deregulation and optimal monetary policy in a monetary union, *Journal of International Economics*, Vol. 99, S. 120–137.

Cacciatore, M., R. Duval, G. Fiori und F. Ghironi (2016b), Short-term pain for long-term gain: Market deregulation and monetary policy in small open economies, *Journal of International Money and Finance*, Vol. 68, S. 358–385.

Cacciatore, M., R. Duval, G. Fiori und F. Ghironi (2016c), Market reforms in the time of imbalance, *Journal of Economic Dynamics and Control*, Vol. 72, S. 69–93.

Canova, F., L. Coutinho und Z. Kontolemis (2012), Measuring the macroeconomic resilience of industrial sectors in the EU and assessing the role of product market regulations, *European Economy – Occasional Papers*, Nr. 112.

Causa, O. (2018), Structural reforms and income distribution: An empirical analysis, in: Nowotny, E., D. Ritzberger-Grünwald und H. Schuberth (Hrsg., 2018), *Structural reforms for growth and cohesion: Lessons and challenges for CESEE countries and a modern Europe*, Edward Elgar Publishing, S. 103–119.

Causa, O., M. Hermansen und N. Ruiz (2016), The distributional impact of structural reforms, *OECD Economics Department Working Papers*, Nr. 1342.

Causa, O., A. de Serres und N. Ruiz (2015), Can pro-growth policies lift all boats? An analysis based on household disposable income, *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2015/1, S. 227–268.

Cette, G., J. Lopez und J. Mairesse (2018), Labour market regulations and capital intensity, in: Campos, N.F., P. De Grauwe und Y. Ji (2018, Hrsg.), *The political economy of structural reforms in Europe*, Oxford University Press, S. 181–188.

Cette, G., J. Lopez und J. Mairesse (2016), Market regulations, prices, and productivity, *American Economic Review: Papers and Proceedings*, Vol. 106 (5), S. 104–108.

Christoffel, K., K. Kuester und T. Linzert (2009), The role of labor markets for euro area monetary policy, *European Economic Review*, Vol. 53, S. 908–936.

Colciago, A. (2018), Structural reforms and endogenous market structures, in: de Haan, J. und J. Parlevliet (Hrsg., 2018), *Structural Reforms – Moving the Economy Forward*, Springer International Publishing AG, S. 199–220.

Conconi, P., G. Facchini und M. Zanardi (2014), Policymakers' horizon and trade reforms: The protectionist effect of elections, *Journal of International Economics* Vol. 94 (1), S. 102–118.

Corsetti, G., K. Kuester, A. Meier und G.J. Müller (2013), Sovereign risk, fiscal policy, and macroeconomic stability, *Economic Journal*, Vol. 123 (566), S. F99 – F132.

Dal Bó, E. und M. Rossi (2011), Term length and the effort of politicians, *Review of Economic Studies* 78 (4), S. 1237–1263.

Deutsche Bundesbank (2018), Aktivitäten multinationaler Unternehmensgruppen und nationale Wirtschaftsstatistiken, *Monatsbericht*, Oktober 2018, S. 67–81.

Deutsche Bundesbank (2014), Realwirtschaftliche Anpassungsprozesse und Reformmaßnahmen, Monatsbericht, Januar 2014, S. 21–40.

Duval, R., D. Furceri, B. Hu, J. Jalles und H. Nguyen (2018a), A narrative database of major labor and product market reforms in advanced economies, IMF Working Paper, Nr. 18/19.

Duval, R., D. Furceri und J. Miethe (2018b), The needle in the haystack: What drives labor and product market reforms in advanced countries?, IMF Working Paper, Nr. 18/101.

Duval, R. und D. Furceri (2018), The effects of labor and product market reforms: The role of macroeconomic conditions and policies, IMF Economic Review, Vol. 66, S. 31–69.

Duval, R. und L. Vogel (2008), Economic resilience to shocks: The role of structural policies, OECD Journal: Economic Studies, Vol. 2008/1, S. 1–38.

Edwards, E. (1989), On the sequencing of structural reforms, NBER Working Paper, Nr. 3138.

Égert, B. (2018), Regulation, institutions and aggregate investment: New evidence from OECD countries, Open Economic Review, Vol. 29 (2), S. 415–449.

Égert, B. (2016), Regulation, institutions, and productivity: New macroeconomic evidence from OECD countries, American Economic Review: Papers and Proceedings, Vol. 106 (5), S. 109–113.

Eggertsson, G., A. Ferrero und A. Raffo (2014), Can structural reforms help Europe?, Journal of Monetary Economics, Vol. 61, S. 2–22.

Europäischer Gerichtshof (2019), Europäische Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland, Urteil des Gerichtshofs (Vierte Kammer) vom 4. Juli 2019, Rechtssache C-377/17.

Europäische Kommission (2017a), Germany – Review of progress on policy measures relevant for the correction of macroeconomic imbalances, Dezember 2017.

Europäische Kommission (2017b), Maximising the impact of labour and product market reforms in the euro area – sequencing and packaging, Quarterly Report on the Euro Area, Vol. 16 (2), S. 7–19.

Fernandez, R. und D. Rodrik (1991), Resistance to reform: Status quo bias in the presence of individual-specific uncertainty, American Economic Review, Vol. 81 (5), S. 1146–1155.

Fernández-Villaverde, J. (2014), Discussion of “Can Structural Reforms Help Europe?” by Gauti Eggertsson, Andrea Ferrero, and Andrea Raffo, Journal of Monetary Economics, Vol. 61, S. 23–31.

Fernández-Villaverde, J., P. Guerrón-Quintana und J.F. Rubio-Ramírez (2014), Supply-side policies and the zero lower bound, IMF Economic Review, Vol. 62 (2), S. 248–260.

Fiori, G., G. Nicoletti, S. Scarpetta und F. Schiantarelli (2012), Employment effects of product and labour market reforms: Are there synergies?, Economic Journal, Vol. 122 (558), S. F79 – F104.

Gadatsch, N., N. Stähler und B. Weigert (2016), German labor market and fiscal reforms 1999–2008: Can they be blamed for intra-euro area imbalances?, *Journal of Macroeconomics*, Vol. 50, S. 307–324.

Galí, J. und T. Monacelli (2016), Understanding the gains from wage flexibility: The exchange rate connection, *American Economic Review*, Vol. 106 (12), S. 3829–3868.

Gehrke, B. und E. Weber (2018), Identifying asymmetric effects of labor market reforms, *European Economic Review*, Vol. 110, S. 18–40.

Giudice, G., J. Hanson und Z. Kontolemis (2018), Economic resilience in EMU, *Quarterly Report on the Euro Area*, Vol. 17 (2), S. 9–15.

Gomes, S. (2014), Euro area structural reforms in times of a global crisis, *Journal of Macroeconomics*, Vol. 55, S. 28–45.

Gomes, S., P. Jacquinet, M. Mohr und M. Pisani (2013), Structural reforms and macroeconomic performance in the euro area countries: A model based assessment, *International Finance*, Vol. 16 (1), S. 23–44.

Grossman, G.M. und E. Helpman (2001), *Special interest politics*, MIT Press.

Hausmann, R., D. Rodrik und A. Velasco (2008), Growth diagnostics, in: J. Stiglitz und N. Serra (Hrsg., 2008), *The Washington Consensus reconsidered: Towards a new global governance*, Oxford University Press.

Heinemann, F. und T. Grigoriadis (2016), Origins of reform resistance and the Southern European regime, *Empirica*, Vol. 43 (4), S. 661–691.

Høj, J., V. Galasso, G. Nicoletti und T. Dang (2007), An empirical investigation of political economy factors behind structural reforms in OECD countries, *OECD Economic Studies*, Vol. 2006/1 (42), S. 87–136.

Internationaler Währungsfonds (2018), Article IV Consultation – Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Germany, *IMF Country Report*, Nr. 18/208.

Ireland, P. (2004), Technology shocks in the New Keynesian model, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 86 (4), S. 923–936.

Jaimovich, N. und M. Floetotto (2008), Firm dynamics, markup variations, and the business cycle, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 55 (7), S. 1238–1252.

Klinger, S. und E. Weber (2016), Decomposing Beveridge curve dynamics by correlated unobserved components, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 78 (6), S. 877–894.

Klinger, S. und T. Rothe (2012), The impact of labour market reforms and economic performance on the matching of the short-term and the long-term unemployed, *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 59 (1), S. 90–114.

Koeniger, W. und J. Prat (2007), Employment protection, product market regulation and firm selection, *Economic Journal*, Vol. 117 (521), S. F302 – F332.

Koske, I., I. Wanner, R. Bitetti und O. Barbiero (2015), The 2013 update of the OECD's database on product market regulation: Policy insights for OECD and non-OECD countries, *OECD Economics Department Working Papers*, Nr. 1200.

Koske, I., J. Fournier und I. Wanner (2012), Less income inequality and more growth – Are they compatible? Part 2. The distribution of labour income, *OECD Economics Department Working Papers*, Nr. 925.

Krause, M. und H. Uhlig (2012), Transitions in the German labor market: Structure and crisis, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 59 (1), S. 64–79.

Krebs, T. und M. Scheffel (2016), Structural Reform in Germany, *IMF Working Paper*, Nr. 16/96.

Krebs, T. und M. Scheffel (2013), Macroeconomic evaluation of labor market reform in Germany, *IMF Economic Review*, Vol. 61 (4), S. 664–701.

Leiner-Killinger, N., V. López Pérez, R. Stiegert und G. Vitale (2007), Structural reforms in EMU and the role of monetary policy – A survey of the literature, *ECB Occasional Paper*, Nr. 66.

Masuch K., R. Anderton, R. Setzer und N. Benalal (Hrsg., 2018), Structural policies in the euro area, *ECB Occasional Paper*, Nr. 210.

Mundell, R. A. (1961), A theory of optimum currency areas, *American Economic Review*, Vol. 51 (4), S. 657–665.

OECD (2019), The reform responsiveness indicator – a quantitative indicator of reform action, *Economic Policy Reforms 2019: Going for Growth*, S. 50.

OECD (2016), Reform priorities in a difficult macro context, *Economic Policy Reforms 2016: Going for Growth Interim Report*, S. 63 ff.

OECD (2013), Protecting jobs, enhancing flexibility: A new look at employment protection legislation, *OECD Employment Outlook 2013*, S. 65 ff.

OECD (2010), Constructing qualitative indicators for reform action, *Economic Policy Reforms 2010: Going for Growth*, S. 79 ff.

Parlevliet, J., S. Savsek und M. Tóth (2018), The impact of structural reforms: A review of the literature, in: J. de Haan und J. Parlevliet (Hrsg., 2018), *Structural Reforms – Moving the Economy Forward*, Springer International Publishing AG, S. 21–38.

Parlevliet, J. (2017), What drives public acceptance of reforms? Longitudinal evidence from a Dutch pension reform, *Public Choice*, Vol. 173 (1–2), S. 1–23.

Prati, A., M. G. Onorato und C. Papageorgiou (2013), Which reforms work and under what institutional environment? Evidence from a new data set on structural reforms, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 95 (3), S. 946–968.

Roeger, W., J. Varga, J. in 't Veld und L. Vogel (2019), A model-based assessment of the distributional impact of structural reforms, *European Economy – Discussion Papers*, Nr. 91.

Röhe, O. und N. Stähler (2018), Coordinated structural reforms: Insights from fiscal and labour market reforms in Germany, in: J. de Haan und J. Parlevliet (Hrsg., 2018), *Structural Reforms – Moving the Economy Forward*, Springer International Publishing AG, S. 221–238.

Rodrik, D., A. Subramanian und F. Trebbi (2004), Institutions rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development, *Journal of Economic Growth*, Vol. 9 (2), S. 131–165.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2016), *Zeit für Reformen, Jahresgutachten 2016/17*.

Samuelson, W. und R. Zeckhauser (1988), Status quo bias in decision making, *Journal of Risk and Uncertainty*, Vol. 1 (1), S. 7–59.

Varga, J. und J. in 't Veld (2014), The potential growth impact of structural reforms in the EU: A benchmarking exercise, *European Economy – Economic Papers*, Nr. 541.

Vitale, C., R. Bitetti, E. Danitz, C. Moiso und I. Wanner (2019), 2018 Update of the OECD PMR indicators and database – Policy insights for OECD countries, *OECD Economics Department Working Papers*, im Erscheinen.

Vogel, L. (2017), Structural reforms at the zero bound, *European Journal of Political Economy*, Vol. 48, S. 74–90.

Woodford, M. (2003), *Interest and Prices – Foundations of a Theory of Monetary Policy*, Princeton University Press.

World Economic Forum (2019), The Global Competitiveness Index 4.0 methodology and technical notes, *The Global Competitiveness Report 2019*, S. 611 ff.