

EINFÜHRUNG

DEN POLITIKRAHMEN WIEDER INS GLEICHGEWICHT BRINGEN

Die Erholung der Weltwirtschaft ist nun schon seit einiger Zeit im Gang, auch wenn die Arbeitslosigkeit in vielen Ländern auf hohem Niveau verharrt. In den aufstrebenden Volkswirtschaften hat sich das Wachstum wesentlich kräftiger entwickelt, wohingegen es in einem großen Teil des OECD-Raums nach wie vor schwach und ungleichmäßig verläuft und in jüngster Zeit erneut ins Stocken gekommen ist. Unter dem Einfluss der sich fortsetzenden Normalisierung der Finanzmärkte sowie des Schuldenabbaus bei den privaten Haushalten und im Unternehmenssektor dürfte das Wachstum im OECD-Raum in den Jahren 2011-2012 allmählich an Dynamik gewinnen. Vor diesem Hintergrund wird die Herausforderung darin bestehen, Orientierungen für den Übergang von einer politikinduzierten Erholung zu einem selbsttragenden Wachstum zu liefern. Wenn die Impulse entzogen werden, muss die Politik einen glaubwürdigen mittelfristigen Rahmen bieten können, u.a. für den Finanzsektor, um die Erwartungen zu stabilisieren und das Vertrauen zu stärken. Dazu wird es entscheidend auf internationale Zusammenarbeit, insbesondere im Kontext des G20-Prozesses, ankommen.

Ein gestärktes Vertrauen könnte zu einer über Erwartungen kräftigen Erholung führen, zumal sich die Lage der Unternehmen deutlich verbessert hat und sich die Vermögensposition der privaten Haushalte wieder festigt. Es bestehen allerdings auch erhebliche Risiken, die in einer ungünstigeren Entwicklung resultieren könnten, darunter insbesondere die Möglichkeit eines erneuten Rückgangs der Wohnimmobilienpreise in den Vereinigten Staaten und im Vereinigten Königreich, die in einigen Ländern hohe Staatsverschuldung sowie eine u.U. eintretende abrupte Wende bei den Renditen von Staatsanleihen. Sollten sich einige dieser Risiken konkretisieren und zu einer Bedrohung für die Erholung werden, wären in Ländern, die noch über den nötigen Spielraum dafür verfügen, zusätzliche konjunkturstützende Impulse angebracht.

Die globalen Ungleichgewichte sind nach wie vor sehr groß, und in einigen Fällen haben sie sich wieder auszuweiten begonnen, und es besteht wachsende Besorgnis, dass sie zu einer Gefahr für die Erholung werden könnten. Reichliche Liquidität hat in Kombination mit einer über einen langen Zeitraum hinweg akkommodierenden Geldpolitik in aufstrebenden Volkswirtschaften zu umfangreichen Kapitalzuflüssen geführt, die von den höheren Zinsen und besseren Wachstumsaussichten in diesen Ländern angezogen wurden. Dies hat dort zu erheblichen Währungsaufwertungen, sofern die fraglichen Länder ein freies Wechselkurssystem haben, bzw., wo dies nicht der Fall ist, zu einer verstärkten Ausweitung der Devisenreserven beigetragen. In einigen Fällen bewegen sich die Wechselkurse dabei in eine Richtung, die mit einer Verringerung der Leistungsbilanzungleichgewichte in Einklang steht, während dies in anderen Fällen weniger gegeben scheint. Einige Länder haben auf die Kapitalzuflüsse mit unilateralen Maßnahmen reagiert, um die Folgen für ihre Binnenwirtschaft einzudämmen. Über einen längeren Zeitraum durchgeführte unilaterale Maßnahmen dieser Art dürften wenig – bzw. sogar eine kontraproduktive – Wirkung zeigen und drohen protektionistische Gegenmaßnahmen auszulösen.

Solche unilateralen Maßnahmen sind allerdings auch ein Zeichen von Unzufriedenheit mit den bislang erzielten Fortschritten, was auf das Fehlen einer gemeinsamen Antwort auf die bestehenden Probleme zurückzuführen ist. Wie im *OECD-Wirtschaftsausblick 87* erörtert, könnten mit einer Kombination aus koordinierten makroökonomischen,

wechsellkurspolitischen und strukturellen Maßnahmen auf mittlere Sicht bessere Ergebnisse in Form eines höheren Wachstums, einer stärkeren Konsolidierung der staatlichen Haushalte und geringerer Leistungsbilanzungleichgewichte erzielt werden.

In einem wieder ins Gleichgewicht gerückten Politikrahmen ist die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen nötig, um die Tragfähigkeit der Verschuldung zu sichern und der Fiskalpolitik wieder Handlungsspielraum zu verschaffen, bedarf es Strukturreformen zur Erhöhung des Wachstums, die zugleich die Haushaltskonsolidierung unterstützen und zur Verringerung der Leistungsbilanzungleichgewichte beitragen, und muss die Geldpolitik nach und nach wieder auf einen normaleren Kurs einschwenken.

Der Haushaltskonsolidierungsbedarf ist erheblich. Allein um die Schuldenquoten bis 2025 gegenüber dem derzeitigen Stand zu stabilisieren, müssen die Primärsalden in den Vereinigten Staaten und in Japan um über 8% des BIP und im Vereinigten Königreich, in Portugal, der Slowakischen Republik, Polen und Irland um 5-6 Prozentpunkte verbessert werden.

Angesichts der aktuellen und künftigen Höhe der Haushaltsdefizite und der Staatsverschuldung sollte die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen in den meisten OECD-Ländern im Jahresverlauf 2011 beginnen, sofern keine erheblichen Risiken für die projizierte Erholung eintreten. In den meisten Ländern sollte das Wirksamwerden der automatischen Stabilisatoren zugelassen werden, während zugleich die strukturellen Haushaltspositionen gestärkt werden. In einigen Ländern sollte schon früher mit der Durchführung der Haushaltskonsolidierung begonnen werden, da es besondere Umstände zu berücksichtigen gilt. Dazu gehören eine schlechtere Verfassung der öffentlichen Finanzen, höhere Finanzierungskosten, eine stärkere Wirtschaftsleistung, schwächere kurzfristige Multiplikatoreffekte, größerer Spielraum für die Geldpolitik zur Kompensierung der negativen Wachstumseffekte und längerfristig stärkere negative Effekte im Falle einer Hinauszögerung der Konsolidierung. Einige Länder wurden auch schon von den Finanzmärkten zu einer drastischen Haushaltskorrektur gezwungen.

Die Vorteile der Haushaltskonsolidierung kommen auf mittlere Sicht in vollem Umfang zum Tragen, auch wenn diese Maßnahmen kurzfristig zu einer Verringerung der Gesamtnachfrage führen. Auf längere Sicht würde das Wachstum durch die niedrigeren Zinssätze gefördert, die mit einer verringerten Schuldenquote einhergehen. Analysen der OECD zeigen, dass sich die negativen Effekte der Verschuldung auf das Wachstum mit zunehmender Verschuldungshöhe verstärken. Abgesehen davon, dass ein Anstieg der Schuldenquote ab einem gewissen Punkt an sich schon kritisch ist, kann eine Ausweitung der Verschuldung auch zunehmend kostspielig werden. Durch eine entschlossene und glaubwürdig umgesetzte Haushaltskonsolidierung würde das Risiko der Entstehung eines Teufelskreises vermieden, in dem höhere Schuldenquoten zu höheren Risikoprämien und einem niedrigeren Wachstum führen, und stattdessen ein positiv wirkender Kreislauf in Gang gesetzt, der dem Wachstum förderlich ist.

In vielen Ländern ist es der Geldpolitik in Anbetracht des bereits sehr niedrigen Zinsniveaus nicht möglich, die von der Haushaltskonsolidierung ausgehende kurzfristige Bremswirkung auf das Wachstum zu kompensieren, auch wenn in einigen Fällen mit einer quantitativen Lockerung für zusätzliche Impulse gesorgt werden kann. Auf mittlere Sicht, wenn das Wachstum kräftiger wird und die Produktionslücken sich zu schließen beginnen, sollten die Zinssätze allmählich wieder auf ein neutrales Niveau angehoben werden, nicht zuletzt um die unerwünschten Effekte einer langen Lockerungsphase der Geldpolitik zu verringern.

Das derzeitige Politikumfeld ist insofern einzigartig, als die Haushaltskonsolidierung in mehreren Ländern gleichzeitig durchgeführt werden muss, wobei auf kurze Sicht von negativen Konsequenzen für das Wachstum ausgegangen wird. Dies hat erhebliche internationale Spillover-Effekte, die die negativen Auswirkungen auf das Wachstum verstärken könnten. Unserer Ansicht nach werden sich diese negativen Effekte in Anbetracht der Art der gegenwärtig geplanten Konsolidierungsmaßnahmen allerdings in Grenzen halten, was sich auch in den Projektionen dieses Wirtschaftsausblicks widerspiegelt. Auf mittlere Sicht dürfte von den Spillover-Effekten dann eine entgegengesetzte Wirkung ausgehen, die die positiven Wachstumseffekte der Konsolidierung verstärkt.

Ein wieder ins Gleichgewicht gerückter Politikrahmen muss dem Konzept der „wachstumsfördernden“ Haushaltskonsolidierung Gestalt geben, wozu es gilt, einen genaueren Blick auf die Zusammensetzung der öffentlichen Finanzen sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmeseite zu richten, um die Erschließung neuer Wachstumsquellen zu fördern. Dazu sollten u.a. Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz des öffentlichen Sektors bei gleichzeitiger

Wahrung seiner Leistung in wachstumsfördernden Sektoren wie Bildung und Innovationstätigkeit ergriffen werden. In der Steuerstruktur sollte sich eine Entwicklung weg von der Besteuerung der Unternehmens- und Arbeitseinkommen hin zu höheren Steuern auf Verbrauch, Vermögen und Externalitäten wie z.B. Treibhausgasemissionen vollziehen.

Voraussetzung für ein kräftiges Wachstum ist darüber hinaus eine entschiedene Beschleunigung der Struktur-reformen, die sich während der weltweiten Rezession verlangsamt haben. Im Bereich der Finanzmarkt-reformen wurden dank einer effektiven internationalen Zusammenarbeit Fortschritte erzielt, es muss jedoch noch mehr getan werden. Auf den Arbeitsmärkten sind Struktur-reformen dringend notwendig, um die Beschäftigung zu erhöhen, die Reallokation von Arbeitsplätzen und Arbeitskräften zu erleichtern und die Arbeitsmarktbindung von Arbeitslosen und Risikogruppen aufrechtzuerhalten. Diese Arbeitsmarktagenda muss dringend umgesetzt werden, weil sonst die Gefahr besteht, dass sich die große und weiter wachsende Zahl der Langzeitarbeitslosen zu dauerhafter, struktureller Arbeitslosigkeit verfestigt. Produktmarkt-reformen sind ebenfalls notwendig. Durch den Abbau von Wettbewerbshindernissen, vor allem im Dienstleistungssektor, und restriktiven wohnungsbaupolitischen Maßnahmen könnte die Flexibilität erhöht und das richtige Umfeld für neues nachhaltiges Wachstum geschaffen werden.

Struktur-reformen würden auch die Konsolidierung der staatlichen Haushalte unterstützen, indem sie das Produktions-potenzial steigern, die Staatsausgaben verringern und – auf mittlere Sicht – die Beschäftigung und die Steuereinnahmen erhöhen. Laut Schätzungen der OECD könnte eine Verringerung der Arbeitslosigkeit um 1 Prozentpunkt zu einer Verbesserung der staatlichen Haushalte um bis zu 0,8% des BIP führen.

Zudem können Struktur-reformen über eine Reihe von Kanälen zu einem besseren Gleichgewicht des weltweiten Wachstums beitragen und eine grundlegende Asymmetrie in den internationalen Beziehungen beseitigen helfen, indem sie Überschuss- ebenso wie Defizitländer mit einer größeren Auswahl an Politikinstrumenten ausstatten. Durch eine Stärkung der Systeme der sozialen Sicherung in Überschussländern, in denen diese Systeme bislang schwach ausgebildet sind, könnte beispielsweise das Vorsorgesparen in diesen Ländern verringert werden, während die Beseitigung von hinderlichen Produktmarkt-vorschriften in Defizitländern den Investitionen Auftrieb geben würde. Struktur-reformen können auch zur Beseitigung der Ungleichgewichte innerhalb des Euroraums beitragen, indem sie in Überschussländern die Investitionstätigkeit durch Liberalisierung ankurbeln und in Defizitländern die Lohnflexibilität erhöhen.

Haushaltskonsolidierung und Strukturpolitik können im Zusammenspiel miteinander die globalen Ungleichgewichte verringern. OECD-Analysen zufolge könnte der Umfang der globalen Ungleichgewichte durch die fiskalische Straffung, die zur Stabilisierung der Schuldenquoten bis 2025 erforderlich ist, um fast ein Sechstel reduziert werden. Wenn zudem die Produktmarktregulierung in Japan, Deutschland und China an die beste Praxis im OECD-Raum angeglichen würde und wenn China darüber hinaus die öffentlichen Gesundheitsausgaben um 2 Prozentpunkte des BIP erhöhen und die Finanzmärkte liberalisieren würde, könnten die Ungleichgewichte sogar doppelt so stark zurückgehen.

Die Wiederherstellung des richtigen Gleichgewichts kann im Zuge der Erholung von der schwersten Rezession seit vielen Jahrzehnten erhebliche Nutzeffekte bringen. Dieser Prozess muss schrittweise, aber entschlossen vorangetrieben werden, damit kein Zweifel daran aufkommen kann, in welche Richtung sich die Weltwirtschaft bewegt. Durch energische, gemeinsame Politikmaßnahmen zur Wiederherstellung des makroökonomischen Gleichgewichts und ein erneutes Engagement für Struktur-reformen kann das Vertrauen gefestigt, der Weg aus der Rezession beschleunigt und wieder eine nachhaltige Verbesserung der Lebensbedingungen in aller Welt erzielt werden.

18. November 2010



Pier Carlo Padoan

Stellvertretender Generalsekretär
und Chefvolkswirt



From:
OECD Economic Outlook, Volume 2010 Issue 2

Access the complete publication at:
https://doi.org/10.1787/eco_outlook-v2010-2-en

Please cite this chapter as:

Padoan, Pier Carlo (2011), "Einführung den politikrahmen wieder ins gleichgewicht bringen", in OECD, *OECD Economic Outlook, Volume 2010 Issue 2*, OECD Publishing, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_outlook-v2010-2-2-de

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der OECD-Mitgliedstaaten wider.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.