
Steirisches Jahrbuch für Politik 2006

Herausgeber:

Herwig Hösele

Reinhold Lopatka

Wolfgang Mantl

Hildegunde Piza

Manfred Prisching

Bernd Schilcher

Andreas Schnider

Gesamtredaktion:

Klaus Poier

Graz 2007



Die Dynamik gestalten

12 Thesen zu Wirtschaft und Politik
im nächsten Jahrzehnt*

Karl Aiginger

1. Die Weltwirtschaft erlebt derzeit ein kräftiges Wachstum, aber auch neue Ungleichgewichte

Die Produktion der Weltwirtschaft wird 2007 um ein Viertel höher liegen als 2002. China und Indien verdoppeln ihre Weltmarktanteile. Diese Dynamik wird sich fortsetzen, wenn auch nicht ohne Pausen, regionale Krisen und interne Konflikte. China wird seine historische Position als größte Wirtschaftsregion der Welt zurückerobern; schließlich stellen China und Indien auch 40 % der Weltbevölkerung.

Für Europa ist es ein Faktum, dass Güter, bei denen es Größenvorteile in der Produktion gibt, die einen hohen Transportweg verkraften, wo Kundennähe, Innovation und Service keine große Bedeutung haben, abwandern, u.a., weil die Löhne in China noch immer nur bei weniger als einem Zehntel des europäischen Niveaus liegen. Dennoch gerät die Expansion Chinas und Indiens nicht zum Nachteil der Industrieländer,

- erstens, weil China künftig zur Vergrößerung des Kuchens ebensoviel beiträgt, wie es durch Exporte entnimmt. Im nächsten Jahrzehnt werden die Importe Chinas wahrscheinlich rascher wachsen als die Exporte! Allerdings funktioniert die chinesische Wirtschaft derzeit noch nach anderen Spielregeln als die europäische.
- Zweitens sind billigere Produkte und die Wahlmöglichkeit zwischen Produkten aus unterschiedlichen Kulturkreisen für reiche Länder ein Vorteil. Obwohl die Globalisierung in Europa oft kritisch gesehen wird, kommen schon heute 20 % des Wohlstandsgewinns der EU aus der Globalisierung (verglichen mit 10 % aus der Integration). Allerdings erhöht die Globalisierung auch das Tempo des notwendigen strukturellen Wandels in Europa.

Der Boom der Weltwirtschaft ist derzeit eher durch Ungleichgewichte in den reichen Ländern gefährdet; z.B. durch die Ungleichgewichte im amerikanischen Budget, in der Leistungsbilanz und in der internen Ersparnisbildung. Länder mit geringerem Einkommen sparen und finanzieren teilweise die Investitionen in den USA. Das Leistungsbilanzdefizit erfordert eine anhaltende Bereitschaft von privaten Investoren und ausländischen Notenbanken, US-Wertpapiere und Aktien zu kaufen. Anleger werden aber ihre Reserven immer mehr in den Euro umschichten. Die Länder mit niedrigem Einkommen werden nicht immer auf Konsum und Inlandsnachfrage verzichten, um ihre Ersparnisse im Land mit dem höchsten Einkommen und der entferntesten Ideologie zu investieren.

Die Ungleichgewichte können abgebaut werden durch (1) eine starke Abwertung des Dollars, (2) ein öffentliches Sparprogramm der US Regierung, (3) ein stärkeres Wachstum Europas und (4) eine starke Aufwertung der chinesischen und japanischen Währung. Bleibt die Last auf einer einzigen dieser Strategien und tritt die Korrektur plötzlich und ungesteuert auf, so ist eine Unterbrechung des Wachstums (und auch eine Weltwirtschaftskrise) nicht auszuschließen. Wenn die Strategien koordiniert und sich gegenseitig unterstützend abgewickelt werden, und vor allem je größer der Beitrag eines höheren Wachstums in Europa (Südamerika, Russland etc.) ist, desto länger wird die günstige Phase der Weltwirtschaft anhalten und ein „soft landing“ ist möglich. Wenn Europa gleich schnell oder rascher als die USA wächst, dann schrumpft das US-Defizit. Die Notwendigkeit einer weltweiten Koordination wird derzeit nicht genügend erkannt.

These: *Die derzeitigen Ungleichgewichte in der Weltwirtschaft erfordern eine stärkere internationale Koordination. Zu viele der intelligentesten Köpfe in allen Ländern beschäftigen sich mit der Möglichkeit, aus Ungleichgewichten kurzfristige Gewinne zu erzielen, Wahlen zu gewinnen, Krisen mit wirtschaftlichem Hintergrund durch polizeiliche oder militärische Maßnahmen einzudämmen. Zu wenig Aufmerksamkeit wird der Notwendigkeit gewidmet, die Ungleichgewichte realwirtschaftlich durch physische und immaterielle Investitionen, bildungspolitisch und verteilungspolitisch zu beseitigen. Die Dynamik Chinas im Speziellen und die Globalisierung im Allgemeinen sind auch ein Vorteil für das wachstumsschwache Europa. Je glatter die Entwicklung verläuft, desto klarer sind die Signale für Europa. Der Aufstieg Chinas erhöht den Veränderungsdruck in den Industrieländern. Weltweite Kooperation zur Verringerung der wirtschaftlichen Ungleichgewichte ist unerlässlich.*

2. Das Wachstumsproblem Europas:

Die wirtschaftspolitische Performance liegt weit unter ihrem Potenzial

Während die Weltwirtschaft um 25 % expandiert, erreicht Europa in der Periode 2002/07 kaum 10 %. Das steht im Gegensatz zum erfolgreichen Aufholprozess in den Jahrzehnten seit dem Zweiten Weltkrieg. Grund für die wirtschaftlich unbefriedigende Bilanz Europas in den letzten zehn Jahren waren zu einem geringeren Teil Systemzwänge, zum größeren Teil Fehler in der europäischen Wirtschaftspolitik. Und drittens glaubte man, nationale Politik sei weniger wichtig geworden, sie werde in Brüssel erledigt.

Zu den Systemzwängen zählt die Notwendigkeit, ausufernde Budgetdefizite vor der Einführung des Euro einzudämmen, und nachher das Bestreben der EZB, einen Ruf als Inflationshüter zu erarbeiten. Schwerwiegend war es zu übersehen, dass die langfristig notwendige Binnenmarkt- und Liberalisierungspolitik negative Anfangseffekte vor allem auf die Beschäftigung haben musste, bevor die expansiven positiven Effekte eintreten wür-

den („pain precedes gain“). Es wurde verabsäumt, die bestehenden Budgets, über die fast genau die Hälfte des Wirtschaftsvolumens in Europa „umgeleitet“ werden, so umzustrukturieren, dass Wachstum, Ausbildung und Weiterbildung und intelligente Infrastruktur gefördert werden. Die kurzfristige makroökonomische Absicherung, wie auch die langfristige Expansion durch Innovation wurden vernachlässigt. Die Rolle steigender Einkommen für den Konsum wurde unterschätzt, Anreize, Gewinne in Europa zu reinvestieren, wurden unterlassen. Auf europäischer Ebene spiegelt sich die Unfähigkeit, Prioritäten zu verschieben in dem hohen Anteil der flächenbezogenen Agrarförderung (im Gegensatz zur umwelt- und regionalbezogenen) und in den geringen Mitteln für Energieeinsparen und Alternativenergien wider.

These: *Europa wird den Abstand zum Wachstum der Weltwirtschaft verringern, hoffentlich durch Steigerung des eigenen Wachstumstempos und nicht nur durch Verringerung des amerikanischen und asiatischen Wachstums. Die Asymmetrie der Wirtschaftspolitik wird reduziert: Systemzwänge werden geringer, Lernprozesse wirken. Aber es ist nicht zu erwarten, dass die europäische Wirtschaftspolitik Europa auf Wachstumskurs bringt. Wenn Europa 25 oder 30 Mitglieder mit unterschiedlichsten wirtschaftlichen Bedingungen hat, dann darf man sich keine umfassende und gleichzeitig situationsbezogene Wirtschaftspolitik erwarten. Wirtschaftspolitik und besonders Wachstumspolitik wird wieder stärker eine nationale Aufgabe. Wenn Nachbarstaaten sich stärker koordinieren als die Gesamt-EU, umso besser. Die europäische Politik garantiert, dass die Regeln transparenter werden, aber die konkrete Ausführung kann nach Ländern verschieden sein. Entscheidend ist, wie viele Staaten europäische Ziele und Leitlinien verfolgen oder sogar übertreffen, z.B. bezüglich Wachstum, Beschäftigung, Forschung und tertiärer Ausbildung. Im Idealfall werden nationale Strategien – den Leitlinien folgend – in regionalen Verbänden nachadjustiert. Nachbarstaaten sollten eine gemeinsame Wachstumsstrategie zusätzlich zur europäischen und zur nationalen Ebene forcieren. Europa wächst stärker, ergänzende nationale Wirtschaftspolitik ist möglich und nötig.*

3. Europas Chancen durch die Dynamik der Nachbarn (die „nahe Globalisierung“)

Der Aufstieg Chinas und Indiens bringt für Europa einen Nachfrageschub und bietet eine Chance für kostengünstige Produktion und damit die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit. Aber die Konkurrenz ist stark, große Konzerne haben schon Fuß gefasst. Anders in den neuen Mitgliedsstaaten, in Südosteuropa, in den Nachfolgestaaten der UdSSR, in der Türkei. Hier kann Europa und besonders auch Österreich aus der frühen Startposition – First Mover Advantage – und durch historische Netzwerke profitieren. Die Transportkosten, die kulturellen und sprachlichen Barrieren sind für Österreich geringer. Wie dynamisch

der Markt ist, zeigt sich daran, dass das Wachstum der zehn neuen Mitglieder mehr als doppelt so hoch liegt wie in den alten. Eine Berechnung des WIIW zeigt, dass das „weite Europa“ in den nächsten Jahrzehnten mit 3 % wächst, gleich hoch wie die USA.

These: *Die weitweite Globalisierung mag ein Auswärtsspiel sein, die nahe Globalisierung ist ein Heimspiel für Europa. Bestehende Netzwerke und Kenntnisse können genutzt werden. Europäische Headquarter können erhalten werden, und Investoren aus dem alten Europa sind im weiteren Europa in der Regel gerne gesehen. Eine Form der Integration wird für den äußeren Ring von Staaten zu finden sein. Sie muss nicht immer Voll-Mitgliedschaft heißen, es wird Teilmitgliedschaft mit der Chance zur Vertiefung in konsensualen Schritten und Stufen geben. Die EU selbst muss eine geringe Zahl von Themen umfassend regeln, wenn es mehr und unterschiedlichere Spieler gibt. Die Nachbarländer Europas erleben einen Wachstumsboom, ihre Einbindung muss durch ehrliche und innovative Regelungen erfolgen.*

4. Konsequenzen des Wandels:

Neue Probleme erfordern neue Lösungen

Das Tempo der Veränderung bleibt hoch. Ein Abbremsen kann und soll nur in sehr sensiblen und spezifischen Bereichen vorgenommen werden. Die Institutionen und die Politik haben noch nicht voll auf Globalisierung, Euro und Informationstechnologie reagiert; jedenfalls weniger als der Einzelne als Konsument, Produzent oder Arbeitnehmer reagiert hat oder betroffen ist.

Der öffentliche Sektor verwaltet primär den Status quo und garantiert den eigenen Beschäftigten in unveränderten Tätigkeiten Arbeitsplätze, statt die Aufgaben umzuschichten und den Privaten beim Wandel zu unterstützen. Die Infrastruktur wurde zu spät vom Ausbau der letzten Bergstraße zur Erneuerung des Bahn- und Straßennetzes für die neue Wirtschaftslandschaft umgeleitet. Die Zusammenfassung alter Energieträger im Rahmen einer österreichischen Lösung wurde lange angestrebt, statt neue Energieträger und Unternehmen zu unterstützen oder die Einsparung zu forcieren. Die Verlierer des Wandels wurden zuerst geleugnet, dann in öffentlichen Unternehmen, dann in der Frühpensionierung und nun in der Invalidität oder Sozialhilfe geparkt (oder abgeschoben). Dann wurden die überfüllten Parkplätze verkleinert und wenn dann noch neue Arbeits- und Wohlfahrtssuchende aus anderen Ländern dazukommen, gibt es Polemik, Beschuldigungen und Ausländerfeindlichkeit.

Die Gesamtheit von 19 Mio. Arbeitslosen in der EU und weitere 20 Mio. Unterbeschäftigte sind keine akzeptable Bilanz. Die Institutionen konzentrierten sich auf die Rechte der Insider. Gewerkschaften und Arbeiterkammern können mit Teilzeit und atypischer Beschäftigung nicht umgehen. Die Wirtschaftskammer duldet weiter Verzögerungen

rungen und interessenbedingte Blockaden bei Unternehmensgründungen, freien Gewerben, kombinierten Tätigkeiten. Die Freien Berufe sichern sich weiter hohe Preise und wohlabgeschottete Märkte. Der Hauptunterschied zwischen einem liberalen Land und einem kontinental-europäischen Land – so ein sozialdemokratischer Politologe in den Niederlanden – ist, dass im liberalen Land die neuen Zuwanderer zumindest in der Nacht die Rolle der Gewerbetreibenden, Supermärkte und Ärzte übernehmen, während in den kontinentalen Ländern oft qualifizierte Facharbeiter die unqualifizierten Inländer verdrängen. Und qualifizierte Ausländer bremsen den Strukturwandel.

These: *Das Tempo der Veränderungen, die auf uns zukommen, bleibt hoch. Veränderungen bieten Chancen, bedeuten aber auch Risiken. Im Schnitt sind die Chancen größer als die Belastungen. Aber die Belastungen treffen die wenig Qualifizierten stärker. Statt vorzugaukeln, dass die Veränderungen vermieden werden können, müssen die Fähigkeiten gestärkt werden mit Veränderungen zu leben, diese zu gestalten und zum Nutzen zu verwenden. Die Institutionen müssen die neue Realität begleiten und gestalten. Die Integration von Migranten ist gesellschaftlich und ökonomisch wichtig. Ein Leugnen der Veränderungen, aber auch ihrer asymmetrischen Wirkungen führt zu Reformwiderstand, Konflikten und Armutinseln in wohlhabenden Ländern. Die Institutionen müssen die neue Realität begleiten und gestalten. Die Integration von Migranten ist gesellschaftlich und ökonomisch wichtig.*

5. Das europäische Modell und seine Akzeptanz

Das geringe Wachstum, die anhaltende Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung haben zu einer Hinterfragung des europäischen Modells geführt. Eine Minderheit kritisiert das Modell als zu wenig liberal und verlangt weitergehende Liberalisierung von Dienstleistungen, Kapitalbewegungen, Privatisierungen, Deregulierungen, Aufhebung von Schranken und Hindernissen. Die Mehrzahl will die Liberalisierungen bremsen.¹ Vielfach wird das europäische Modell als neoliberal, zu wenig sozial und zu wenig bürgernah eingestuft, obwohl der Staatsanteil in der EU bei fast 50 % liegt (und auch in den letzten zehn Jahren nicht gesunken ist). Die Kritik erfolgt, obwohl Europa die reguliertesten Arbeits- und Produktmärkte der Welt besitzt, Armut und Einkommensdifferenzen geringer sind als in jeder anderen Region. Die Verteilung der Einkommen und der Risiken wird als ungerecht und die Absicherung von sozialen Risiken als zu gering eingestuft. Das sind Fakten.

Die Dynamik der weltwirtschaftlichen Entwicklung und die gegebenen Erfolge Europas, den aktiven Teil der Globalisierung z.B. durch steigende Exporte und eine aktive Direktinvestitionsbilanz zu nutzen, bewirken, dass neue Grenzen und Barrieren vor allem Europa selbst schaden würden. Die Härten der Globalisierung müssen durch Aktivierungen, neue Fähigkeiten, Höherqualifikation bekämpft werden, nicht durch Abschottung.

Die europäischen Bürger müssen Fähigkeiten, Institutionen, Arbeitsverträge und ein Sozialsystem entwerfen, das mit den Veränderungen kompatibel ist. Wer trotzdem nicht mitkommt, muss durch intelligente Versicherungsnetze aufgefangen werden.

Die Nutzung der Vorteile erfordert optimale Ausbildung, Weiterbildung. Sie verknüpft die Absicherung mit einem neuen Angebot für zukünftige Fitness. Das ist eine sehr große Aufgabe, die Rolle der Wirtschaftspolitik in dieser Phase ist größer als bisher, nicht geringer, wie oft vermutet und behauptet wird. Das skandinavische Modell enthält im Gegensatz zum kontinentaleuropäischen Modell Elemente, die die Anpassung an neue Gegebenheiten forcieren:

- die Bildungsanstrengungen erfassen den schlechtest qualifizierten Teil besser;
- Weiterbildung ist Pflicht und Selbstverständlichkeit;
- Sozialleistungen sind hoch, aber an Bedingungen geknüpft;
- Systemvertrauen ist hoch, Systemmissbrauch wird fast aus Eigeninitiative vermieden;
- Leistungen sind an Personen und nicht an Tätigkeiten gebunden;
- die Differenz zwischen Brutto- und Nettolöhnen ist geringer;
- Vermögen und Ressourcenverbrauch werden besteuert.

These: *Die europäische Integration wird erst dann ein wirtschaftlicher Erfolg, wenn Einkommen auf breiter Front steigen und die Arbeitslosigkeit sinkt. Dazu ist es notwendig, die Veränderungen als Chance zu sehen und die Personen und Institutionen auf die Bewältigung der Veränderungen vorzubereiten und nicht auf erworbene Rechte und Positionen abzustellen. Das skandinavische Modell enthält Elemente, die den Wandel stärker begünstigen und als selbstverständlich annehmen; Anpassungsfähigkeit ist eine positive Tugend. Die Politik muss zur Kenntnis nehmen, dass es Verlierer der Veränderung gibt, ihre Zahl muss vorausschauend klein gehalten werden und durch nachträgliche Qualifizierung reduziert werden. Nationale Wirtschaftspolitik gewinnt an Bedeutung und wird wichtiger. Das reformierte europäische Modell muss auf Veränderung vorbereiten, Sicherheit geben, Anpassungsfreude generieren.*

6. Österreich in der Mitte und an der Kante

Ökonomisch bedeutet die Osterweiterung, dass Österreich nun (1) geografisch in die Mitte eines dynamischen Wirtschaftsraumes gerückt ist, und (2) dass es ökonomisch an einer Wohlstandskante liegt. In der Mitte sind die Chancen am größten, aber auch die Konkurrenz, die Turbulenz, die individuellen Risiken. Nur der Standort mit den allerbesten Voraussetzungen gewinnt; alles wird neu gruppiert, geordnet, verteilt. An einer Wohlstandskante liegen bedeutet, dass die Einkommen 500 km westlich von Österreich gleich hoch sind oder noch höher als in Österreich (Bayern, Zürich, Oberitalien, Schweiz), 500 bis 1000 km östlich bei einem Viertel oder gar einem Zehntel. Das bietet im positiven Fall

Chancen, ein exzellentes Kuppelprodukt aus niedrigen Löhnen und hoher Qualität herzustellen und am Weltmarkt konkurrenzfähig abzusetzen. Aussichtslos ist es, ein Produkt in Österreich zu erzeugen, das im Preiswettbewerb steht, das keine Innovation bedeutet und keine qualifizierten Arbeitskräfte benötigt.

These: *In der geografischen Mitte und an der Wohlstandskante gibt es die größten Veränderungen und hier ist die beste Wirtschaftspolitik erforderlich. Die Chancen Österreichs haben sich durch die Osterweiterung erhöht, die Lage prädestiniert Österreich als Zentrum von Firmen, als Gestalter von Politik, Wirtschaft und Kultur, als Vorbild für ein europäisches Wirtschaftssystem. Die Voraussetzungen in Infrastruktur, betrieblicher Organisation, institutionellen Rahmenbedingungen, Sprachkenntnis müssen rasch geschaffen werden. Die notwendige Veränderungsgeschwindigkeit ist höher, die Verlierer müssen rascher umgeschult werden. Wer das gleiche tut wie früher hat verloren, da die Konkurrenz groß ist und mit geringeren Fesseln des Status quo konkurrenzieren kann. In der Mitte entscheidet die Geschwindigkeit, an der Kante die Innovation.*

7. Zuwanderung und Alterung

Demographen und auch Ökonomen waren besorgt über eine bevorstehende Knappheit von Arbeitskräften durch die Alterung der Bevölkerung. Heute wissen wir, dass das Arbeitsangebot in Österreich zumindest bis 2014 steigt. Heute und in den nächsten Jahren steigt es sogar um mehr als 1 % pro Jahr. Das schraubt die Wachstumsrate hinauf, die nötig ist, um die Arbeitslosigkeit zu senken.

Die Quellen des Anstiegs sind vielfältig: Erstens steigt die inländische Bevölkerung, weil der Kinderwunsch z.T. nur aufgeschoben wurde. Zweitens steigt die Frauenerwerbsbeteiligung. Drittens wurde die Frühpensionierung erschwert, viertens haben wir einen Zustrom aus den alten EU-Ländern. Zuletzt haben wir auch eine steigende Zuwanderung aus Drittländern (Asyl, Familienzusammenführung, wirtschaftliche Migration). Die wirtschaftliche Migration wird die stärkste Komponente sein.

Diese Entwicklung bedeutet, dass das Wachstum in den nächsten zehn Jahren nicht – von der Zahl der Beschäftigungswilligen – beschränkt ist. Die zusätzlichen Arbeitskräfte beseitigen aber nicht das Problem der Alterung: Der größte Teil des Angebots in zehn Jahren wird bei der Erwerbsgruppe der 35- bis 55-Jährigen liegen und nicht mehr wie heute bei den 15- bis 35-Jährigen. Die Anforderungen dieser Veränderung an Qualifizierung und Weiterbildung sind enorm.

These: *Österreich steht in den nächsten zehn Jahren ein größeres Potenzial an Arbeitskräften zur Verfügung. Es ist wichtig, beim Zuzug qualifizierte und relativ junge Zuwanderer zu*

gewinnen. Bei der Ausschöpfung des Angebotes im Inland soll es ein breites Angebot an Beschäftigungsformen, Leistungsanreizen und Qualifikations- und Weiterbildungsangeboten geben. Eine volle Ausnutzung des Potenzials unter allen Umständen ist kurz- bis mittelfristig nicht nötig. Frühpensionen zu versicherungsmäßig (aktuarisch) richtigen Abschlägen sind kein Problem, ebenso die freiwillige Beschränkung auf Aufgaben im Nicht-Marktsektor (NGOs, Nachbarschaftshilfe, Sozialengagement). Intelligente Formen der Arbeitszeitverkürzung wie Sabbaticals und freiwillige, vorübergehende Unterbrechungen der Lebenskarriere sind ein Vorteil für Individuen und Gesellschaft. Es gibt mittelfristig keine quantitative Arbeitskräfteknappheit, Alterung der Gesellschaft bleibt eine Herausforderung.

8. Brüchigkeit des Qualifikationsvorteils

Was sich dramatisch ändert, ist der Qualifikationsbedarf. Ausbildung war immer eine Stärke Österreichs und jener Zukunftsfaktor, für den Österreich – im Gegensatz zu Forschung und Spitzentechnologien – relativ viel aufgewendet hat und wo auch die Erfolge international anerkannt wurden. Kaum eine Studie hat nicht die Qualifikation der Facharbeiter, die Vorteile der praxisnahen, dualen Ausbildung erwähnt. Dieser Vorteil droht brüchig zu werden. Dies zeigt das Pisa-Rating, aber das Problem liegt noch tiefer. Mittlere Qualifikationen sind auch und gerade in den Erweiterungsländern vorhanden.

- Österreich hat zu wenige Arbeitskräfte mit tertiärem Abschluss, besonders in den Naturwissenschaften und technischen Studienrichtungen, Universitäten sind zu wenig mit den Firmen (spezifisch mit Klein- und Mittelbetrieben) verbunden.
- Die Ausbildung ist zu eng, Bildungswegentscheidungen fallen zu früh, sie sind von Geschlecht, Eltern (sozialer Selektion) und Geburtsort mehr dominiert als von Talent.
- Die Lehrlingsausbildung steckt in der Krise, konzentriert sich auf enge, traditionelle Berufe, zu viele nutzen die gelernten Fähigkeiten später beruflich nicht (geringe vertikale und horizontale Durchlässigkeit).
- Die Weiterbildung ist nicht die Regel, Sabbaticals werden kaum genutzt, der Lebenszyklus wird in der betrieblichen Karriere erlitten und nicht gestaltet.
- Migranten erster und zweiter Generation sollen die Angebotslücke ehemaliger Facharbeiter füllen, sind aber wegen des Abbruchs der Erstausbildung und fehlenden Weiterbildung oft nicht genügend qualifiziert für die Wissensgesellschaft.

These: Österreich droht seinen Vorteil bei der Qualifizierung zu verlieren. Dies wäre ein ernsthaftes Hindernis für das Eintreten in die Wissensgesellschaft, für die Konkurrenzfähigkeit und für die Ausnutzung der Chancen der neuen geografischen Lage. Quantitativ viele und schlecht ausgebildete Arbeitskräfte sind das Rezept zur Erhöhung der Arbeitslosigkeit, zur Entstehung von Konflikten und zu berechtigter Kritik am Gesellschaftssystem. Der Qualitäts-

vorteil schmilzt und muss neu erarbeitet werden. Ausbildung und Weiterbildung entscheiden über die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit.

9. Die Konsequenz und das Ziel Österreichs: qualifikations- und innovationsbasierte Wachstumsstrategie

Das WIFO erwartet, dass das mittelfristige Wachstum ohne zusätzliche Politikmaßnahmen mittelfristig etwa bei 2,1 % liegen wird. Dies ist mehr als in den letzten fünf Jahren und auch mehr als im Euroraum, aber zu wenig, um das steigende Arbeitsangebot zu nutzen. Ohne Wachstum von ca. 2,5 % wird die Arbeitslosigkeit nicht sinken, das Budgetdefizit mittelfristig nicht eliminiert werden, das Pensionssystem nicht nachhaltig stabilisiert sein.

Es gibt auch noch immer keinen vollen Konsensus und keine volle Unterstützung für eine Wachstumsstrategie. Viele geben Wachstum Nachrang hinter anderen Zielen (Glück, Wohlstand, immaterielle Ziele). Das ist eine Sache der Präferenzen, die ein Wissenschaftler nicht zu kritisieren hat. Ich habe allerdings das Gefühl, dass gerade die wohlhabenderen Schichten dann doch eine hohe Präferenz für mehr Geld haben, wie sich im erbitterten Widerstand gegen Umverteilung, Erbschaftssteuer, Aufhebung von Sonderrechten und in der Nutzung steuerschonender Stiftungen ebenso zeigt, wie in der relativ geringen Höhe systematischer humanitärer oder bildungspolitischer Spenden, Stiftungen und Erbschaften. Diese machen in den USA 2 % des BIP aus, das wären in Österreich 50 Mrd. € pro Jahr.

Noch wichtiger ist aber, dem Irrtum entgegenzutreten, dass es möglich ist, ohne Wachstum die Arbeitslosigkeit zu senken. Eine Reduktion der Arbeitslosigkeit ohne Wachstum ist in der Regel mit erheblichen dirigistischen Eingriffen verbunden. Jeder muss kürzer arbeiten, niemand darf den Lohnausfall kompensieren durch längere Arbeit oder Zweitjob.

These: *Es gibt sicher auch Möglichkeiten, mit etwas geringerem Wachstum als 2,5 % die Arbeitslosigkeit zu senken, darunter auch einige offensive 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), sodass eine Anhebung des Wachstums der bessere Weg ist. Wenn die Politik bei der Technologiewahl auch noch österreichische Stärken wie Umwelttechnologie, Gesundheitstechnologie, Energieeinsparung, altersgerechtes vorausschauendes Bauen berücksichtigt und Dienstleistungen und Headquarters forciert werden, dann ist eine Wachstumsstrategie auch eine Umweltstrategie. Österreich braucht eine konsistente mittelfristige Wachstumsstrategie, die auch soziale Absicherung und ökologische Ziele einschließt.*

10. Erweiterte Sozialpartnerschaft: Diskussion über Investitionen, Weiterbildung und Sicherheit in betriebliche Strategieforen

Österreich teilt mit Europa ein doppeltes Verteilungsproblem. Die funktionelle Einkommensverteilung verschiebt sich in den letzten 25 Jahren zulasten der Lohneinkommen und zugunsten der Gewinneinkommen. Dies war teilweise eine Reaktion auf die gegenläufige Tendenz davor. Sie ist auch von Mainstream-Ökonomen gefordert und begrüßt worden, um Investitionen und neue Technologien profitabel zu machen, und sie war auch von Gewerkschaften implizit akzeptiert. Auch die Erhöhung der Eigenkapitalquote wurde begrüßt, weil dadurch die Absicherung der Risiken der globalen Expansion erst möglich wurde. Der nun in Gang gekommene Konjunkturzyklus muss den Beleg bringen, dass mit den höheren Gewinnen auch höhere Investitionen, mehr Forschung und Weiterbildung und letztlich höhere Beschäftigung und niedrigere Arbeitslosigkeit verbunden sind. Hier ruht eine besondere Hoffnung auf den kleinen und mittleren Unternehmen. Diese sind eine Stärke Europas und ihre Expansion von Klein zu Mittel und von Mittel zu Groß ist die Chance auf neue Arbeitsplätze. Es gibt wenige Prognosen, die eine direkte Beschäftigungssteigerung durch neue Betriebsstätten bei großen Unternehmen in Europa annehmen. Insbesondere industrielle Großkonzerne planen fast durchwegs zusätzliche Kapazitäten außerhalb der alten EU-Länder. Ihr Beitrag zur Steigerung der europäischen Beschäftigung erfolgt über Subaufträge, Outsourcing, Headquarters. Diese Funktion darf auch nicht unterschätzt werden, trägt aber eher zur Stabilität der Beschäftigung bei, nicht zur Expansion.

Um die Kluft zu schließen zwischen der Notwendigkeit, höhere Gewinne zwecks Konkurrenzfähigkeit, Expansion und Risikoverringerung zu erzielen und der Tatsache, dass Gewinne nur akzeptiert werden, wenn sie im Inland reinvestiert werden, sollte es auf betrieblicher Ebene und vielleicht auch auf Branchenebene ein Diskussionsforum geben, in dem die Strategie für ein wissensbasiertes, innovatives Betriebs- und Beschäftigungswachstum besprochen wird. Dies kann ergänzend sein zu stärker betrieblich differenzierten Lohnerhöhungen. Mehr Vertrauen, die Sicherheit, dass die Fähigkeiten der eigenen Belegschaft maximal entwickelt und genutzt werden, dass die anfangs flexiblen Arbeitskräfte mit zunehmenden Sicherheiten im Lebenszyklus rechnen können, ist die Grundlage einer erweiterten, modernisierten Sozialpartnerschaft.

These: *Die größten Hoffnungen auf expansive Beschäftigungen liegen bei österreichischen Mittelbetrieben, die die Öffnung Zentral- und Osteuropas nutzen, um zu europäischen Spielern zu werden oder ihre Zulieferungsfunktion für multinationale Unternehmen stärken. Die bestehenden Zentralen von in- und ausländischen Unternehmen müssen durch erstklassige und maßgeschneiderte Ausbildungs- und Forschungseinrichtungen in Österreich gehalten und vergrößert werden und werden durch Zulieferungsstrukturen und Bestellung von Dienstleistungen zur Beschäftigungssicherung in Österreich beitragen. Neue Regional- und*

Kompetenzzentren müssen angeworben werden. Eine neue zukunftsorientierte Partnerschaft zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern bezieht die Nutzung des gegebenen Wissensstands und seine stete Erweiterung ein. Sie erzeugt und garantiert die spätere Sicherheit für vorerst flexible Arbeitskräfte in einer „erweiterten Sozialpartnerschaft“. Steigende Gewinne, die nicht für Investitionen und Weiterbildung und sichtbare Standortverbesserungen genützt werden, werden auf Dauer nicht akzeptiert werden. Die Strategie von Unternehmen und die Gewinnverwendung müssen verständlich gemacht werden.

11. Der Weg: Flexibilität mit Sicherheit und Gendergerechtigkeit

Das zweite Verteilungsproblem ist das stärkere Auseinanderklaffen höherer und niedriger Einkommen. Die Diskrepanzen sind in Österreich nicht annähernd so hoch wie in anderen Ländern, aber doch auch seit den neunziger Jahren gestiegen. Sie sind im Primäreinkommen deutlicher als nach Besteuerung und Transfers und nach Beschäftigungsverhältnissen größer als nach Haushaltseinkommen. Armut ist anteilig an der Bevölkerung kein wachsendes Phänomen in Österreich – und anteilig an der inländischen Bevölkerung wahrscheinlich sinkend. Aber die Armut ist zu groß für ein reiches Land, und es gibt eine kleine, wahrscheinlich wachsende Gruppe ganz Armer, die verstärkt die Aufmerksamkeit einer solidarischen Gesellschaft verlangen.

Das Zurückbleiben der niedrigen Einkommen in einer Zeit hoher Arbeitslosigkeit bei den Niedrigstqualifizierten hat eine ökonomische Berechtigung: Löhne deutlich über der Produktivität führen unmittelbar zu Beschäftigungslosigkeit; auch wenn man anerkennt, dass eine Anhebung des Lohnniveaus die Nachfrage stimuliert. Allerdings kann der Nettolohn im Gegensatz zum Bruttolohn durch Befreiung von Sozialabgaben erhöht werden.

Teilzeitbeschäftigung hat eine doppelte Funktion. Ist sie unfreiwillig und tritt sie an die Stelle einer bisherigen Vollzeitbeschäftigung, so erhöht sie Einkommensdifferenzen. Ist die Teilzeitbeschäftigung ein Zusatzverdienst zu einem niedrig bezahlten Vollzeitjob oder die Ergänzung zu einem niedrigen Haupteinkommen, so senkt sie die Ungleichheit der Haushaltseinkommen. Teilzeit – durch ein bisher nicht erwerbstätiges Mitglied des Haushaltes oder durch einen kurzfristigen Zweitjob – ermöglicht auch höhere Einkommen in der gewünschten Phase des Lebenszyklus (Ansparen auf Wohnung) und erlaubt Betrieben eine flexiblere Produktion.

Teilzeit ist ökonomisch notwendig. Die gesellschaftliche Aufgabe ist, sie als Übergangsphase zu definieren, ihre Wahl auch von privaten Präferenzen abhängig zu machen und sie zu gestalten. Teilzeit erleichtert den Übergang von Beschäftigungslosigkeit zu Beschäftigung, von Ausbildung zu Beruf, von Beruf zu Pension, von einer Qualifikation zur anderen. Sie muss mit Rechten und Sozialleistungen verbunden sein, nach einer Phase

der Flexibilität muss es eine Priorität für Sicherheit und Vollzeit geben. Firmen, die dauerhaft einen hohen Anteil an Teilzeitbeschäftigten haben, sollten einen höheren Beitrag zur Kranken- oder Arbeitslosenversicherung zahlen. Betriebe, die den Übergangs- und Ausbildungscharakter, sowie ein altersspezifisches Personalmanagement forcieren, könnten einen geringeren Beitrag zahlen oder einen Steuerbonus bekommen. Überstunden im Sommer können durch ein Bildungskonto (Zeitkonto) oder eine durchgehende Phase der Ausbildung im Winter abgegolten werden.

Ein großer Unterschied zwischen österreichischen und skandinavischen Ländern liegt darin, dass Teilzeit bei uns großteils weiblich ist und die Stunden in den Teilzeitverträgen deutlich niedriger liegen. Durch ein qualitativ hochwertiges, leistbares und flächendeckendes Betreuungsangebot für Kinder und ältere Personen und effiziente Ausbildungssysteme erreichen die skandinavischen Länder über den gesamten Lebenszyklus für beide Geschlechter eine hohe Erwerbsbeteiligung. Die Zahl der flexiblen Verträge (Teilzeit plus befristete Verträge) ist gleichzeitig höher als in den kontinentalen Ökonomien.

These: *Niedrige Bruttoeinkommen im Bereich der gering Qualifizierten sind vorübergehend in Phasen der Unterbeschäftigung nicht zu vermeiden. Nettolöhne sollten durch niedrigere Sozialabgaben (nicht Sozialleistungen) gehoben werden, Qualifizierungsanstrengungen sollen die Gruppe der gering Qualifizierten immer wieder verkleinern. Teilzeitbeschäftigung kann ein gewollter und positiver Übergang von Nicht-Beschäftigung und Ausbildung in die Beschäftigung sein und ist ein notwendiges Element der Konkurrenzfähigkeit. Teilzeit für den Zweck der Weiterbildung oder Sabbaticals soll forciert werden. Überdurchschnittliche Nutzung von Teilzeit durch Betriebe soll in höheren Kosten z.B. Arbeitslosenversicherung niederschlagen, Personalmanagement, das altersgerechte Berufskarrieren ermöglicht, könnte belohnt werden. Die Ungleichheit der Nutzung der Teilzeit nach Geschlechtern weist auf die Vernachlässigung der qualifizierten Arbeitskraft der Frau hin, ebenso auf die unberechtigte und unverständliche Skepsis gegen Teilzeitbeschäftigung bei Männern. Viele Aufgaben des Haushaltes, die im Marktsektor angeboten werden können, werden mangels marktmäßigem Anbot im Haushalt erledigt (Kinderbetreuung, Wohnungsreparatur, Gartenpflege). Auf der anderen Seite werden ehrenamtliche Tätigkeiten – für Leute, die nicht oder nicht mehr im Marktsektor arbeiten wollen und müssen – wenig genutzt. Flexibilität ist ein Vorteil für Firmen, sie kann es auch für Arbeitnehmer sein; sie muss gemanagt, balanciert und gendergerecht gestaltet werden.*

12. Die Vision: Durch Kombination von Offenheit und Sicherheit die Herausforderung annehmen und gestalten

Das nächste Jahrzehnt bringt weitere große Veränderungen, obwohl die bisherigen Veränderungen für viele schon unerträglich hoch waren. Dies deswegen, weil wir den

gegebenen Status quo immer als natürlich und erfreulich empfinden und weil Veränderungen mit Unsicherheit verbunden sind. Es gibt auch objektiv immer Gewinner und Verlierer gegenüber dem Status quo. Aber auch der Status quo war bei weitem nicht fair verteilt. Die Position jeder Person war weitgehend durch den sozialen Status der Eltern, der Umgebung definiert, er war durch Zufälle zum Positiven oder Negativen verrückt und nur zu einem kleinen Beitrag mit Eigenleistungen verbunden.

Die Chancen, die Position zu verändern, sind durch die Internationalisierung, Globalisierung, neue Technologien deutlich größer geworden. Der Geburtsort, die erlernte Qualifikation, die Bezugsgruppe in Schule und Jugend, traditionelle Familienstrukturen spielen künftig eine geringere Rolle. Die Heterogenität der Fähigkeiten, der Qualifikation, der Lebensbedingungen expandiert, die Berufschancen, die Arbeitszeit, die Ausbildung wird immer differenzierter, die Produkte und Technologien vielfältiger. Wahlmöglichkeiten erzeugen eine Unsicherheit, auf die mit neuen Formen von Sicherheiten und Fitnessangeboten reagiert werden muss. Die Sicherheit eines Mindesteinkommens soll verbunden werden mit der Verpflichtung zur Weiterbildung, mit einem wohldefinierten Eigenbeitrag und beruflicher und regionaler Mobilität. Die Absicherung bei Krankheit und bei Fehlern in der Wahl des individuellen Weges oder der Lebensplanung, die Sicherheit in der Grundversorgung wird geleistet. Die Absicherung ist ökonomisch nur leistbar in einem Gesellschaftssystem mit drei Eigenschaften: Effizienz, sozialem Augenmaß und ökologischem Verständnis. In diesem System wird auch das Wachstumsziel akzeptiert und ein hoher Beschäftigungsgrad möglich sein.

These: *Die Herausforderung und das Tempo der notwendigen Veränderungen sind groß. Die richtige Reaktion darauf kann nicht in der Abschottung gegen Veränderungen liegen, sondern nur in der vorwärts gerichteten Gestaltung neuer Rahmenbedingungen. Die Veränderungen sind in aller Regel und im Schnitt Verbesserungen durch mehr Arbeitsteilung und größere Vielfalt in den Chancen, den Produkten und Dienstleistungen. Dies ist aber nur dann der Fall, wenn wir die Möglichkeiten haben, die Umstände mitzugestalten bzw. durch unsere Ausbildung dazu befähigt werden. Die Rolle der Wirtschaftspolitik ist angesichts des Ausmaßes der Veränderungen größer als zuvor. Das gilt für alle Ebenen – weltweite Koordination, europäische Politik, nationale Politik – und für alle Teilstrategien: Nachfragepolitik, Angebotspolitik, Binnenmarktpolitik, Qualifizierung. Die Wirtschaftspolitik muss die Fähigkeit der Individuen stärken, ihre Lebensumstände zu gestalten und zu verbessern, sie muss die Qualifizierung erhöhen und Gestaltungsfähigkeiten forcieren. Die Arbeitslosenquote muss reduziert werden und das Langzeitproblem der Genderungleichheit muss in Angriff genommen werden. Die Politik ist gefragt, die Sozialpartner, die Firmen und jeder Einzelne. Dann wird Veränderung als positive Chance gesehen und nicht als Unheil, das man vermeiden muss.*

Literatur:

- Aghion, P.: A Primer on Innovation and Growth, Bruegel Policy Brief, Issue 06, October 2006.
- Aiginger, K.: Die Zukunft des sozialen Europa in einer globalisierten Ökonomie, in Neue Gesellschaft, Frankfurter Hefte, Nr. 1+2/2007.
- Aiginger, K.: The Ability to Adapt: Why It Differs between the Scandinavian and Continental Models, *Intereconomics, Review of European Economic Policy*, Vol. 41, No. 1, January/February 2006, pp. 14-23.
- Aiginger, K.: Towards a New European Model of the Reformed Welfare State: An Alternative to the United States Model, *Economic Survey of Europe*, United Nations, New York and Geneva, No. 1, 2005.
- Aiginger, K.: The Three Tier Strategy Followed by Successful European Countries in the 1990s, *International Review of Applied Economics*, Vol. 18(4), 2004, pp. 399-422.
- Aiginger, K./Guger, A. (2005A): The European Social Model: from an alleged barrier to a competitive advantage, in *Journal of Progressive Politics*, Vol. 4.3, Autumn 2005, pp. 40-47.
- Aiginger, K./Guger, A. (2005B): The European Socio-Economic Model, Differences to the USA and Changes Over Time, in A. Giddens/Diamond, P./Liddle, R. (eds.): *Global Europe; Social Europe*, 2005.
- Esping-Andersen, G.: *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity, Cambridge, 1990.
- Esping-Andersen, G./Gallie, D./Hemerijck, A./Myles, J.: *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2002.
- EU-Kommissionsdokument, The European social model, Manuskript, 14. Juli 2005.
- Fitoussi, J.-P./Kostoris Padoa Schioppa, F.K. (eds.): *Report on the State of the European Union*, Vol.1, Palgrave Macmillan, Houndsmills, 2005.
- Leibfried, S.: Towards a European Welfare State?, in: Pierson, C./Castels, F.G. (eds.): *The Welfare State Reader*, Polity Press, Cambridge, UK, 2000, pp. 190-206.
- Pisani-Ferri, J.: Only teamwork can put the eurozone on a steady course, *Financial Times*, August 31, 2005.
- Sapir, A./Aghion, Ph./Bertola, G./Hellwig, M./Pisani-Ferry, J./Rosati, D./Vinals, J./Wallace, H.: *An Agenda for a Growing Europe: Sapir Report*, Oxford University Press: Oxford, 2004.
- Tichy, G.: „Die Neue Unsicherheit“ als Ursache der europäischen Wachstumsschwäche, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Bd. 6(3), 2005, 385-407.
- Walterskirchen, E. (Koordination)/Aiginger, K./Steindl, S.: *Wachstum und Beschäftigung in Europa seit 1995, Teilstudie 2 des WIFO-Weißbuchs: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation*, WIFO-Studie, 2006.
- WIFO-Weißbuch: *Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation*, WIFO-Studie, 2006.

* Ich danke Julia Bock-Schappelwein, Gudrun Biffli, Fritz Breuss, Alois Guger, Ulrike Huemer, Thomas Leoni, Marcus Scheiblecker, Margit Schratzenstaller, Susanne Sieber, Sandra Steindl, Gunther Tichy, Ewald Walterskirchen für Anregungen und Kommentare.

1 Im Extremfall verlangt eine große Partei in Frankreich gerade die Rücknahme der späten und zögerlichen Teilprivatisierung der EDF, der ansatzweisen Arbeitsmarktliberalisierungen und der Pensionsreform (FT 13.6.06, 3).