

Einführung: Eine Politikagenda für ein Wachstum, das allen zugutekommt

Die lange Phase stagnierender Lebensstandards, von der in vielen Ländern ein großer Teil der Bevölkerung betroffen ist, lässt das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Reformagenda der Regierungen schwinden und führt dazu, dass fortgesetzten Reformanstrengungen heftiger politischer Widerstand entgegenschlägt. Viele Reformen tragen erst nach einiger Zeit Früchte – vor allem in einem von einer anhaltend niedrigen Nachfrage und unsicheren Wachstumsaussichten geprägten Umfeld –, und es gibt dabei Gewinner ebenso wie Verlierer. Wachsender politischer Widerstand ist ganz klar einer der Faktoren, der zu der kontinuierlichen Verlangsamung des Reformtempos beitrug, die im Vergleich zu 2011-2012 zu beobachten ist, der Zeit nach der Krise, als die Reformdynamik ihren Höhepunkt erreichte. Dennoch müssen die meisten Länder strukturpolitische und makroökonomische Reformen durchführen, sowohl um die anhaltende Wachstumsschwäche zu überwinden, als auch um für den raschen technologischen Wandel gewappnet zu sein. Das Tempo der Reformen zurückzufahren, ist somit nicht die richtige Antwort, da dies mit größeren Risiken für die kurz- ebenso wie die mittelfristigen Wachstumsaussichten verbunden wäre.

Sinnvoller ist es, die potenziellen Synergien zwischen Reformen der Arbeits-, Produkt- und Finanzmärkte wesentlich stärker zu nutzen und zugleich die Aufmerksamkeit auf Maßnahmen zu richten, mit denen es auch möglich ist, die Nachfrage auf kürzere Sicht optimal zu stützen, den Sorgen jener zu begegnen, die die Kosten der Reformen zu tragen haben, und sicherzustellen, dass die Nutzeffekte der Reformen möglichst weiten Teilen der Bevölkerung zugutekommen. Die Ausgabe 2017 von *Going for Growth* hilft Regierungen von OECD- und ausgewählten Nicht-OECD-Ländern dabei, einen solchen Kurs zu verfolgen, indem sie Maßnahmenpakete vorschlägt, mit denen Produktivität und Wachstum gefördert werden können und die gleichzeitig gewährleisten, dass die Vorteile der Reformen rasch zum Tragen kommen und dass eine größtmögliche Zahl von Arbeitskräften und Haushalten davon profitieren kann. Das Resultat ist eine Politikagenda für die einzelnen Länder, die deren Herausforderungen und Zielen in Bezug auf Produktivität und Beschäftigung sowie auf Einkommensverteilung und andere Aspekte der sozialen Inklusion Rechnung trägt.

Eine ermutigende Entwicklung beim Blick zurück auf die Reformen, die hinsichtlich der Empfehlungen von *Going for Growth* in den letzten beiden Jahren durchgeführt wurden, ist der Anstieg der Zahl der Maßnahmen, die zur Erhöhung der Beschäftigung ergriffen wurden. Dies ist ein Zeichen dafür, dass die Regierungen mehr Aufmerksamkeit auf die Förderung der sozialen Inklusion richten, insbesondere mit Maßnahmen, die die Arbeitsmarktintegration von jungen und geringqualifizierten Arbeitskräften erleichtern. In vielen Ländern, insbesondere in Frankreich und Italien, wurde die Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit für Geringverdiener verringert, um die Beschäftigungsschaffung zu fördern, während zugleich die individuelle Unterstützung bei der Arbeitssuche und die Lohnsubventionen ausgebaut wurden, um die Wiedereingliederung Arbeitsloser ins Erwerbsleben zu

erleichtern. Diese Anstrengungen machen sich bezahlt. Die Beschäftigungsquoten junger und geringqualifizierter Arbeitskräfte sind im OECD-Durchschnitt während der letzten zwei bis drei Jahre trotz des verhaltenen Wachstums rasch gestiegen. Dennoch liegt der Anteil der jungen Menschen, die weder in Beschäftigung noch in Bildung oder Ausbildung sind, in den oben genannten sowie anderen Ländern, vor allem in Südeuropa, weiterhin deutlich über dem Vorkrisenniveau.

Die Regierungen haben auch ihre Anstrengungen zur Verringerung der Hindernisse verstärkt, vor denen Frauen oftmals stehen, wenn sie am Erwerbsleben teilnehmen und ihre beruflichen Ambitionen verwirklichen wollen, was einer Erhöhung des Produktionspotenzials förderlich ist. In Ländern wie Deutschland, Japan und Korea wurde der Ausbau der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung vorangetrieben. Angesichts der erheblichen positiven Effekte, die davon in Form eines stärkeren Wachstums und einer geringeren Einkommensungleichheit ausgehen, sind weitere Maßnahmen nötig, um Frauen dazu zu ermutigen, ins Erwerbsleben einzutreten bzw. dort zu bleiben. In Japan und Korea gehört dazu auch, eine Arbeitsplatzkultur zu fördern, die es leichter macht, Arbeits- und Privatleben zu vereinbaren. In den aufstrebenden Volkswirtschaften ist der hohe Grad an Informalität nach wie vor ein großes Hindernis für Inklusion und Beschäftigung. Wie hier im Einzelnen vorzugehen ist, unterscheidet sich indessen von Land zu Land. In Ländern wie Chile, Indien, Indonesien und der Türkei bedarf es allerdings in der Regel Reformen der strengen Arbeitsgesetze in Kombination mit einem Ausbau der sozialen Sicherungsnetze.

Es ist wichtig, eine stärkere Inklusion zu sichern und die Einkommens- und Chancengleichheit ebenso wie die Armut zu verringern, um das Wohlergehen der Bürger zu fördern und ihr Vertrauen zurückzugewinnen. Nötig ist dies, um den sozialen Zusammenhalt zu sichern und das Wachstum auf längere Sicht zu stützen. Zur Erzielung eines dauerhaft höheren Wachstums muss aber auch der Verlangsamung des Produktivitätswachstums und deren eigentlichen Ursachen begegnet werden. Die Erfahrung der letzten zwanzig Jahre hat gezeigt, dass sich rascher technologischer Fortschritt nicht automatisch in weitreichenden Produktivitäts- und Einkommenszuwächsen, insbesondere am unteren Ende der Einkommensverteilung, niederschlägt. Damit technologischer Fortschritt und Wissensgewinne zu stärkeren, weiteren Teilen der Bevölkerung zugutekommenden Produktivitäts- und Einkommenszuwächsen führen können, müssen Arbeitskräfte, Unternehmensleitungen und staatliche Stellen besser dafür gerüstet sein, die Kompetenzen zu erwerben, die Organisationsstrukturen einzurichten und die Rahmenbedingungen zu schaffen, die erforderlich sind, um mit der Innovation Schritt zu halten.

Dabei geht es zunächst um die Kompetenzentwicklung. Es gibt guten Grund zur Annahme, dass weitere Fortschritte im digitalen Bereich und die Vergrößerung des Wissenskapitals unter den derzeitigen politischen und institutionellen Rahmenbedingungen infolge der Verzerrung des technologischen Wandels durch Kompetenzunterschiede zu einer weiteren Erhöhung der Ungleichheit mit einer sich beschleunigenden Arbeitsplatzverlagerung und „Winner-takes-all“-Dynamik führen. Eine Antwort auf dieses Problem besteht darin, sicherzustellen, dass die jungen Menschen für die dynamischen Arbeitsmärkte der Zukunft gerüstet sind, indem sie die erforderlichen kognitiven und nichtkognitiven Kompetenzen erwerben. Dieser Bericht enthält eine Reihe spezifischer Empfehlungen zur Verbesserung der Ergebnisse und der Chancengerechtigkeit in der Grundbildung – ein Aspekt, der für die Mehrzahl der Länder Priorität haben muss.

Eine weitere Antwort, die raschere und inklusivere Ergebnisse zeitigen dürfte, besteht darin, wesentlich mehr Aufmerksamkeit auf die große Zahl der Beschäftigten zu richten, die für ihren Arbeitsplatz entweder über- oder unterqualifiziert sind. Die Beseitigung von

Diskrepanzen zwischen den am Arbeitsmarkt angebotenen und nachgefragten Kompetenzen durch bessere Berufsbildungssysteme, Erwachsenenbildung und/oder lebenslanges Lernen ist für zahlreiche Länder, darunter Italien, Spanien und die baltischen Staaten, ebenfalls eine Priorität. In diesen wie in anderen Ländern wäre es durch engere Beziehungen zwischen Unternehmen und Bildungsträgern möglich, besser zu antizipieren, welche Kompetenzen mit größter Wahrscheinlichkeit nachgefragt werden, sicherzustellen, dass sich der Arbeitsmarktbedarf in den bildungs- und berufsbezogenen Entwicklungen widerspiegelt, und die Arbeitskräfte in die Lage zu versetzen, die für die Zukunft zu erwartenden rascheren Unternehmens-, Arbeitsplatz- und Aufgabenwechsel zu bewältigen. Zu den Prioritäten, die vielen Ländern gemeinsam sind, gehört zudem die Stärkung der Unterstützung bei der Arbeitsuche sowie anderer aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen, um die Rückkehr in gute Arbeitsplätze zu erleichtern. Darüber hinaus wird auch die Verringerung von Hindernissen für die Mobilität der Arbeitskräfte, u.a. durch Reformen der Wohnungsmarktpolitik und eine Entkopplung von Renten- und sonstigen Ansprüchen von bestimmten Arbeitsplätzen zu einer Verringerung der Diskrepanzen zwischen angebotenen und nachgefragten Kompetenzen beitragen.

Der nächste Punkt ist die Rolle der Unternehmen. Neuere OECD-Analysen haben gezeigt, dass eine Möglichkeit zur Erzielung einer höheren Gesamtproduktivität darin besteht, eine stärkere und raschere Verbreitung von Innovationen von den führenden hin zu Unternehmen mit Aufholbedarf zu fördern. Um zu den Branchenführern aufzuschließen und neue Technologien ebenso wie die Kompetenzen ihrer Mitarbeiter optimal nutzen zu können, müssen Unternehmen mit Aufholbedarf jedoch Anreize erhalten, um die notwendigen Investitionen in FuE, neue digitale Ausrüstungen und organisatorisches Know-how zu tätigen. In Ländern wie Australien, Kanada, Chile und Mexiko sowie im Vereinigten Königreich und einigen weiteren EU-Ländern können die Regierungen hier helfen, indem sie die Höhe und Wirksamkeit der öffentlichen Förderung privater FuE steigern und die Zusammenarbeit zwischen Forschungszentren (bzw. Hochschulen) und Wirtschaft erleichtern.

Abgesehen von direkter öffentlicher Förderung ist eine größere internationale Öffnung nach wie vor ein wirkungsvolles Instrument für die rasche Verbreitung von Innovationen und Produktivität. Dies gilt sowohl für die Verbreitung von Technologien durch den Güterhandel und die Teilnahme an globalen Wertschöpfungsketten als auch für die Verbreitung von unternehmerischem Know-how und optimalen Vorgehensweisen im Managementbereich durch ausländische Investitionen und die Präsenz multinationaler Unternehmen. Ein entscheidender Faktor für den Erfolg von Unternehmen, die auf internationalen Märkten tätig sind, ist die Qualität der Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur. Da die öffentliche Investitionstätigkeit in vielen fortgeschrittenen Volkswirtschaften über Jahre hinweg schwach war und in den meisten aufstrebenden Volkswirtschaften Wachstumsengpässe festzustellen sind, gebührt der Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur in mehreren OECD- und Nicht-OECD-Ländern Priorität, insbesondere in Brasilien, Indien, Indonesien, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten.

Ein weiterer entscheidender Faktor ist die Qualität und Effizienz einer breiten Palette von Unternehmensdienstleistungen. In einer Mehrzahl von Ländern besteht weiterhin erheblicher Spielraum für eine Verringerung der Barrieren für Marktzutritt und Wettbewerb, insbesondere bei den Dienstleistungen. In der Europäischen Union behindert die regulatorische Fragmentierung nach wie vor den grenzüberschreitenden Wettbewerb im Dienstleistungssektor. Trotz des beschleunigten Wandels haben sich die Fortschritte bei der Reform der Produktmarktregulierung in den letzten Jahren deutlich verlangsamt, was zu einem

sich ausweitenden Gefälle zwischen Unternehmen mit hoher und niedriger Produktivität beitrug. Die tendenzielle Abnahme der Unternehmensdynamik und die zunehmenden Überlebensraten von Unternehmen mit geringer Produktivität deuten effektiv darauf hin, dass die Hindernisse für den Marktzugang und -austritt von Unternehmen gestiegen sein könnten.

Die Produktmarktregulierung ist jedoch keineswegs der einzige Faktor, der Einfluss auf Unternehmensfluktuation und Wettbewerb hat. Eine solide Rechts- und Justizinfrastruktur und robuste Finanzmärkte, die der Realwirtschaft dienen, spielen ebenfalls eine wichtige Rolle. Dies ist einer der Gründe, warum kontinuierliche Anstrengungen zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der Korruptionsbekämpfung, zur Verbesserung der Governance staatseigener Unternehmen und Erhöhung der Effizienz der Insolvenzverfahren und des Finanzsektors oder zur Bewältigung des Problems der notleidenden Kredite im Bankensystem in Ländern wie Argentinien, China, Indien, Indonesien, Italien, Mexiko, der Russischen Föderation und Südafrika ganz oben auf der Reformagenda stehen müssen.

Die Förderung von Innovationstätigkeit und Unternehmensdynamik, insbesondere durch eine stärkere Marktöffnung, ist somit von entscheidender Bedeutung zur Erzielung eines gesunden und nachhaltigen Wachstums. Dies geht jedoch nicht automatisch mit einer stärkeren Inklusion einher. Wenn Steigerungen der Gesamtproduktivität von Unternehmen mit Aufholbedarf ausgehen, die zu den führenden Unternehmen aufschließen, kann dies zur Verringerung der Lohnungleichheit beitragen. Dennoch ist es u.U. nötig, auch die Wirksamkeit der Umverteilung durch die Steuer- und Transferpolitik zu steigern, um sicherzustellen, dass die Vorteile des technologischen Fortschritts und der Globalisierung möglichst breiten Teilen der Bevölkerung zugutekommen.

Strukturpolitische Maßnahmen auf den Arbeits-, Produkt- und Finanzmärkten sind entscheidend für Produktivität, Beschäftigung und soziale Inklusion. Diese Maßnahmen müssen jedoch in einen makroökonomischen Politikrahmen eingebunden sein. Fiskalinitiativen, die Ausgaben und Steuern zur Unterstützung strukturpolitischer Maßnahmen nutzen, würden dafür sorgen, dass die verschiedenen Maßnahmen kohärent miteinander verzahnt werden können. Öffentliche Investitionen in Grundbildung, FuE und Infrastruktur oder eine geringere Arbeitsbesteuerung in Verbindung mit Ausgabenprogrammen, die die Arbeitskräfte bei Höherqualifizierung und Arbeitsuche unterstützen, sind Beispiele für Maßnahmen, mit denen die Nachfrage auf kurze Sicht und das Wachstum auf längere Sicht angekurbelt werden können. Durch gemeinsames Handeln und Spillover-Effekte können zudem Wechselwirkungen zwischen den innerstaatlichen Maßnahmen und dem globalen Umfeld genutzt werden. Besonders starke Argumente sprechen für internationale Kooperation und gemeinsame, über internationale Foren verfolgte Handlungsansätze in den Bereichen immaterielle Wirtschaftsgüter, Besteuerung, Durchsetzung des Wettbewerbsrechts, Migration und regulatorische Harmonisierung.



Catherine L. Mann
OECD-Chefökonomin