

Zehn Jahre EU-Mitgliedschaft: 1995 bis 2005

Die Erwartungen beim EU-Beitritt und die tatsächlichen Trends

Die Erwartungen an die Mitgliedschaft Österreichs in der EU waren: ein höheres Wachstum, mehr Beschäftigung und eine niedrigere Inflationsrate. Von diesen Zielen ist das erste nicht eingetreten, die Wachstumsrate 1995-2005 liegt mit 2,1 % etwas niedriger als im Jahrzehnt davor (2,6 %). Die Zahl der Erwerbstätigen¹ liegt 2005 mit 3,612 Mill. Personen um 173.000 höher als 1995, die Inflationsrate sank von 2,4 % (1986-1995) auf 1,6 % (1996-2005). Ziel zwei und drei scheinen erreicht. Die Arbeitslosenrate stieg allerdings auch von 3,9 % auf 4,5 % (2005), der Anstieg in dem Jahrzehnt der Mitgliedschaft betrug 0,6 Prozentpunkte, im Jahrzehnt davor 0,8 Prozentpunkte.

Übersicht 1: Gesamtwirtschaftliche Entwicklung Österreichs 1985 bis 2005

	1986/1995	1995	1996/2005	2005
Wachstum	2,6%		2,1%	
Erwerbstätige	0,5%	3,440 Mill.	0,5%	3,612 Mill.
Aktivbeschäftigte	0,6%	2,963 Mill.	0,5%	3,104 Mill.
Inflation	2,4%		1,6%	
Arbeitslosigkeit	0,8 ¹	3,9%	0,6 ²	4,5%
Exportmarktanteil		1,7%		2,0% (2004)

¹ Anstieg der Arbeitslosigkeit (EU-Definition) 1986/1995 in Prozentpunkten. - ² Anstieg der Arbeitslosigkeit (EU-Definition) 1996/2005 in Prozentpunkten.

Q: WIFO-Berechnungen.

Veränderungen in der Weltwirtschaft

Die Betrachtung der Wachstumsrate in den letzten zehn Jahren allein und die Gegenüberstellung zum vorhergehenden Jahrzehnt gibt noch keinen Aufschluss über die Integrationsfolgen, da sich in diesem Jahrzehnt sehr viel „anderes“ ereignet hat, was die wirtschaftliche Performance stark beeinflusst hat. Die Globalisierung schritt fort (das war

¹ Die Beschäftigtenzahl steigt von 3,068 Mill. Personen auf 3,324 Mill. Personen; sie ist überschätzt durch Teilzeitbeschäftigung und KarenzgeldbezieherInnen. Die Zahl der aktiv Beschäftigten liegt 2005 mit 3,104 Mill. Personen um 141.000 höher als 1995.

abzusehen, der Aufstieg Chinas und Indiens in diesem Ausmaß vielleicht nicht); die US-Wirtschaft setzte zu einem Sprung in Wachstum, Produktivität und Beschäftigung an (Europa fiel in allen diesen drei Kriterien zurück); der EURO wurde eingeführt, die Öffnung und Integration der ehemaligen ost- und mitteleuropäischen Zentralwirtschaften gipfelte in einer EU-Mitgliedschaft.

Richtiger wäre eine Abschätzung, was Österreich unter diesen neuen, teilweise überraschenden Rahmenbedingungen passiert wäre, wenn es nicht Mitglied gewesen wäre.

Der Integrationseffekt isoliert

Für dieses „Was wäre, wenn nicht“ - Szenario (konterfaktische Analyse) liegt eine Modellberechnung von Fritz Breuss vor. Fritz Breuss (2005) schätzt, dass (i) das Wachstum ohne Beitritt um 0,4 % pro Jahr geringer gewesen wäre (ein Fünftel des tatsächlichen Wachstums), (ii) die Beschäftigung um 0,2 % weniger gestiegen wäre, (iii) die Arbeitslosenrate um 0,14 Prozentpunkte pro Jahr mehr gestiegen wäre und (iv) die Inflation um 0,32 % p.a. stärker gestiegen wäre.

Beginnen wir mit der Inflation. Sie war durch das Versprechen des „Ederer-Tausenders“ (die Einkommen jedes Haushaltes würden um 1.000 S steigen) im Blickpunkt des Interesses. Bei einem Nettohaushaltseinkommen pro Jahr von 16.889 € (1995) ergäbe eine auf zehn Jahre kumulierte Inflationsdifferenz von 0,32 = 3,2 % einen Gewinn von 1.090 €. Der „Ederer-Tausender“ wäre nach dieser Berechnung zehn Jahre nach dem EU-Beitritt also sogar ein Tausender in Euro gewesen.²

Übersicht 2: Modellberechnung des isolierten Beitrittseffekts

Wachstum	+0,42% p.a.
Beschäftigte	+0,20% p.a.
Arbeitslosenrate	-0,14% p.a.
Inflationsrate	-0,32% p.a.

Q: Breuss (2005).

Gehen wir zur Beschäftigung. Die Berechnungen von Breuss ergeben, dass die Beschäftigung durch die EU-Mitgliedschaft 2005 um gut 2 Prozentpunkte höher liegt als ohne Beitritt. Selbst dieser Beschäftigungszuwachs ist aber nicht genug, um das Arbeitsangebot auszuschöpfen. Die Arbeitslosigkeit liegt 2005 mit 4,5 % (EU-Berechnung) um 0,6 Prozentpunkte höher als im Beitrittsjahr, die Arbeitslosigkeit war allerdings in den zehn Jahren davor noch etwas stärker

² Eine ähnliche Berechnung bezüglich Inflation und eine insgesamt sehr positive Wertung siehe Nauschnigg (2004).

gestiegen (um 0,8 Prozentpunkte)³. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit ist einerseits auf das geringe Wachstum, aber in letzter Zeit noch mehr auf die Ausweitung des Arbeitsangebotes zurückzuführen. Teilweise steigt das Arbeitskräfteangebot durch Bevölkerungswachstum, teilweise durch Erleichterung der Arbeitsgenehmigungen von Ausländern und ihrer Angehörigen im Inland und zuletzt durch deutsche und italienische Staatsangehörige. Die Ausweitung des Arbeitsangebotes ist sicher auch teilweise die Folge der Integration Europas. Wie viel vermieden hätte werden können, wenn Österreich nicht Mitglied der EU gewesen wäre, ist schwer zu berechnen.

Der Vergleich mit der Schweiz

Die andere Möglichkeit, den Beitrag der Integration abzuschätzen, ist die ökonomische Performance Österreichs mit derjenigen der Schweiz zu vergleichen. Das Wirtschaftswachstum in der Schweiz liegt in den letzten zehn Jahren mit 1,5 % pro Jahr ein Viertel niedriger als in Österreich. Wieder ist schwierig festzustellen, was ohne Mitgliedschaft Österreichs passiert wäre. Die Schweiz wies auch schon vor 1995 ein geringeres Wachstum auf. Dies könnte einerseits mit den auch damals schon geringeren Integrationsschritten (Nicht-Mitgliedschaft beim EWR etc.) zusammenhängen, aber auch mit dem höheren Einkommensniveau. Die Schweiz erzielt auch einen Teil ihres Wohlfahrtsgewinnes über die Aufwertung des Franken. Allerdings ist der Aufholprozess Österreichs auch inklusive Währungsverschiebungen deutlich sichtbar. Lag das kaufkraft- und wechselkursbereinigte Pro-Kopf-Einkommen Österreichs 1985 bei 77 % der Schweiz, so erreichte es 1995 89 % und 2005 rund 95 %. Der Anteil der Schweizer Exporte an den Weltexporten lag zwar deutlich höher als der österreichische, so z.B. 1985 bei 2,4 % verglichen mit 1,7 %. In den zehn Jahren seither sind die österreichischen Exporte weiter stark gestiegen, die Differenz beträgt heute nur noch 2,2 % gegenüber 2,0 %. Die Angleichung ist primär auf den Marktanteil der beiden Länder in der EU zurückzuführen, der Marktanteil Österreichs stieg, jener der Schweiz fiel von 3,2 % auf 2,8 %.

Generell befürchten Schweizer Beobachter und Wirtschaftsanalysten heute immer mehr eine Isolation der Schweiz und würden eine stärkere Integration der Schweiz (vielleicht mit Ausnahme des Verlustes des Bankgeheimnisses und der Eigenständigkeit der Währung) akzeptieren. Die Zustimmung zum Schengenabkommen zu einem Zeitpunkt (Juni 2005), wo es wahrscheinlicher wird, dass die EU auf absehbare Zeit keine Mitglieder mehr aufnehmen würde, ist kein Zufall.

³ Auch die Arbeitslosenrate nach österreichischer Berechnung steigt in den letzten zehn Jahren weniger als in dem Jahrzehnt davor. Zwischen 1985 und 1995 stieg sie von 4,2 % auf 5,9% (+1,7 Prozentpunkte), von 1995 bis 2005 um weitere 0,5 Prozentpunkte auf 6,4 %.

Übersicht 3: Der Vergleich mit der Schweiz

	Österreich	Schweiz
Wachstum 1996/2005 p.a.	+2,1%	+1,5%
Inflationsrate	+1,6%	+0,8%

Q: WIFO-Berechnungen.

Übersicht 4: Pro-Kopf-Einkommen in Österreich und in der Schweiz

	Österreich	Schweiz	Ö/CH	EU	Ö/EU
1985	20.083	26.092	0,77	17.291	1,16
1995	24.742	27.789	0,89	21.635	1,14
2005	29.702	31.194	0,95	26.017	1,14

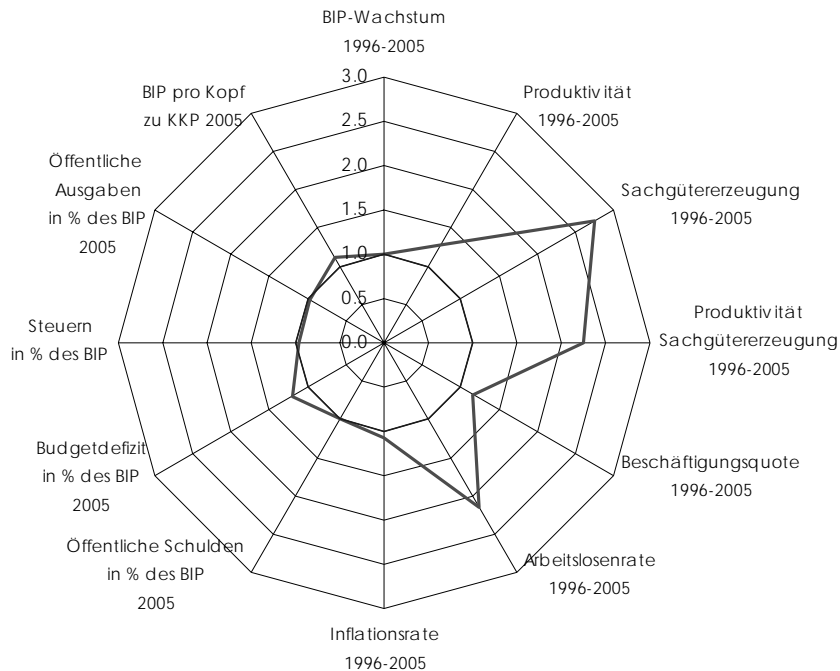
Q: WIFO-Berechnungen.

Österreichs Performance: Außensicht und Innensicht

Die Wertung Österreichs differiert nach Beobachtern und Benchmarks. Viele Journalisten und Analysten aus dem Ausland (inkl. Währungsfonds, EU, OECD) bewundern die Dynamik der österreichischen Wirtschaft (verglichen mit Deutschland, Italien, der Schweiz), die Zahl der Reformprojekte, die Expansion österreichischer Firmen und auch das Selbstbewusstsein des „kleineren“ Deutschlands. Die Innensicht ist kritischer: die Arbeitslosigkeit ist gestiegen, oft müssen hunderte Bewerbungen zur Jobfindung ausgeschickt werden. Die Chance auf einen dauerhaften Vollzeitjob ist gesunken, nach der Lehre findet man oft keine Beschäftigung, ein Arbeitsplatzverlust ist für ältere Arbeitnehmer oft das Ende des Berufslebens, Arbeitslosigkeit erfasst zunehmend auch bürgerliche Schichten und qualifizierte Beschäftigte, die bisher das Phänomen der Arbeitslosigkeit nur aus Zeitungen und Soziologiebüchern kannten.

Eine ausführliche Analyse der österreichischen Position nach den wichtigsten makroökonomischen Indikatoren findet sich in *Aiginger* (2005) und *Walterskirchen* (2004). Zusammenfassend hat Österreich eines der höchsten Pro-Kopf-Einkommen in Europa und auch unter den Industrieländern. Das Wachstum, das früher über dem europäischen Schnitt gelegen war, ist jetzt mit knapp über 1½ % nur noch durchschnittlich. Es war damit im Schnitt 2000/2005 etwas niedriger als in der EU 15 und etwas höher als im Euroraum. Der Vorsprung Österreichs bei Beschäftigungs- und Umweltindikatoren verkleinert sich.

Abbildung 1: Performance Österreich vs. EU 15



Anmerkung: Werte außerhalb des Unit Circles zeigen bessere Entwicklung in Österreich.

Q: WIFO-Berechnungen auf Grund von Eurostat (AMECO).

Aufbruch von Monopolen

Als Ziel des EU-Beitritts wurde nicht nur in der Ankurbelung von Wachstum und Beschäftigung gesehen, sondern auch der Aufbruch von „verkarsteten“ Strukturen in Österreich. Zu diesen Verkarstungen zählte eine Abschottung vieler Sektoren von ausländischer Konkurrenz. Es gab Monopole und Oligopole bei gleichzeitig qualitativ nicht immer befriedigender Versorgung des Inlandes und geringer Produktdifferenzierung, dazu zählten Post (Briefpost und Telefonie), Staatsmonopole bei Salz, Tabak sowie einigen Bereichen der Nahrungsmittelindustrie (Milch, Mühlen etc.) waren durch Quoten geregelt. Für drei Bereiche sollen die Veränderungen im letzten Jahrzehnt skizziert werden:

Case Study: Telefonliberalisierung (Friesenbichler, 2005)

Vor zehn Jahren musste man auf einen Telefonanschluss monatelang warten, die Digitalisierung verlief zögerlich. Es gab nur einen Anbieter und auch fast nur eine Art des Telefonsapparates (Endgerätes). Heute gibt es Festnetzanschluss von vielen Anbietern, mehrere Tarifstrukturen, Mobilstationen für Festnetzanschlüsse, Mobiltelefone in allen

Varianten und mit allen Diensten und Funktionen. Die Tarife für gleichwertige Leistung sind gefallen. Der Versuch, diese Vielfalt in einen Index zusammenzufassen, ist nicht leicht. Der Preisindex von Statistik Austria errechnet für „Telefon- und Faxdienste“ einen Preisrückgang (1996/2005) von 11 %, angesichts eines allgemeinen Preisanstieges von 12 % ist das ein Rückgang von real 24 %⁴. Wahrscheinlich unterschätzt diese Zahl noch den Anstieg der tatsächlichen Verbesserung des Preis-Leistungsverhältnisses durch die Zunahme der Kommunikationsmöglichkeiten, die Ersparnis von alternativen Transportleistungen, die Erreichbarkeit in Notfällen etc. Die Nutzungsmöglichkeiten sind gestiegen und reichen von vorprogrammierten Botschaften an Adresslisten bis zum Fotografieren. In ökonomischer Sprache: Die Preise sind gesunken, neue Produkte sind entstanden, Konkurrenz ist gegeben. Die Ausgaben steigen, weil die Konsumenten die neuen Produkte schätzen. Natürlich ist auch der Druck zu mehr Konsum gegeben, schlecht informierte Kunden und unerfahrene Marktteilnehmer laufen in Kostenfallen. Die Umsätze im Telekommunikationssektor inklusive Dienstleistungen sind steigen, der Beitrag zur realen Wertschöpfung (BIP) wächst kräftig, die Gesamtbeschäftigung hat sich inkl. Anbietern von Dienstleistungen stabilisiert.

Case Study: Energiemarktliberalisierung (Kratena, 2004)

Für den Energiemarktsektor liegt eine ausführliche Studie über die Folgen der integrationsbedingten Liberalisierung vor.

Die Preise für Strom sind durch die Liberalisierung für die Industrie um mehr als 50 % gesunken (von 5,35 Cent/KWh 1999 auf 3,25 Cent/KWh im Jahr 2003), für Haushalte um 10 % (von 10,13 Cent auf 9,00 Cent). Das wurde nicht voll bemerkt: erstens weil die Zuschläge zur Förderung von Kleinwasserkraft, Ökostrom und Kraft-Wärme-Kopplung um ca. 20 Cent gestiegen sind und zweitens, weil die Energiesteuer um 80 Cent erhöht wurde. Diese Preiserhöhung sollte bei der Ermittlung der Integrationsfolgen nicht eingerechnet werden: Die Förderung von Alternativenergie und der Beitrag zur Budgetsanierung hätte andernfalls durch eine andere Steuer oder Subvention erbracht werden müssen. Der Liberalisierungsgewinn wurde als „widerstandsarme“ Steuerquelle erschlossen. Und als dann in der Folge des Anstiegs der Ölpreise auch die anderen Energiepreise anzogen, wurde der Liberalisierungsgewinn weiter verringert.

Übersicht 7: Energiemarktliberalisierung : Preis- und Beschäftigungseffekte nach Kratena

	1999	2003	2003/1999
Nettopreis in Cent/KWh			
Unternehmen	5,35	3,25	- 50%
Haushalte	10,13	9,00	- 10%

Q: Kratena (2004).

⁴ Friesenbichler (2005) schätzt für den Mobilfunkbereich zwischen 1996 und 2003 einen Preisrückgang von ca. 50 %, für den Festnetzbereich von mehr als 50 %.

Übersicht 8: Beschäftigungswirkung durch Liberalisierung

Direkt im E-Wirtschaftsbereich	- 3.100 Personen
BIP-Effekt direkt und via Verbilligung und Export	+ 0,3% (Basisprojektion)
Beschäftigung total (E-Wirtschaft + andere Sektoren)	+ 0,2% (Basisprojektion)
Arbeitslosigkeit	- 0,3% (Basisprojektion)

Q: Kratena (2004).

Das Modell errechnet weiter den „Liberalisierungseffekt auf die Beschäftigung“. Die Beschäftigung in der E-Wirtschaft sinkt um 3.100 Personen, durch die niedrigeren Preise steigen aber Produktion und Export. Der Gesamteffekt auf das BIP ist positiv, wenn auch - wie bei Auswirkungen eines Einzelpreises üblich - gering: 0,3 % für eine Dreijahresperiode kumuliert. Auch der Reallohn steigt, weil der Preiseffekt größer ist als der negative Einkommenseffekt (+ 0,3 %). Die Gesamtbeschäftigung (in der E-Wirtschaft plus alle anderen Sektoren) steigt um 0,2 % oder rund 6.000 Personen, die Arbeitslosenquote sinkt um 0,3 %.

Nun sind ökonometrische Berechnungen immer mit Unsicherheiten verbunden, aber die Tendenzen sind charakteristisch. Während der Beschäftigtenabbau in der E-Wirtschaft geballt und sichtbar ist, ist der positive Effekt über billigere Preise, höheren Export und steigende gesamtwirtschaftliche Reallöhne weitgehend unbemerkt, breit gestreut und wird unternehmerischem Geschick oder starker Auslandsnachfrage zugeschrieben.

Case Study: Landwirtschaft plus Verarbeitung (Sinabell, 2004)

Im Bereich der Landwirtschaft wurden im Zuge des EU-Beitrittes Einkommensverluste für Bauern, beschleunigte Abwanderung und Verluste durch den als nicht konkurrenzfähig betrachteten nachgelagerten Sektor befürchtet. Die Einkommensverluste der Landwirte wurden durch degressive Übergangsbeihilfen, eine geänderte Berechnung der Umsatzsteuer für Agrarprodukte und durch Strukturanpassungen im Sektor abgedeckt. Seit dem EU-Beitritt verringerte sich die jährliche Rate der Abwanderung aus dem Agrarsektor von 2,8 % (1980 bis 1995) auf 2,2 % (1995 bis 2004)⁵. Der nachgelagerte Sektor ist heute weitgehend konsolidiert, die Produktvielfalt ist deutlich gestiegen. Die Defizite im Bereich des Agraraußenhandels sind beseitigt: Die Agrarexporte stiegen zwischen 1995 und 2004 von 1,7 Mrd. € auf 5,2 Mrd. €, also um mehr als 200 %, die Importe nur von 2,8 Mrd. € auf 4,0 Mrd. €, also um 43 %. Das Defizit im Agrarhandel von über einer Mrd. € ist auf 28 Mio. € geschrumpft (Sinabell, 2004).

⁵ Es muss allerdings auch berücksichtigt werden, dass die Abwanderung auch durch die ungünstige Arbeitsmarktlage abgeschwächt wurde.

Gesamtwertung

Diese per Saldo positiven Sektorbeispiele stellen der Liberalisierung per Saldo ein positives Zeugnis aus. Sie verdeutlichen aber auch gleichzeitig, dass jeder Wandel Gewinner und Verlierer mit sich bringt. Die monopolisierten Branchen verlieren Gewinne und die Möglichkeit, angenehmere Arbeitsbedingungen und höhere Löhne anzubieten als die nichtmonopolisierten. Sie boten auch Lebensarbeitsplätze für weniger qualifizierte Arbeitskräfte und überdurchschnittliche Sozial- und Pensionsleistungen. In der Umstrukturierungsphase können mehr Arbeitsplätze verloren gehen als gewonnen werden. Das wurde besonders auffällig, weil der EU-Beitritt in eine Periode fiel, in der europaweit und in Österreich ein geringes Wirtschaftswachstum zu verzeichnen war. Wahrscheinlich hat die Wirtschaftspolitik und auch die Wirtschaftsforschung diese Folge des Strukturwandels zu wenig betont und zu wenig auf den verringerten Wachstumstrend geachtet. Der Optimismus kam daher, dass auch die Öffnung der Warenmärkte – zwischen 1960 und 1980 - ohne sichtliche Friktionen und Arbeitslosigkeit bewältigt wurde. In dieser Periode war die wirtschaftliche Dynamik allerdings stark genug, um die Verlierer der Anpassung rasch wieder in den Wirtschaftsprozess einzugliedern. Wahrscheinlich waren die strukturellen und branchenmäßigen Veränderungen in der Integrationsphase der sechziger und siebziger Jahre sogar größer als die der neunziger Jahre.

Die positiven Beispiele sollen auch nicht verleugnen, dass die Entwicklungen in einigen Bereichen nach wie vor unbefriedigend sind. Im Bereich der Verkehrspolitik hat die Verlagerung von der Strasse zur Schiene nicht stattgefunden, im Gegenteil wurde der Transitvertrag fast ersatzlos gestrichen. Die Investitionen für die Bahn sind ungenügend - allerdings ist dies nicht primär eine Folge der durch die EU eingeleiteten Liberalisierung am Bahnsektor, sondern durch österreichische Verfahren und Fehler. Die Arbeitsbedingungen für LKW-Lenker und der Zustand der LKW haben sich verschlechtert, oft durch die billigere Konkurrenz zum Teil außerhalb der Gesetzesbestimmungen arbeitender Lenker und Unternehmen (Tumpel, 2004). Die Umweltstandards wurden EU-weit ungenügend angehoben, auf die Nutzung des österreichischen Spielraumes wurde immer mehr verzichtet („No gold plating“ ersetzt den Ruf nach Vorreiterposition). Der Ausbau der EU zu einer Sozialunion beschränkte sich auf wenige Rahmenrichtlinien (z.B. langjährige Diskussion über Obergrenze der Wochenarbeitszeit und Opting-Out-Möglichkeiten). Dem Druck zu niedrigerer Steuern auf mobile Produktionsfaktoren wurde nicht durch Mindeststeuersätze, Besteuerung von immobilien Faktoren oder von Ressourcenverbrauch begegnet, obwohl dies gerade auf EU-Ebene möglich gewesen wäre.

Woher kommt die europäische Wachstumsschwäche?

Die enttäuschende wirtschaftliche Entwicklung Europas ist die Folge erstens eines geringen Stellenwertes der Wirtschaftspolitik auf der EU-Ebene, und zweitens der asymmetrischen Nutzung von Strategielinien. Politische Themen haben in der EU immer Vorrang vor wirtschaftlichen Themen, politische Entscheidungen sind spektakulärer als wirtschaftlichen, wo man die Konsequenzen von Entscheidungen erst viel später sieht. Regierungschefs sind auch

erfahrener in politischen Themen, ebenso sind die Medien sind mehr an politischen News interessiert.

In der wirtschaftspolitischen Strategie konzentriert sich die EU erstens auf die liberalisierende/deregulierende Komponente (Binnenmarktpolitik) und zweitens auf die stabilitätsorientierte Komponente (Stabilitäts- und Wachstumspakt). Sie vernachlässigt die dritte und langfristig entscheidende Komponente, nämlich die wachstumsfördernde (Zukunftsinvestitionen, Lissabonstrategie).

Die deregulierende Komponente hat Subventionen und Wettbewerbsverzerrungen reduziert oder zumindest transparenter gemacht, den Förderwettbewerb für neue Ansiedelungen eingeschränkt, die Märkte geöffnet, den Wettbewerb intensiviert, den Strukturwandel beschleunigt und die Basis für europäische Exporterfolge geschaffen. Es ist ein Erfolg, dass Europa heute weitgehend ein Binnenmarkt ist (statt 15 nationalen Märkten oder jetzt sogar an Stelle von 25 Märkten). Die liberalisierende/deregulierende Komponente allein für die derzeitigen Probleme in der EU verantwortlich zu machen, wäre langfristig ein fataler Fehler. Ihr Beitrag zur Steigerung des Konsumentennutzens und zur Senkung der relativen Preise wurde oben geschildert, auch dass der Gesamtbeschäftigungseffekt positiver ist als der deutlich sichtbare oft negative „Ersteffekt“. Vielleicht hat die Binnenmarktstrategie zunächst einige Zehntelprozent Wachstum gekostet, aber selbst dies wäre eine gute Investition für langfristig hohe Erträge. Ein segmentierter, subventionierter, kleinstaatlicher, regional kartellierter Wirtschaftsraum ist kein Zukunftsmodell.

Die stabilitätspolitische Komponente war zu einem gewissen Grad notwendig, weil die nationalen Regierungen die Defizite nicht in den Griff bekamen, und weil Unterschiede in der lohnpolitischen und budgetpolitischen Permissivität einiger Länder die Einführung des Euro verhindert hätten. Die Schaffung einer Europäischen Zentralbank mit starker Unabhängigkeit als Hüterin der Preisstabilität war wichtig. Auch gibt es in kaum einem Land heute Lohnsteigerungen über der Produktivität, wie es früher in südlichen Ländern aber auch in Großbritannien, in den Niederlanden und Frankreich oft der Fall war. Aber staatliches und kollektivvertragliches Kostenbewusstsein hat – insbesondere wenn dann die Löhne längere Zeit weniger steigen als die Produktivität - auch Nachfrageausfälle zur Folge. Und wenn die stabilitätsorientierte Komponente lange Zeit asymmetrisch wirkte (Schuldenabbau), dann erhöht das der Nachfrageausfall und beschränkt die verfügbaren Mittel für die Absicherung der Verlierer der Liberalisierung.

Die aktive Komponente der Wirtschaftspolitik ist die Forcierung von Investitionen, Forschung und Ausbildung. Hier gibt es die These A: Wann immer die Voraussetzungen geschaffen sind, d. h. stabile Rahmenbedingungen und angemessene Gewinne, dann wird früher oder später genügend investiert (diese These liegt z.B. vielen OECD-Berichten zugrunde, ich nenne sie daher Paris-Konsens in Anlehnung an den Washington-Konsens⁶: Konsolidierung + Liberalisierung + Privatisierung = Wachstum). Die These B lautet: Zukunftsinvestitionen haben

⁶ Der Begriff Washington-Konsens wurde von Williamson in Zusammenhang mit den wirtschaftspolitischen Empfehlungen des Währungsfonds geprägt. Vgl. Schweikert (2003).

externe und kumulative Wirkungen. Ohne staatliche Förderung wird zu wenig geforscht und ausgebildet, und zusätzlich wird ohne staatliche Initiative zu wenig in Infrastruktur investiert.

Meine Position ist, dass die Wirtschaftspolitik eine proaktive Wachstumspolitik braucht. Besonders dann, wenn man (i) die Wirtschaft einem (sinnvollen) Liberalisierungsschock aussetzt, (ii) ein (mittelfristig sinnvolles) Stabilitätspostulat erstmals einsetzt, (iii) eine Einkommensverteilung zulässt, bei der die niedrigen Einkommen kaum steigen und (iv) wenn man im Pensionssystem stärkere Eigenleistungen verlangt. Ohne proaktive Wachstumspolitik dauert es zu lange bis Liberalisierung, Budgetdisziplin, Erholung der Gewinne einen Innovations- und Wachstumsschub auslösen. Ein Zusammenbruch der Erholung kann die Folge sein, die kurzfristigen Schwankungen erfolgen um einen geringeren Wachstumspfad.

Der Brüssel-Paris-Konsens abseits von Lissabon

Die EU hat diese aktive Komponente vage in der Lissabonstrategie angesprochen, aber nie durchgesetzt. Warum? Erstens, weil Wachstum kein prioritäres Ziel war. Stabilität der Preise, Ausgleich der Budgets, Einführung des Euro waren die Hauptziele, Binnenmarkt, Kohäsion, Abbau von Handelsschranken, Wettbewerbsfähigkeit waren die Instrumente und Zwischenziele. Wettbewerbsfähigkeit wurde in den Dokumenten der DG Enterprise richtig definiert als Fähigkeit, die Wirtschaftsleistung und die Beschäftigung zu steigern (und dies besonders mit Blick auf die Wissensgesellschaft). In der Praxis wurde eine kostenmäßige Wettbewerbsstrategie plus Marktöffnung verfolgt. Zweitens trat die Lissabonstrategie zunehmend in den Hintergrund – nicht weil die EU nicht wusste, wie man Wachstum erzeugt, sondern weil sie im Gegensatz zur liberalisierenden Komponente auch mit direkten Budgetkosten auf nationaler wie auf EU-Ebene verbunden ist. Drittens, weil Forschung, Ausbildung und Weiterbildung komplexe Problembereiche mit eher langfristigem Ertrag sind und daher aufgrund des oft zu kurzfristigen Planungshorizont von Politikern, die in zeitlich begrenzten Wahlzyklen denken, häufig vernachlässigt werden. Die Umschichtung der EU-Mittel von der Landwirtschaft zur Forschung, wie sie der Sapir-Report verlangt hat, blieb bisher eine Illusion. Dass die transeuropäischen Projekte auch noch zu kurz kommen, ist einer Kombination von Geldmangel, Planungsmangel, fehlender Managementkapazität und Kurzsichtigkeit zuzuschreiben.

Die Wachstumsschwäche Europas und die mit dieser teilweise zusammenhängenden negativen Volksabstimmungen haben zu zwei gegenteiligen Reaktionen und Erklärungsversuchen geführt, die einen mehr in internationalen Institutionen (wie OECD und IWF) und in den USA und die anderen eher in Europa. In Frankreich sind interessanterweise beide Reaktionen zu sehen, vertreten durch verschiedene Politiker der Regierungspartei.

Eine Interpretationslinie lautet, dass Europa wegen seines überbordenden Sozialmodells und den wettbewerbsstörenden Umweltregulierungen langfristig im globalen Wettbewerb nicht konkurrenzfähig sei; daher sollten Sozialleistungen gekürzt und Umweltschäden zurückgestellt werden, die Binnenmarktpolitik sollte noch stärker forciert werden.

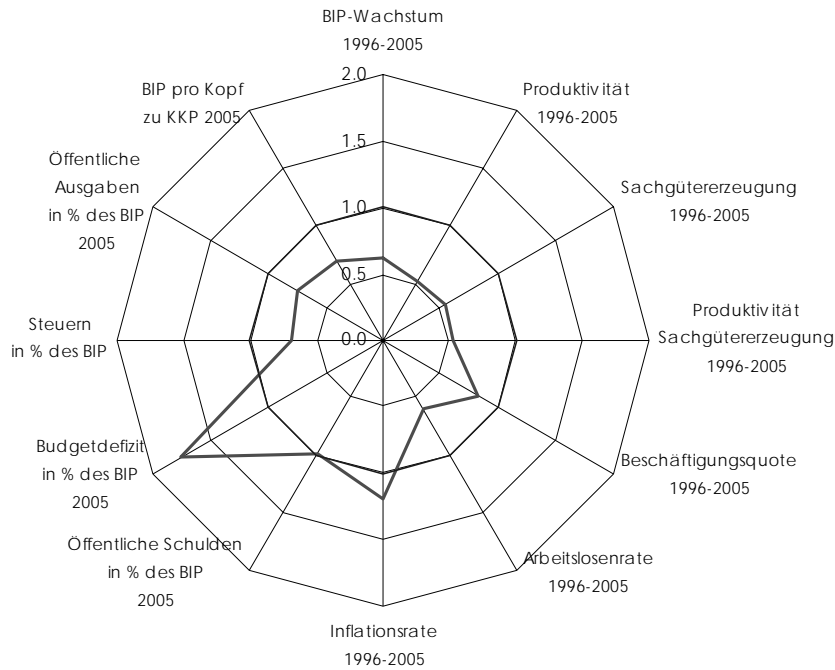
Die andere Interpretationslinie proklamiert, dass die Nachfrageschwäche, die derzeit in den meisten EU-Ländern herrscht, auf Grund der neoliberalen Wirtschaftspolitik der EU entstanden

ist: staatliche Investitionsprogramme, öffentliche Jobs, ein höheres EU-Budget, Rücknahme der Dienstleistungsrichtlinie, höhere Unternehmenssteuern seien notwendig (Euromemorandum Gruppe, 2005).

Ist das Europäische Modell konkurrenzfähig?

An dem Argument, dass das umfassende Sozialnetz, die hohen Löhne, der starke Einfluss des Staates und die Umweltauflagen für die europäische Wachstumsschwäche verantwortlich sei, stimmt, dass Kosten und bürokratische Verzögerungen in einer integrierten und globalisierten Wirtschaft, vor allem mit dem Auftreten neuer ungleich kostengünstiger produzierender Konkurrenten (von den Spitzenregionen der Erweiterungsländer bis zu China und Indien), schwerer wiegen als in den ruhigeren sechziger bis achtziger Jahren des vorigen Jahrhunderts. Aber das Sozialnetz hat auch Vorteile rein ökonomischer Art, es gibt Sicherheit, fördert den sozialen Zusammenhalt und Frieden und erhöht den Konsum und die Lernbereitschaft. Ein stabilisierender Staat erhöht und verstetigt auch die Investitionsneigung der Unternehmen (ganz abgesehen davon, dass spezifische Staatsausgaben selbst eine hohe Rendite haben können). Armut und Arbeitslosigkeit bedeuten jedenfalls hohe volkswirtschaftliche Kosten. Zäune, Sicherheitsanlagen, Gefängnisse, Kriminalität verursachen verlorene Kosten und werfen volkswirtschaftlich keine Erträge ab. Dennoch ist die Dynamik von Produktion, Beschäftigung und Produktivität in den USA seit mehr als einem Jahrzehnt höher als in Europa, und die Frage, ob Europa gegenüber den USA – und gegenüber den dynamischen Wirtschaften Asiens - konkurrenzfähig ist, ist berechtigt.

Abbildung 2: Performance EU 15 vs. USA



Anmerkung: Werte außerhalb des Unit Circles zeigen bessere Entwicklung Europas.

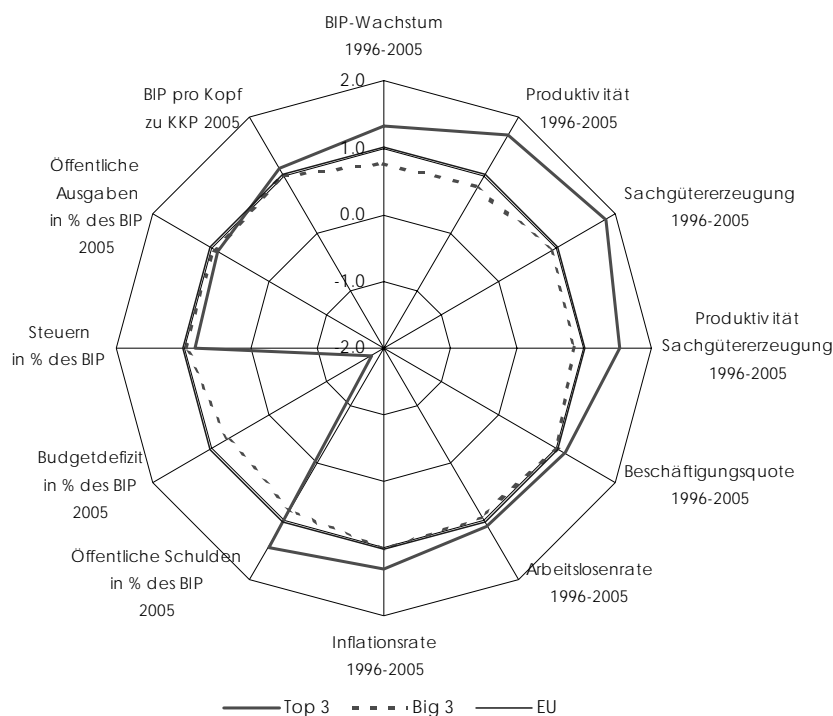
Q: WIFO-Berechnungen auf Grund von Eurostat (AMECO).

Erfolgreiche Länder fahren eine dreipolige Strategie

Die in den letzten Jahren wirtschaftlich erfolgreichsten europäischen Länder – Schweden, Finnland, Dänemark – wachsen ungefähr gleich schnell wie die USA – allerdings nach Krisen, die zumindest in Finnland und Schweden zu einem deutlichen Verlust in der relativen Einkommensposition in Europa geführt haben. Alle drei Länder haben ein hohes Sozialniveau, einen großen Staatssektor und geben der Umwelt einen hohen Stellenwert. Ihr Erfolg beruht auf drei Säulen. Die erste ist privates und öffentliches Kostenbewusstsein: Löhne steigen nicht rascher als Produktivität, Staatsausgaben wachsen langsamer als das BIP und als die Steuereinnahmen. Die Staatsausgaben wurden mittelfristig, unter Beachtung von Ausgabenprioritäten und Verteilungsaspekten gebremst. Alle drei Länder hatten am Beginn der Rezession einen Budgetüberschuss und konnten dann expansiv reagieren, ohne an die durch den Stabilitätspakt gesetzten Grenzen zu stoßen. Zweitens wurden die ökonomischen Anreize besonders am Arbeitsmarkt wachstumsfreundlich gesetzt: Temporäre Arbeitsverhältnisse sind frei gestaltbar, generell sind Arbeits- und Produktmärkte weniger reguliert als in den großen Ländern. Das Arbeitslosenentgelt ist relativ hoch, was den Konsum stabilisiert und die individuelle Sicherheit und damit auch Risikobereitschaft und Flexibilität

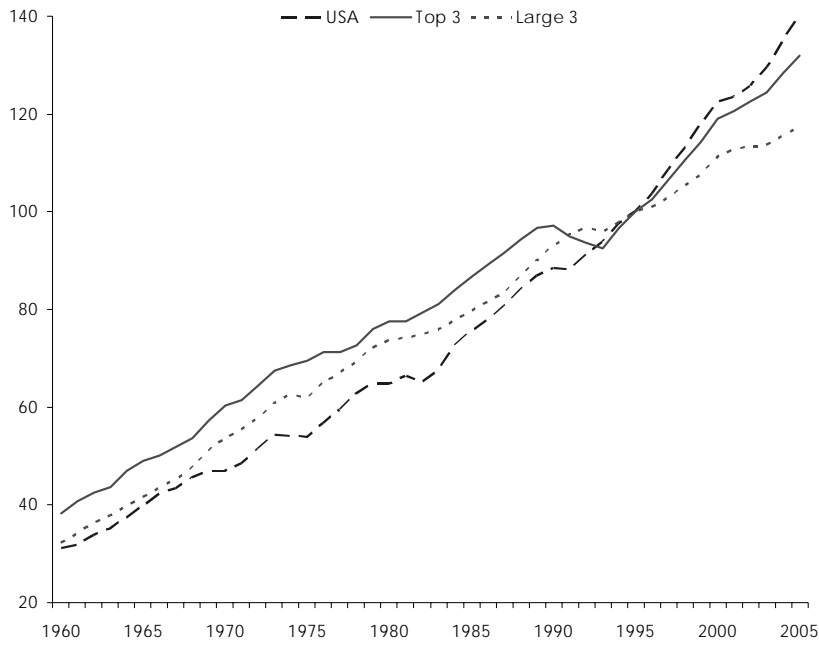
stärkt, aber die Regeln für Schulung und Annahme von Beschäftigung nach Schulung sind streng („fördern und fordern“). Die Zuversicht, einen Arbeitsplatz zu gewinnen, wenn der alte verloren geht, ist groß. Die Aktive Arbeitsmarktpolitik ist effektiv und allgemein akzeptiert, so dass Flexibilität für die Firmen kombiniert wird mit Sicherheit für den Arbeitnehmer („Flexicurity“). Drittens wurde den Zukunftsfaktoren Forschung, Ausbildung, Weiterbildung, Diffusion von Technologien entscheidende Bedeutung gegeben: Die Ausgaben für Forschung liegen gleich auf mit den USA, 50 % höher als im europäischen Durchschnitt; die Lissabonziele sind in diesen Ländern schon 2005 weitgehend erfüllt. Brüssel wird nicht für alles verantwortlich gemacht, Liberalisierung wird nicht verteufelt, sondern es wird eine Strategie verfolgt, die ihre Vorteile ausnutzt. Die Lissabonziele sind in diesen Ländern schon 2005 weitgehend erfüllt. Wachstum und Exzellenz im Innovations- und Ausbildungssystem werden angestrebt, damit der Wohlfahrtsstaat finanzierbar bleibt und die Umwelt geschont werden kann. Ein europäisches Modell des reformierten Wohlfahrtsstaates – kostenbewusst, anreizoptimierend, wachstumsorientiert – ist konkurrenzfähig und kombiniert Einkommen, soziale Sicherheit und ökologische Verantwortung.

Abbildung 3: Performance Top 3 und Big 3 vs. EU 15



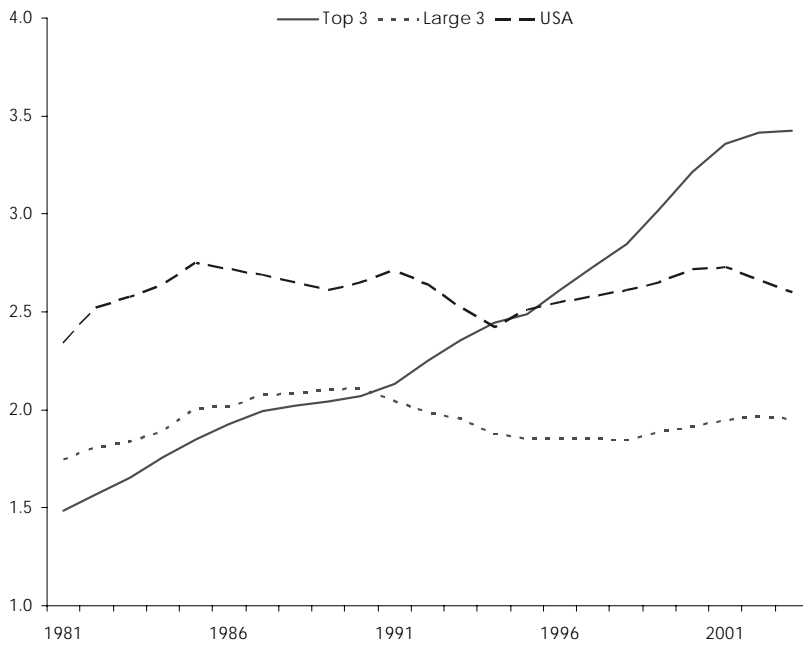
Q: WIFO-Berechnungen auf Grund von Eurostat (AMECO).

Abbildung 4: Gesamtwirtschaftliches Wachstum



Q: WIFO-Berechnungen auf Grund von Eurostat (AMECO).

Abbildung 5: Forschung und Entwicklung in % des BIP



Q: WIFO-Berechnungen auf Grund von OECD (MSTI).

Elemente einer Wachstumsstrategie für Österreich

Österreich befindet sich somit an der Wegkreuzung zwischen alten Strukturen und neuen Anforderungen. Die neuen Anforderungen werden in der Lissabon-Strategie aufgezeigt, sie sind für ein reiches Land noch wichtiger als für den Durchschnitt. Für Österreich hat das WIFO sieben Strategielinien einer Wachstumsstrategie vorgezeichnet: Forschung, Ausbildung, Weiterbildung, Infrastruktur, Arbeitsmarktreformen, Betriebsgründungen und Umwelttechnologie. Die ersten vier Strategien definieren die Wettbewerbsfaktoren, die darüber entscheiden werden, ob Österreich in der neuen Situation seine exzellente Einkommensposition halten und ausbauen kann. Alle Strategieelemente zusammen sollten es möglich machen, den Wachstumspfad Österreichs zu heben. Die Schwierigkeit der Aufgabe der Wirtschaftspolitik liegt allerdings darin, dass die aufgezeigten Strategielinien für längere Zeit konsequent verfolgt und regelmäßig überprüft und ggf. angepasst werden müssen und dass die Wirtschaftspolitik auch verstanden und kommuniziert werden muss, wenn es gelingen soll, den Wachstumspfad auch nur um ein paar Zehntelprozentpunkte zu heben.

Mittelfristige Prognose: mehr Wachstum, konstant hohe Arbeitslosenquote

Die österreichische Wirtschaft ist in den letzten fünf Jahren mit einer Rate von nur 1,6 % gewachsen. Die gerade publizierte neue mittelfristige Prognose des WIFO erwartet für die nächsten fünf Jahre (bis 2009) ein mittelfristiges Wachstum von 2,3 %. Dieses Wachstum liegt etwas höher als im Euroraum (2,1 %), erstens weil die neuen EU-Mitgliedsländer aber auch die südeuropäischen Länder stärker expandieren, zweitens, weil der Strukturwandel zu höherwertigen Produktionen und Dienstleistungen Fortschritte gemacht hat und drittens, weil Zukunftsausgaben forciert werden. Das Wachstum ist aber nicht stark genug, um die Arbeitslosenrate zu senken. Sie verharrt auf 4,5 % nach EU-Berechnung und 7,1 % nach nationaler Statistik. Das bedeutet in absoluten Zahlen einen Anstieg auf fast 260.000 Personen im Jahr 2009 (2005 247.000). Die Beschäftigung steigt mit 0,9 % pro Jahr also um ca. 30.000 Personen. Das Arbeitsangebot steigt im selben Ausmaß (relativ, absolut etwas stärker). Das stark steigende Arbeitsangebot ergibt sich aus (i) einem Anstieg der Bevölkerung im erwerbsfähigem Alter (+0,3 % u. a. durch Einbürgerungen), (ii) Ausweitung der Zahl der Saisoniers und der Gastarbeiter aus alten Mitgliedsländern, (iii) der Erleichterung von Arbeitsgenehmigungen für Ausländer, die sich im Inland aufhalten, und (iv) der Verringerung der Frühpensionen.

Wachstum muss Priorität Nr. 1 werden

Nicht zuletzt diese Prognose legt es nahe, die Anhebung des Wachstumspfades zur wirtschaftlichen Priorität Nr. 1 zu machen. Ohne ein Wachstum von mehr als 2,5 % wird die Arbeitslosigkeit nicht sinken, das Budget mittelfristig nicht „close to zero“ kommen, das Pensionssystem nicht nachhaltig stabilisiert sein.

Wachstum war bisher weder in Europa noch in Österreich das prioritäre Ziel. In Europa waren es die Stabilisierung der Preise und der öffentlichen Haushalte, die Einführung des Euro und

die Schaffung eines Binnenmarktes. In Österreich hatten Budgetstabilisierung, Pensionsreform und Kindergeld einen höheren Stellenwert (wenn auch in den letzten Jahren dreimal durch Pakete und letztlich durch die Steuerreform Wachstumsimpulse gegeben wurden).

Es gibt auch noch immer keinen vollen Konsens und volle Unterstützung für eine Wachstumsstrategie. Viele geben dem Wachstum Nachrang hinter immateriellen Zielen (im Vergleich zu Glück, Wohlstand). Das ist eine Sache der Präferenzen, die der Wissenschaftler nicht zu kritisieren, sondern nur festzustellen hat. Ich habe allerdings das Gefühl, dass gerade wohlhabendere Schichten dann doch eine hohe Präferenz für mehr Geld haben, wie sich im Widerstand gegen Umverteilung und vermögensabhängige Abgaben, gegen Aufhebung von Sonderrechten und im Plädoyer für hohe Managergehälter zeigt.

Noch wichtiger ist aber, dem Irrtum entgegenzutreten, dass es möglich ist, ohne Wachstum die Arbeitslosigkeit zu senken. Alle sind für höhere Beschäftigung, wenige sehen höheres Wachstum als prioritäres Ziel. Eine Reduktion der Arbeitslosigkeit ohne Wachstum ist in der Regel mit erheblichen dirigistischen Eingriffen verbunden. Jeder muss kürzer arbeiten, niemand darf den Lohnausfall kompensieren dürfen durch längere Arbeit oder Zweitjob. Die Rate des arbeitssparenden technischen Fortschrittes muss reduziert werden, arbeitsintensivere Techniken müssen verordnet werden. Das ist sehr schwer in einer Marktwirtschaft und kann letztlich auch – vor allem wenn es sich um Maßnahmen handelt, die den arbeitssparenden technischen Fortschritt verlangsamen – negative Rückwirkungen auf die Produktivitäts- und Wachstumsentwicklung und damit wiederum die Beschäftigung haben. Was leicht geht wird ohnehin schon getan: Es gibt mehr Teilzeitbeschäftigung, das Produktivitätswachstum in der mittelfristigen Prognose des WIFO liegt mit 1,4 % ohnehin unter den Erfahrungen der achtziger und neunziger Jahre (und unter dem, was man als autonomen Trend des arbeitssparenden technischen Fortschrittes hält).

Zusammenfassend gibt es sicher auch Möglichkeiten, mit etwas geringerem Wachstum als 3 % die Arbeitslosigkeit zu senken, darunter auch einige positive Maßnahmen (Bildungsfreistellung, Teilzeit in der gewünschten Lebensphase). Aber die meisten Maßnahmen zur Reduktion der Arbeitslosigkeit ohne Wachstum sind passiv und dirigistisch (Verbote von Überstunden, Erschwerung von Arbeitsbewilligungen, Reduktion der Investitionen), sodass eine Anhebung des Wachstums (mit Berücksichtigung der Ressourcenschonung) der bessere Weg ist.

Forcierung von Umweltzielen ist Teil der Wachstumspolitik

Das Plädoyer für mehr Wachstum darf nicht als Verringerung des Stellenwertes des Umweltzieles interpretiert werden. Der größte Teil des Wachstums in einem Hochlohnland erfolgt durch Qualitätssteigerung und durch mehr und höherwertigere Dienstleistungen, für den Rest können gesetzliche Rahmenbedingungen die ökologische Vertretbarkeit steigern. Ein genereller Gegensatz zwischen Wachstum und Umwelt war in der ersten Phase der Umweltdiskussion gesehen worden. Heute weiß man, dass entgangene Umweltinvestitionen zu höheren Kosten nachgeholt werden müssen. Zusätzlich weiß man, dass eine nationale Vorreiterschaft bei Umweltzielen auch einen Wachstumsschub bedeuten kann. Das führende

Land in der Umwelttechnologie kann seine Position durch First Mover Advantages und Referenzprojekte stärken. Österreich ist bei der Umwelttechnologie international stark vertreten, diese Technologie passt auch zum Image Österreichs in Kultur, Tourismus und Problemlösungskapazität. Ihre Förderung kann ein wertvoller Ansatzpunkt zur Vermarktung Österreichs als Technologieland sein.

Zwischen skandinavischem Vorbild und deutscher Heuschreckendebatte

Vergleicht man das österreichische Wirtschafts- und Sozialmodell mit jenem anderer europäischer Länder, so liegt es zwischen dem kontinentaleuropäischen und dem skandinavischen Modell des Wohlfahrtsstaates, das erste vielleicht von Deutschland und Frankreich geprägt, das zweite von Schweden und Dänemark. Angesichts des unterschiedlichen Erfolges der Ländergruppen ist es wichtig, welches Modell in Österreich angestrebt wird.

Am skandinavischen Modell (oft „flexibler Kapitalismus“ genannt) besticht letztlich der Erfolg nach vielen Krisen, jene Kombination aus Reformen, langfristiger Absicherung und technologischer Exzellenz gefunden zu haben, die notwendig ist, in einer turbulenten Weltkonjunktur zu bestehen. Am deutschen Modell (oft Rheinisches Modell genannt) bedrücken die Reformblockaden u.a. auch zwischen Regierung und Opposition, die Abfolge der Maßnahmen, die Häufigkeit von Kurswechseln, das Fehlen einer langfristigen Strategie. Eine Technologielücke und Defizite im Ausbildungssystem wurden für Deutschland Ende der achtziger Jahre geortet, aber in den neunziger Jahren vergessen. Die Bauwirtschaft wurde dann in den neunziger Jahren zur profitabelsten Sparte gefördert (woraus sich spiegelverkehrt in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre ein Einbruch ergab), der Aufbau oder Erhalt von Produktionsbetrieben wurde vernachlässigt, die Dienstleistungslücke nicht geschlossen. Budgetdefizite ergeben sich, ohne geplant zu werden, eine Steuerreform ergab eine Nettosteuerzahlung des Staates an die Firmen (in einem Jahr). Der Arbeitsmarkt wurde reformiert, nachdem sich angebotsseitige und budgetpolitische Maßnahmen erschöpft hatten und die defensive Wirkung überwiegen musste (ohne dass ein „Weiser“ das erkannte). Ein-Euro-Jobs und Mindestlöhne für Ausländer werden nicht als Widerspruch gesehen. Die Kombination einer Steuerreform, die den Standort Deutschland attraktiver machen soll, mit der Beschimpfung von Investoren war dann der letzte Schritt.

Österreich hat einige Elemente des skandinavischen Reformmodells als richtig erkannt und übernommen: Die radikale Veränderung des internationalen Umfelds durch Ostöffnung und EU-Erweiterung wurde zur Kenntnis genommen und spiegelt sich in der günstigen steuerlichen Behandlung von Unternehmen wider (KÖST-Senkung, Gruppenbesteuerung, nicht entnommene Gewinne), die Notwendigkeit in Forschung zu investieren, wird gesehen, wenn auch nicht im genügenden Ausmaß. Die Umstellung des Ausbildungssystems wurde begonnen (Fachhochschulen, Universitätsreform), wenn auch mit ungenügenden finanziellen Mitteln. Den Anreizwirkungen am Arbeitsmarkt wird Aufmerksamkeit geschenkt (Mobilitätsfördernde Maßnahmen wurden erhöht, Wiedereingliederungsbeihilfen). Andererseits liegt der österreichischen Wirtschaftspolitik traditionell keine umfassende Strategie zugrunde. Es gibt

weder eine langfristige, dokumentierte Strategie für den Wirtschaftsstandort Österreich 2020, auch keine langfristigen Konzepte für einzelne Teilbereiche der Politik (Weiterbildung, Industriepolitik, Arbeitsmarktpolitik, Umweltpolitik, Steuerpolitik etc.). Reformen erfolgen eher bruchstückhaft und anlassbezogen. Es gibt auch keinen Konsens zwischen Experten, Regierung und Vertretern der Sozialpartner, der über die Parteigrenzen und Legislaturperioden hinausgeht. Dieser wäre notwendig, um den Konsumenten und Unternehmern das Vertrauen in Wirtschaftsentwicklung und Wirtschaftspolitik zu geben. Die Gewissheit fehlt, dass alles geschieht, um die neuen Chancen aus der neuen wirtschaftlichen und geopolitischen Situation zu nützen und den Verlierern des Veränderungsprozesses neue Möglichkeiten aufzuzeigen.

Mikroökonomischer Wandel benötigt makroökonomische Stabilität

Die mittelfristigen Chancen auf Grund der Veränderungen in der wirtschaftlichen Landschaft sind für Österreich weit größer als die Risiken. Auch Europa könnte wieder auf den Wachstumspfad zurückkehren, weil einige Vorleistungen (Euro, Binnenmarkt, Erweiterung) erbracht sind und der Wachstumsstrategie seit dem Luxemburggipfel eine größere Priorität beigemessen wird. Das sollen wir im Auge behalten, auch wenn es kurzfristig wieder Monate mit überwiegend negativen Informationen (Konjunkturdelle) geben sollte. Die Wettbewerbssituation Österreichs ist günstig, sowohl kostenmäßig wie auch geografisch. Wir müssen aber noch breiter in die Zukunft investieren und durch Verwaltungsreform und Prioritäten im Budget Mittel freibekommen. Die Elemente der Wachstumsstrategie müssen schrittweise aber konsequent umgesetzt werden und dürfen weder durch Wahlkampf noch durch EU-Präsidentschaft zum Stillstand kommen. Der nationale Lissabon-Plan, der bis in den Herbst zu erarbeiten ist, ist ein Meilenstein auf diesem Weg. Ein mahrender Mr. Lissabon (eine Mrs. Lissabon), der (die) nicht der Regierung angehört, und die Sozialpartner könnten in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle übernehmen. Und die Politik sollte auf Basis langfristiger Konzepte erfolgen, berechenbarer und konsensualer gestaltet werden. Die Bereitschaft dazu gilt es auszuloten oder wieder herzustellen. Ein österreichisches Modell einer Marktwirtschaft mit drei Eigenschaften ist denkbar und gestaltbar: Sie muss ökonomisch effizient, sozial und ökologisch sein. Und wenn dies nach langfristigen Konzepten stattfindet, werden auch mehr Reformen nicht zu mehr Unsicherheit führen, sondern akzeptiert werden als notwendige Veränderung in einer unsicheren Umgebung, die durch die Wirtschaftspolitik stabiler und erfreulicher gestaltet wird, als es Marktkräfte allein zulassen.

Wende in der europäischen Wirtschaftspolitik?

Die Ablehnung der Verfassung in zwei Volksabstimmungen hat zu einer Diskussion über den politischen Prozess (Bürgernähe, Erweiterung) aber auch über den wirtschaftspolitischen Kurs der EU geführt. Das ist grundsätzlich dann nicht schlecht, wenn diese Diskussion dazu führt, das Zusammenspiel verschiedener Politiken besser zu verstehen, die Aufgabenverteilung zwischen nationaler Politik und EU-Politik zu verbessern und den Zielen Wachstum und Beschäftigung eine höhere Priorität zu geben. Es wäre schlecht, wenn damit eine Rücknahme

des Integrationsprozesses direkt oder indirekt verbunden wäre, die bisherige Politik dämonisiert würde und Unsicherheit und Ratlosigkeit noch stärker um sich greifen würden.

Europa ist historisch und im internationalen Vergleich ein Wirtschaftssystem mit hohem Staatseinfluss und stark gemilderter Wirkung der Marktkräfte. Die Staatsquote liegt nahe 50 %, die Produkt- und Arbeitsmärkte sind reguliert, Risiken der Arbeitslosigkeit, der Krankheit und des Alters sind durch großteils staatliche Versicherungen abgedeckt, die Transferausgaben sind hoch, Schulen und Spitäler sind überwiegend staatlich. Diese Einschätzung hält im Vergleich zu den USA, aber auch zu den anderen außereuropäischen Industrieländern (Kanada, Australien, Neuseeland). Zusätzlich war Europa sehr stark fragmentiert, auf relativ kleinem Raum galten sehr unterschiedliche Regelungen und waren viele Grenzen zu überschreiten.

Diese Fragmentierung wurde durch den Integrationsprozess verringert. Der Prozess war auch erfolgreich, wie man aus dem Aufholprozess Europas gegenüber den USA bis in die Mitte der neunziger Jahre erkennen konnte. Die Schaffung der Freiheit des Warenaustausches und der Investitionstätigkeit und schrittweise auch der Personen hat erwartungsgemäß (für Ökonomen) Wachstum, Beschäftigung und Wohlfahrt erhöht. Die europäische Integration hat auch nicht zu einer vollständigen Angleichung der Wirtschaftssysteme geführt. Auch heute noch ist das englische System sehr viel anders als das kontinental-europäische (am ähnlichsten dem System der USA und Irlands, aber auch diesem nicht gleich; das englische System unterscheidet sich auch durch hohe staatliche Intervention im Schul- und Gesundheitssystem vom amerikanischen). Das skandinavische System ist nach Wohlfahrtskriterien interventionistischer und egalitärer, nach den Freiheiten für Unternehmer und nach der Regulierungsdichte marktnäher als das übrige Europa. Die Systeme Frankreichs und Deutschlands wurden auch lange als sehr verschieden betrachtet (das eine betont die Planbarkeit bis in einzelne Sektoren, das andere die Beschränkung der Politik auf Rahmenbedingungen). Die kleinen Länder haben spezielle korporatistische Formen, die südlichen Staaten sichern noch immer mehr durch Familienleistungen Risiken ab als durch staatliche Leistungen.

Der Kurs der Europäischen Union war es, Grenzen niederzureißen, Märkte zu öffnen, Konkurrenz zu forcieren; so gesehen ist das Binnenmarktprogramm (inkl. Zollabbau, Euroeinführung) ein marktliberales Programm. In den neunziger Jahren kam durch den Versuch, die Währungsunion auch auf Länder mit unstabiler Wirtschaftspolitik auszudehnen, eine restriktive makroökonomische Komponente hinzu (Stabilitäts- und Wachstumspakt). Hinzu kommt eine Geldpolitik, die noch nicht einen vorhandenen Ruf des Hüters der Preisstabilität „melken“ konnte (wie der Fed in den USA)⁷, sondern ihn erst aufbauen musste. Eine Präferenz für Preisstabilität vor Wachstum kam hinzu, die für viele (nicht für alle) auch eine ideologische Komponente hat. Expansive Strategien wurden auch gedacht: im Lissabonprozess die Forcierung einer primär angebotsseitigen Wachstumspolitik, in den transeuropäischen

⁷ Einen Ruf „melken“ heißt in der Spieltheorie, die Glaubwürdigkeit in eine bestimmte Richtung unerschütterlich aufzubauen (z.B. Preisstabilität) und dann die Möglichkeit zu haben, in eine andere Richtung (Wachstum) arbeiten zu können, ohne dass Inflationsangst entsteht.

Projekten eine Politik, die sowohl Nachfrage stützen würde als auch den Standort verbessern würde. Nationale Beschäftigungspläne wurden von Brüssel verlangt, dies entspricht der Ansicht, dass man die Arbeitslosigkeit primär am Arbeitsmarkt bekämpfen kann – und die man durchaus auch kritisieren kann! Andererseits ist eine Politik, Pläne zu verlangen, dafür Leitlinien vorzugeben und die nationalen Pläne dann zentral zu kontrollieren, einer eher dirigistischer Ansatz.⁸

Von den drei Linien der europäischen Politik wirkt die Binnenmarkt- und Marktöffnungspolitik kurzfristig restriktiv - langfristig sollte sie expansiv wirken (gegeben, es kommen nicht zusätzliche Restriktionseffekte hinzu); Stabilitätspolitik sollte neutral sein (im selben Ausmass expansiv in der Rezession und dämpfend in der Hochkonjunktur). Dabei gibt es einen Trade Off, eher Inflation zu bekämpfen oder eher Wachstum zu forcieren. In ihrer Ausführung und angesichts des Versuches besonders die zu einem Kostenanstieg tendierenden Länder im Zaum zu halten und den Ruf der neuen Zentralbank zu stützen, wirkte sowohl die Fiskalpolitik wie auch die Geldpolitik in den neunziger Jahren asymmetrisch, nämlich überwiegend restriktiv (ohne die strukturellen Probleme der Haushalte wirklich in den Griff zu bekommen). Die Wachstumskomponente wurde (i) mangels Zuständigkeit der EU, (ii) mangels Managementkapazität oder (iii) mangels finanzieller Mittel so unzureichend verfolgt, dass sie wirkungslos blieb. Die Investitionsquoten sinken, die Forschungsquoten stagnieren in vielen Ländern. Allerdings hätten hier die Nationalstaaten auch eigene Initiativen ergreifen können, waren es doch Aktivitäten/Bereiche, die vor der „Vollendung“ des Binnenmarktes auch in nationaler Kompetenz waren. Der Wille zum Wachstum und die Forcierung von Zukunftsinvestitionen fehlten vor allem in den großen Ländern (Deutschland, Frankreich und Italien).

Die Folge der Asymmetrie in den drei Politiklinien von Liberalisierung, Makrosteuerung und Wachstumspolitik ist bekannt: niedriges Wachstum und hohe, persistente Arbeitslosigkeit. Die EU dafür alleine für den Policy Mix und das Ergebnis verantwortlich zu machen ist falsch. Ohne hohe Defizite und einer Staatsverschuldung zwischen 60 % und 150 % des BIP in den EU-Mitgliedstaaten wäre der Stabilitätspakt nicht erfunden worden. Bei stärkerer Umschichtung der Staatsausgaben zu den Zukunftsausgaben auf nationaler Ebene wäre der Wachstumspfad Europas höher und die zögerliche Verfolgung der Lissabonstrategie nicht so folgenschwer, bei einem höheren Stellenwert der Infrastruktur würden transeuropäische Projekte schneller verwirklicht und würden Nachfrage und Wachstum so stark erhöhen, dass der negative Erstrundeneffekt der Liberalisierung auf die Beschäftigung verkraftet werden würde. Die europäische Politik hat diese Erkenntnisse teilweise am Gipfel in Luxemburg realisiert: Der Vorrang von Wachstum und Beschäftigung wurde betont, die Wachstumsstrategie soll nach einem nationalen Plan forciert werden (womit Abweichungen nunmehr auch national zu verantworten sind), der Stabilitätspakt wurde gelockert. Allerdings sind zwei Monate nach dem Gipfel viele Details noch nicht ausgearbeitet. Jene, die es sind

⁸ Die Vielzahl der Pläne (Stabilitäts- und Wachstumsplan; Beschäftigungspläne, Budgetpläne), die Aktionspläne, Grünbücher und Weißbücher, und die quantitativen Ziele (z.B. in der Lissabonstrategie) haben zur Kritik der Europäischen Politik als planwirtschaftlicher Ansatz geführt, der im Spannungsfeld zur Kritik eines zu marktwirtschaftlich liberalen Ansatzes steht.

(„Broad Guidelines“), bieten viel Platz sowohl für die Fortsetzung des bisherigen Weges als auch für seine Veränderung. Und die politischen Themen (Verfassung) dominieren wieder über die ökonomischen.

Die Initiativen des Luxemburg-Gipfels würden die asymmetrische Durchführung der makroökonomischen Politik reduzieren, bei entsprechenden nationalen Anstrengungen sogar beseitigen. Der Prozess der Öffnung der nationalen Märkte, des Beseitigens von Grenzen und Eintrittsbarrieren, der Intensivierung des Wettbewerbes könnte fortgesetzt werden, unter Rahmenbedingungen, die auch die Arbeitslosigkeit reduzieren. Eine Wiedererrichtung von nationalen Grenzen ist nicht der richtige Weg, auch nicht der Aufbau von neuen Barrieren gegen Nachbarn oder Schuldzuweisungen an Brüssel, Ausländer, Financiers und Investoren.

Literaturhinweise

- Aiginger, K. (2005A), Strategien zur Erhöhung von Wachstum und Beschäftigung in Österreich, Überblick über bisherige Maßnahmen und Anregungen für mögliche Initiativen auf Anfrage der Bundesregierung vom 7. April 2005. Unterlage für den Reformdialog "Wachstum und Arbeit" am 1. Mai 2005.
- Aiginger, K. (2005B), *Wohin steuert das österreichische Wirtschafts- und Sozialmodell?* Referat vor dem Club der Wirtschaftspublizisten in Wien, 18. Mai 2005, WIFO-Vorträge No 95, 2005.
- Breuss, F., *Austria, Finland and Sweden after 10 Years in the EU: Expected and Achieved Integration Effects*, Europainstitut, Working Paper No. 65, 2005.
- Bundesarbeiterkammer, *Ein Jahr EU-Erweiterung: Trends und Fakten, Eine umfassende Analyse aus Sicht der Bundesarbeiterkammer*, 2005.
- Friesenbichler, K., Indices zur Tarifentwicklung im Österreichischen Telekom-Sektor, Juni 2005.
- Kaniovski, S., Walterskirchen, E., *Flexibilisierung der Arbeitszeit*, WIFO, 2004.
- Kratena, K., *Makroökonomische Evaluierung der Liberalisierung im österreichischen Energiemarkt*, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, September 2004.
- Nauschnigg, F., „Fast alle haben gewonnen, Eine wirtschaftliche Kosten-Nutzen-Rechnung des EU-Beitritts für Österreich“, *Arbeit und Wirtschaft*, November 2004.
- Schweikert, R., „Vom Washington-Konsens zum Post-Washington-Dissens? Glaubwürdigkeit, Timing und Sequencing wirtschaftlicher Reformen“, in *Die Weltwirtschaft*, No. 3, 2003, S. 299-312.
- Sinabell, F., „Entwicklungstendenzen der österreichischen Landwirtschaft seit dem EU-Beitritt“, in *Ländlicher Raum*, No.6, 2004.
- Tumpel, H., „Baustelle Europa – eine Bilanz aus Arbeitnehmersicht“, in *Wirtschaftspolitische Blätter*, No. 2, 2004, S. 203-212.
- WIFO, *Österreich in der Europäischen Union, Anforderungen und Chancen für die Wirtschaft*, Sonderheft WIFO-Monatsberichte, 1994.