

Österreich – Wohin soll das Land gehen?

Überlegungen zur wirtschaftlichen Zukunft des Landes

herausgegeben

von

Hannes Androsch
Josef Taus



Wien · Graz 2015

Karl AIGINGER

Die Chancen Österreichs in der globalisierten Welt 2050

Inhaltsübersicht

1. Problemstellung und Aufbau	12
2. Österreich: Warnsignale für ein Spitzenland	13
3. Europa verharrt in Midlife Crisis	15
4. Globale Umbrüche	16
5. Eine Strategie für Österreich 2025 entwickeln	18
6. Der europäische Wachstumsfonds	19
7. Europa braucht Veränderung: Das Projekt „WWWforEurope“ und seine Vision	22
8. In die Nachbarschaft und das Klima investieren	24
9. Zusammenfassung	26

Abstract

Der vorliegende Artikel analysiert die gegenwärtige Umbruchsituation, die sowohl Österreich betrifft als auch das Europäische Modell und die globalen Veränderungen von wirtschaftlichen und auch gesellschaftlichen Strukturen. Österreich hat eine sehr erfolgreiche wirtschaftliche Phase seit der Öffnung der Märkte in den neunziger Jahren hinter sich. In den letzten Jahren zeigen sich Warnsignale, die durch Reformen und eine Wirtschaftsstrategie Österreich 2025 angesprochen werden sollen. Die Europäische Union hat heute mehr Mitglieder, als man je erwartet hatte, und weitere Staaten wollen sich

assoziiieren oder Mitglied werden. Gleichzeitig gibt es Spaltungsercheinungen in einzelnen Ländern und die Frage taucht auf, ob alle Mitglieder den weiteren Einigungsprozess mitmachen wollen oder können. Die Ausarbeitung einer Vision für den „europäischen Weg“, die neben wirtschaftlichen Zielen stärker als in anderen Modellen auch soziale Ziele und ökologische Exzellenz beinhaltet, würde einen stärkeren Zusammenhalt und ein Angebot an die Nachbarn darstellen. Wir analysieren Elemente einer europäischen Vision. Europa hat bisher seine geografischen Nachbarn, sei es im Schwarzmeerraum, im arabischen Raum oder in Nordafrika, eher ignoriert. Zur Stabilisierung der Nachbarregionen, aber auch zur stärkeren Dynamik und Mitgestaltung Europas in der Weltwirtschaft im Jahr 2050 würde ein stärkeres Engagement, parallel zu Fulbright-Stipendien und ERP-Programmen der USA nach dem Zweiten Weltkrieg, beitragen.

1. Problemstellung und Aufbau

Österreich, Europa und die Weltwirtschaft befinden sich in einer Umbruchsituation. Das Vergangene funktioniert nicht mehr, für die Zukunft liegen keine einfachen, erprobten Modelle vor. „Business as usual“ ist in dieser Situation nicht möglich, das Beharren auf alten Wegen und die Verweigerung von Reformen sind gefährlich.

Wir zeigen, wie erfolgreich Österreich in den letzten Jahrzehnten war. Es hat eine Spitzenposition bei Einkommen und Beschäftigung erreicht, in jüngster Zeit aber an Dynamik verloren. Europa ist ein Erfolgsmodell, ein zerstrittener Kontinent gewann verdient den Friedensnobelpreis. Allerdings hat sich in den neunziger Jahren der wirtschaftliche Aufholprozess Europas gegen die USA verlangsamt, und die Wirtschaftsleistung stagniert seit der Finanzkrise auf dem Vorkrisenhöhepunkt. An der Außengrenze gibt es in der Ukraine einen gefährlichen Krisenherd, Zypernproblem und Kosovoproblem sind nicht wirklich gelöst. Innerhalb Europas gibt es Spaltungsercheinungen in Spanien und Großbritannien, ebenso wie fehlgeleitete Träume von einem Kerneuropa und einem Großbritannien außerhalb der EU. In der globalisierten Wirtschaft werden die USA von China als führende Wirtschaftsmacht abgelöst und die Wirtschaftsleistung der „Entwicklungsländer“ ist nun größer als jene der „Industrieländer“¹. Für die

1 OECD, Economic Outlook No 93 - June 2013 - Long-term baseline projections

USA und noch mehr für Europa sind die langfristigen Wachstumsaussichten – mit 1 bis 2 % pro Jahr – deutlich niedriger als in den letzten Jahrzehnten, was nach den heutigen ökonomischen Gesetzen steigende Arbeitslosigkeit bedeuten würde.

2. Österreich: Warnsignale für ein Spitzenland

Österreich hat nach einem erfolgreichen Aufholprozess Westeuropa und auch Deutschland im Pro-Kopf-Einkommen überholt und einen Vorsprung von 20 % bzw. 10 % herausgeholt. Innerhalb der EU liegt Österreich an zweiter Stelle beim Pro-Kopf-Einkommen, hinter Luxemburg und in einer Spitzengruppe mit Schweden, Dänemark und den Niederlanden. Schweiz und Norwegen sind Nicht-EU-Mitglieder mit höherem Einkommen. In den sechziger Jahren lag das Pro-Kopf-Einkommen in Österreich noch deutlich unter dem von Deutschland und jenem von Westeuropa. Österreich hat heute die niedrigste Arbeitslosenquote und die zweitniedrigste Jugendarbeitslosigkeit, wenn auch beide Quoten steigen und bei den gegebenen mittelfristigen Wirtschaftsaussichten nicht wieder sinken werden. Die Leistungsbilanz ist stark positiv, nachdem Österreich historisch immer ein großes Defizit im Warenhandel hatte. Die Unterschiede zwischen hohen und niedrigen Einkommen sind relativ niedrig. In der ökologischen Performance verliert Österreich in den letzten zehn Jahren deutlich, ist aber bei den meisten Indikatoren noch im vorderen Feld. Staatsanteil und Abgaben sind höher, die Belastung des Faktors Arbeit erreicht einen europäischen Spitzenwert und ist arbeitsplatzvernichtend.

Österreich ist somit wettbewerbsfähig, auch nach jener anspruchsvollen Definition, die das WIFO im Rahmen eines großen Forschungsprojekts der europäischen Kommission² erarbeitet hat. Nach diesem Konzept ist Wettbewerbsfähigkeit die „Fähigkeit einer Wirtschaft, gesellschaftliche Ziele zu erreichen“ (etwa gemessen an den Beyond-GDP-Indikatoren). Österreich erzielt dabei sowohl bei den einkommensbezogenen Indikatoren als auch bei Indikatoren für den gesellschaftlichen Zusammenhalt³ und der Nachhaltigkeit⁴ gute Werte

2 WWWforEurope (<http://www.foreurope.eu/>).

3 Sozial- und Verteilungsindikatoren, z.B. Arbeitslosigkeit, Unterschied zwischen niedrigen und hohen Einkommen.

4 Z.B. Anteil Erneuerbare Energien.

und kann sich (gemeinsam mit Schweden und Dänemark) auch nach dieser Wertung im Spitzentrio platzieren.

Der Erfolgslauf Österreichs ist in hohem Ausmaß auf die Öffnung Österreichs zuerst gegenüber Westeuropa, dann gegenüber Osteuropa zurückzuführen und schließlich durch die Nutzung der Märkte in der europäischen Nachbarschaft. Nicht zuletzt kommt auch eine verbesserte Positionierung in China und den USA hinzu. Im Innovationsbereich konnten die Forschungsausgaben von rund 1 % auf fast 3 % der Wirtschaftsleistung erhöht werden, und Österreich hat damit Rang 5 in Europa erreicht. In einem breiteren Ranking der Innovationsleistungen (Innovation Union Scoreboard der EU) liegt Österreich jedoch nur an zehnter Stelle und damit im Mittelfeld der „Innovation Followers“. Auch die Quote der Bevölkerung mit einem tertiären Bildungsabschluss liegt mit zuletzt 20 % abgeschlagen im unteren Drittel der EU-27. Auf der Erfolgsseite ist die duale Ausbildung, die gut qualifizierte Arbeitskräfte hervorbringt, ein Standortvorteil Österreichs. Allerdings gibt es auch ein Defizit im Bereich Technik und Naturwissenschaften, das sich vom Lehrlingssystem bis zu den Universitäten durchzieht. Insgesamt ist das österreichische Bildungssystem überdurchschnittlich gut finanziert, liefert aber laut PISA-Tests in manchen Fächern und Altersgruppen nur unterdurchschnittliche Ergebnisse. Die Finanzierungs- und Betreuungssituation an den Universitäten ist teilweise angespannt.

In jüngster Zeit leuchten Warnsignale auf, die erkennen lassen, dass die Spitzenposition Österreichs immer neu erarbeitet werden muss.

- Die Wachstumsraten Österreichs, die seit 2000 im Schnitt ein halbes Prozent höher waren als in Westeuropa (EU-15) und in Deutschland, liegen 2014 und (im prognostizierten Wert für) 2015 unter jenem der Eurozone.
- Die Inflationsraten, die immer eher niedriger waren (und durch den EU-Beitritt auch nachhaltig gesenkt wurden), liegen 2014 deutlich höher als in anderen europäischen Ländern (wobei gerade die öffentlich beeinflussten Preise – als Ersatz für Einsparungen in der Verwaltung – überdurchschnittlich erhöht wurden).
- Die Arbeitslosenquote steigt und wird sich bei den zu erwartenden Wirtschaftsaussichten auf diesem höheren Niveau stabilisieren; die Beschäftigung steigt, aber die Unterschiede zwischen nachgefragten und angebotenen Qualifikationen werden größer.
- Von jeder Lohnerhöhung geht ein Prozent verloren: zur Hälfte durch die kalte Progression der Einkommenssteuer und zur Hälfte

durch steigende administrative Preise, sodass es seit sieben Jahren keine Realloohnerhöhung pro Kopf nach Steuer gibt. Die Konsequenz der Stagnation der Realeinkommen pro Kopf ist, dass auch der private Konsum lahm.

- Die Exporte Österreichs wachsen weniger als die Exporte der anderen Industrieländer.
- Die Forschungsausgaben stagnieren relativ zur Wirtschaftsleistung, und Österreich kann die Strategie, zu einem führenden Innovationsstandort zu werden, nicht fortsetzen.
- Die Schulreformen gehen viel zu langsam und mit zu geringer Autonomie der Schulen vor sich. Leistungskontrollen werden herunter geredet, geheim gehalten und negative Resultate haben keine Konsequenzen.

Die Abgabenbelastung ist in Österreich deutlich höher als in Westeuropa, besonders die Belastung des Faktors Arbeit. Die Verwaltung ist kompliziert, die Regulierungsdichte hoch. Dies sind zentrale Punkte für die Einschätzung eines Standortes, und Österreich sinkt in den internationalen Wettbewerbsrankings.

3. Europa verharnt in Midlife Crisis

Bevor wir Schwächen in der europäischen Wirtschaftspolitik beleuchten, müssen wir daran erinnern, dass Europa langfristig ein Erfolgsmodell ist (vgl. Aiginger, 2014B). Als nach dem Zweiten Weltkrieg sechs Länder beschlossen, ihre Stahlindustrie gemeinsam zu verwalten, träumte niemand, dass die Europäische Gemeinschaft einmal 28 Mitglieder haben werde. Zehn weitere Staaten klopfen derzeit an die Türe der EU. Niemand hätte geglaubt, dass man jemals ohne Grenzkontrollen durch weite Teile Europas fahren kann, oder dass es eine gemeinsame Währung geben würde. Oder dass 60 Jahre Frieden in diesem ewig zerstrittenen Kontinent realistisch sein könnten, ein Erfolg, der durch die Vergabe des Friedensnobelpreises 2012 an die EU gekrönt wurde. Heute ist Europa – in der Form der EU-28 – die größte wirtschaftliche Region der Welt: die Wirtschaftsleistung ist größer als jene der USA. Und Europa hat im Gegensatz zu den USA eine ausgeglichene Außenbilanz (Leistungsbilanz). Die europäische Industrie exportiert mehr als sie importiert. Einkommensdifferenzen in den einzelnen Ländern sind geringer, soziale Risiken besser abgesichert. Europa ist ein – wenn auch zurückhaltender und selbstzwei-

felnder – Leader in der Ökologisierung der Weltwirtschaft und bei erneuerbarer Energie.

Die wirtschaftliche Dynamik Europas ist – aber nicht zuletzt als Folge der jüngsten Finanzkrise – enttäuschend schwach. Die Wirtschaftsleistung Europas liegt 2014 gerade auf dem Vorkrisenwert, das bedeutet sieben verlorene Jahre bezüglich der Steigerung der Einkommen. In den USA liegt die Wirtschaftsleistung um 9 % höher als vor der Krise, die Weltwirtschaft produziert 20 % mehr als 2008. Die Arbeitslosenquote liegt in Europa bei 10 %, in den USA ist sie schon auf 7 % gesunken. Allerdings ist dort auch die Erwerbsbeteiligung zurückgegangen, während diese in mehreren europäischen Ländern (darunter in Österreich) steigt. Der Schuldenstand der EU ist im Durchschnitt zwar niedriger als in den USA und Japan, aber viele Länder der EU zahlen höhere Zinsen als diese höher verschuldeten Ökonomien.

Die Finanzkrise ist nicht von Europa ausgegangen. Eine der Ursachen für die längere Krise in Europa ist, dass die wirtschaftspolitische Steuerung Europas nicht an die Herausforderungen der Globalisierung und auch nicht der gemeinsamen Währung angepasst wurde. Eine zweite liegt darin, dass Europa die eigenen Ziele nicht einhält. Die jüngste „Mid Term Review“ der EU-2020-Strategie musste feststellen (Aiginger, 2014C), dass die EU die meisten selbstgesteckten Ziele für 2020 verfehlen wird, besonders in den Bereichen Forschung und Armutsverringerung, aber auch bei Beschäftigung und Energieeffizienz. Reaktionen der europäischen Politik und auch ein Aufschrei der Experten und der Bevölkerung gegen diese neuerliche Zielverfehlung – nach der als gescheitert zu betrachtenden Lissabon-Strategie des vergangenen Jahrzehnts – waren kaum vernehmbar.

4. Globale Umbrüche

Die Dynamik der Weltwirtschaft ist beachtlich. Im Schnitt wächst die Weltwirtschaft seit Jahren mit etwas mehr als 3 %, das bedeutet eine Verdoppelung der Wirtschaftsleistung alle 20 Jahre. Der größte Teil der Dynamik findet außerhalb Europas statt.

Seit 2000 (also inkl. der Finanzkrise) ist die Weltwirtschaft – gemessen am Bruttoinlandsprodukt real – um 3,8 % pro Jahr gestiegen, die europäische Wirtschaft (EU-27) um 1,2 % und die USA um 1,8 %. Die chinesische Wirtschaft ist um 8 % pro Jahr gewachsen. Nicht alle Schwellenländer expandieren jedes Jahr stark, es gibt auch Rück-

schläge (Brasilien, Russland, Staaten in Nordafrika), aber im Schnitt ist das Wachstumstempo deutlich höher als jenes der Industrieländer.

Das führt dazu, dass in den nächsten Jahren die Gesamtheit der ehemaligen Entwicklungsländer die Gruppe der Industrieländer gemessen an der Wirtschaftsleistung überholen wird. Entfallen heute 38 % auf Entwicklungsländer und 62 % auf Industrieländer, so kippt dieses Verhältnis voraussichtlich 2030 in die umgekehrte Richtung. 2050 wird der Anteil der heutigen Industrieländer deutlich unter 50 % liegen. Und nach Regionen bedeutet das, dass heute die EU-28 mit 24 % die größte Wirtschaftsmacht ist, gefolgt von den USA und mit großem Abstand von China (16 %). 2050 wird China den größten Anteil an der Weltproduktion haben, gefolgt von den USA und der EU in ihrer heutigen Ausdehnung.

Wie groß und wie dynamisch Europa ist, hängt von der Wirtschaftspolitik ab, aber auch von der Größe des Raumes, den wir als Europa betrachten. Der Euroraum macht heute 17 % der Wirtschaftsleistung aus, die EU-27 24 %. Die Eurozone wächst seit 2000 um 0,9 %, die größere EU dank der Dynamik Zentral- und Osteuropas um 1,2 %. Würde man den Euroraum zu einer Kern-EU schrumpfen lassen – wovon viele deutsche Ökonomen träumen – dann würde der Anteil dieser Region unter 10 % der Weltwirtschaft liegen. Definiert man Europa inklusive seiner europäischen Nachbarn so produziert es heute 30 % der Weltwirtschaftsleistung und wächst seit 2000 mit 3,3 %, das ist schneller als die USA (+1,8 %).

Und das spiegelt sich im Gewicht Europas in der globalisierten Welt 2050 wider. Europa inklusive Nachbarn würde auch 2050 noch 28 % der Weltwirtschaftsleistung erbringen. Das wäre gleich viel wie China und doppelt so hoch wie der Anteil der USA (und auch noch deutlich größer, wenn man die USA gemeinsam mit Kanada und Mexiko erfasst). Der heutige Anteil des Euroraums fällt unter 10 %, die großen europäischen Nationalstaaten wie Deutschland und Frankreich produzieren 2050 jeweils 2 % der Weltwirtschaft und wären nach wirtschaftlicher Hinsicht nicht mehr unter den Top 10-Ländern. Sie würden bei der Gestaltung der Regeln der Globalisierung nicht mitwirken können.

Eine Verdoppelung der Wirtschaftsleistung darf nicht mit einer Energie-, Wasser-, Ressourcenpolitik einhergehen, wie sie heute gegeben ist. Betrachten wir nur die CO₂-Emissionen. Sie steigen heute in etwa parallel mit der Wirtschaftsleistung. Wenn dies ohne Veränderung in der Energie- und Ressourcenpolitik weitergeht, ergibt sich eine Klimaerwärmung um 5°C bis 2100. Dies führt zu einer An-

hebung des Meeresspiegels, zu schweren Wetter- und Klimakatastrophen und Dürre. Diese Erkenntnisse sind heute – bei aller Unsicherheit über Details – wissenschaftlich unumstritten, die Gegenmaßnahmen sind bekannt, aber bei weitem nicht auf Schiene.

5. Eine Strategie für Österreich 2025 entwickeln

Die genannten Warnzeichen unterstreichen, dass Österreich nicht selbstgefällig auf vergangene Erfolge zurückblicken darf. Die globalen Rahmenbedingungen ändern sich rasant. Ständig treten neue Konkurrenten auf den Plan. Bestehende Stärkfelder Europas – und auch jene Österreichs – drohen dabei zu erodieren. Auflistungen nötiger Reformen liegen vor (Aiginger, 2013), drei sollen kurz angeschnitten werden.

Eine *Steuerreform* ist nötig, einerseits um den Konsum zu beleben, andererseits um die große Diskrepanz zwischen dem Personalaufwand, den die Unternehmen zahlen müssen, und dem Nettobetrag, den der Beschäftigte erhält, deutlich zu reduzieren. Eine Steuerreform muss strategisch sein, d.h. von den wirtschaftlichen Zielen ausgehen. Da Wachstum, Beschäftigung, Eingrenzung von Einkommensunterschieden und Nachhaltigkeit die wichtigsten Ziele sind, muss die Steuerreform Wachstumsbremsen lockern, den Faktor Arbeit verbilligen, die hohen Einkommen stärker belasten und Emissionen von Verkehr, Haushalten und Unternehmen reduzieren. Wenn die Steuern zuerst diese Ziele behindern, also z.B. Beschäftigung reduzieren, dann muss die Verfehlung der Ziele nachträglich mit hohen Staatsausgaben „repariert“ werden und Steuern und Budgetdefizite steigen.

Im *Forschungsbereich* muss die Zielsetzung wieder aufgenommen werden, den Rückstand zu den Spitzenländern zu verringern. Im *Bildungsbereich* müssen die Reformen von Kinderbetreuung bis zur Weiterbildung und die Schaffung altersgerechter Arbeitsplätze verstärkt werden.

Das WIFO hat vor zehn Jahren mit dem Weißbuch für Wachstum und Beschäftigung (Aiginger, 2006) einen strategischen Ansatz in der Wirtschaftspolitik konzipiert, von dem auch viele Vorschläge umgesetzt wurden. Seither ist die Globalisierung weiter fortgeschritten, neue technische Möglichkeiten ergeben sich, die Gesellschaft altert. Der Schuldenberg ist gestiegen, und die Finanzmärkte haben sich verändert. Es ist sinnvoll, in diesem Abstand von zehn Jahren und nachdem erste Budgetkonsolidierungsschritte eher mit dem Rasenmäher

als nach längerfristigen Überlegungen durchgeführt wurden, einen neuen strategischen Ansatz zu versuchen. Wir müssen uns die Frage stellen, was geschehen muss, damit Österreich auch im zukünftigen Europa und in der globalisierten Wirtschaft weiter erfolgreich ist

Die Entwicklung strategischer Vorschläge ist Kern eines neuen Forschungsprogramms mit dem Titel „Österreich 2025“, welches das WIFO in den nächsten zwei Jahren durchführen wird. Es soll die Chancen Österreichs unter den neuen Rahmenbedingungen analysieren. Es macht Erkenntnisse des WWWforEurope-Projektes für Österreich nutzbar.

Die weltpolitischen Rahmenbedingungen erfordern neue strategische Ansätze für Europa und daraus abgeleitet für Österreich. Sowohl der Kurs Europas als auch die österreichische Wirtschaftspolitik brauchen eine längerfristige Orientierung.

6. Der europäische Wachstumsfonds

Die für 2015 etwas besseren Konjunkturaussichten und die leichte Entspannung an der europäischen Budgetfront eröffnen die Chance zu einem wirtschaftspolitischen Kurswechsel: von der rückwärtsgegangenen, hastigen Austeritätsorientierung zu einer Vorwärtsstrategie, die langfristiges Wachstum und Beschäftigung in den Vordergrund rückt und soziale und ökologische Ziele als Stärken Europas erkennt. Eine Dosis weniger Austerität, stärker differenziert nach Ländern und mit einer Aktivkomponente, wäre anzustreben.

Die Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Steuerung („europäische Governance“) ist zwar eingeleitet, weitere Schritte sind aber notwendig. Eine Stabilisierung der Rahmenbedingungen ist Voraussetzung für optimistische Entscheidungen der Konsumenten und Unternehmer und für die günstigere Finanzierung der Staaten sowie des privaten Sektors auf den Finanzmärkten. Hier sind mit dem Schutzschirm ESM und mit dem Fiskalpakt wichtige Schritte gesetzt worden, auch ist die Bankenunion in Vorbereitung. Eine Finanztransaktionssteuer, die aber nicht bei Aktienemissionen, sondern bei Käufen und Verkäufen von Derivaten ansetzt, würde die spekulativen, kurzfristigen Transaktionen reduzieren und das Finanzsystem stabilisieren. Die Einnahmen könnten zur Entlastung der Realwirtschaft und auch der Geschäftsbanken oder für Zukunftsinvestitionen genutzt werden.

Die neue Kommission hat die Defizite erkannt und einen Investitionsplan mit einem Umfang von 315 Mrd. € erstellt (Juncker, 2014A,

B). Mit wenig Eigenmitteln, aber viel Hebeln und Hoffnung. Das Problem Nr. 1 dabei ist, dass dieses Programm in Design und Ablauf auf traditionelle Großprojekte abstellt (Autobahnen, Flughäfen, Tunnels) – auch wenn von klugen Köpfen im letzten Moment Breitband und KMU-Förderung dazugeschrieben wurden. Die Praxis vergangener Programme zeigt in Richtung materieller Großinvestitionen (und auch die angekündigte Suche nach Projekten mit 5- bis 10-jähriger Laufzeit).⁵ Es ist mittlerweile wissenschaftlich belegt, dass Innovation, Ausbildung, das Schließen von Lücken bei Energienetzen und Breitband sowie energetische Sanierung von Wohn- und Bürobauten in wohlhabenden Regionen und in der alternden Gesellschaft wichtiger sind als neue Großprojekte im Bereich der traditionellen Infrastruktur.

Vielleicht noch wichtiger ist das Problem Nr. 2, der Zeitfaktor. Der Europäische Fonds für strategische Investitionen (EFSI) muss von 28 Ländern abgesegnet werden, dann seine Struktur aufgebaut und seine Hebel konstruiert werden. Dann müssen die Projekte ausgewählt, später ausgeschrieben werden. Der Fonds soll bis Mitte 2015 gegründet sein, wenn seine Wirkung einsetzt, wird das Jahr 2016 schon zur Neige gehen; acht Jahre nach Beginn der Finanzkrise, drei Jahre nach der Konjunkturbelebung in den USA.

Eine generelle Öffnung des Fiskalpaktes und auch die gegenwärtige bedingungslose „Nachsicht“ bei Überschreiten der Defizite ist eine schlechte Alternative. Sie reduziert die Glaubwürdigkeit der europäischen Politik und macht in Zukunft Budgetkonsolidierungen schwerer. Sie führt auch dazu, dass Reformen unterbleiben und alte Ausgaben und Ineffizienzen verbleiben. Ebenso wie eine schlechte Struktur der Staatseinnahmen, Steuerschwindel und -umgehung.

Eine bessere Alternative ist, den Fiskalpakt in ganz gezielter Weise zu öffnen (Aiginger, 2014D). Für bestimmte Ausgaben mit Doppeldividende, auf zwei Jahre, im Gegenzug zu Reformen und mit externer Prüfung durch unabhängige Instanzen.

- Die Kommission sollte fünf oder auch sieben Ausgabenkategorien definieren, für die zwei Jahre lang (2015/16) die Grenzen des Fiskalpaktes überschritten werden können; z.B. Forschung/Universitäten, Energieeinsparung/thermische Sanierung, Lückenschluss in

5 Der größte Teil der bisher eingereichten Projekte betrifft den Transportsektor. Auch Atomkraftwerke wurden eingereicht. Österreich versucht wieder, eine Finanzierung für Koralm- und Brennerbasistunnel zu bekommen und Förderprogramme der Kommunalkredit Austria AG auf die europäische Ebene abzuschieben.

Breitband/Energienetze, Gründungszentren, Ausbildung/Weiterbildung.

- Die Überschreitung sollte mit 1 % des BIP limitiert sein. Es müssen zusätzliche Ausgaben sein. Gleichzeitig müssen Strukturreformen vorgenommen werden (von Erleichterungen bei Betriebsgründungen bis Steuerreform und Senken des Bürokratieaufwands).

Die Kategorien werden sorgsam nach zwei Kriterien gewählt: erstens nach dem langfristigen Wachstumseffekt (höherer, grüner Wachstumspfad) und zweitens nach dem kurzfristigen Beschäftigungseffekt (Ausgaben mit hoher Personaltangente). Nach zwei Jahren Reformen bei Ausgaben für Verwaltung und Pensionen sollten die Zukunftsausgaben auch innerhalb der Obergrenzen des Fiskalpfades Platz finden.

Der Vorschlag ist ähnlich der alten Goldenen Regel der Fiskalpolitik, dass Investitionen in die Zukunft keine Belastung, sondern eine Investition sein können. Nur moderner, weil er explizit in Richtung Zukunft und immaterielle Investitionen geht und Autobahnen in die Wüste (vgl. Süditalien, Griechenland) ausschließt.

Die silberne Kugel könnte schneller schießen, weil Programme dieser Art kleiner sind und in den meisten Ländern geplant sind, aber aus Finanznöten (oder fehlender Bereitschaft bei Vergangenheitsausgaben) zurückgestellt wurden. Sie sollte von der unabhängigen Fiskalautorität oder dem Rechnungshof eines anderen Landes beurteilt werden (und damit nicht von den „bösen“ Herren aus Brüssel oder Damen aus Berlin). Sie ist zeitlich begrenzt. Ein Problem von „Projekten“ mit hoher Personalkomponente ist, dass sie nach zwei Jahren nicht beendet sein können und in der Regel auch nicht sein sollen. Aber bis 2017 sollte es gelungen sein, Budgetausgaben für Verwaltung und Pensionen so zu reduzieren, dass die Zukunft Platz im Normalbudget hat.

Die silberne Regel ist besser als die goldene Regel, weil der Kern bei immateriellen Investitionen liegt. Ihre Ausführung ist schneller als die meisten derzeit eingereichten Projekte für den Europäischen Fonds. Aber sie kann auch als Ergänzung gesehen werden, bis diese wirkt. Sollte der neue Investitionsfonds wirklich mehr auf Zukunftsinvestitionen abzielen als auf Autobahnen, dann kann er eine zusätzliche Verstärkung auf dem richtigen Weg Europas werden.

7. Europa braucht Veränderung: Das Projekt „WWWforEurope“ und seine Vision

„Welfare, Wealth and Work for Europe – WWWforEurope“ ist ein Forschungsprojekt der Europäischen Kommission, das die Notwendigkeit dieser Veränderungen sowie Wege dorthin aufzeigen soll. Es wurde ausgeschrieben und von einem Team unter Führung des WIFO gewonnen. Experten und Expertinnen aus 33 wissenschaftlichen Institutionen bilden das Projektkonsortium. Die Qualität wird durch einen Wissenschaftlichen Beirat garantiert, in dem unter anderem Kenneth Arrow, Philippe Aghion, Jeffrey Sachs vertreten sind. Ein Wirtschaftspolitischer Beirat, dem etwa Franz Fischler und Brigitte Ederer angehören, sichert die Einbeziehung wichtiger Stakeholder aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft.

Europa hat die Chance, mit einer stärkeren Orientierung an den eigenen Stärken ein Wirtschaftsmodell zu entwickeln, das für reiche Gesellschaften die richtigen Prioritäten setzt und neben der Wirtschaftsleistung im engeren Sinne (Bruttoinlandsprodukt) auch soziale und ökologische Ziele (also die „Beyond-GDP-Ziele“) einbezieht. Die Lebenserwartung ist in Europa schon heute höher als in den USA. Die Energieeffizienz ebenfalls, CO₂-Emissionen sind niedriger. Europa hat mit dem Euro eine gemeinsame Währung, die langfristig eine der stärksten Währungen der Welt sein wird, und es besteht großes Interesse in Asien, in diese Währung zu investieren.

Um weiter erfolgreich zu sein, braucht Europa eine gemeinsame Zukunftsvision. Diese ermöglicht es, auftretende Probleme in eine längerfristige Perspektive zu setzen und nicht zum Ausgangspunkt für nationale Konflikte, Egoismen und Polemiken zu machen.

Europa sollte versuchen, ein Rollenmodell⁶ für eine dynamische Gesellschaft mit interner Stabilität und einer positiven Ausstrahlung auf Nachbarländer und Weltwirtschaft zu werden.

- Dynamik beinhaltet, dass ökonomische und soziale Ziele (etwa repräsentiert in den Better Life-Indikatoren der OECD) in immer

6 Österreich hat unter den Vorschlägen für den Investitionsfonds den Koralm- und den Brennerbasistunnel vorgeschlagen sowie mehrere Projekte der Kommunalkredit Austria AG, für die es eventuell später keine nationale Finanzierung geben könnte („Alternative financing schemes should be assessed because public financial support might be expected to be lacking in future years“).

höherem Maß erreicht werden und dass die Wahlmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger stetig steigen. Dies wird durch individuelle Anstrengungen und durch gesellschaftliche Unterstützung möglich. Der Erfolg kann auch an Lebenszufriedenheit, Lebenserwartung und Gesundheit gemessen werden. Die Durchschnittseinkommen (und damit auch das traditionelle BIP) werden wahrscheinlich weniger steigen als bisher (und sicher weniger als in Schwellenländern), Personen, Regionen und Länder mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen haben höhere Einkommenszuwächse verglichen mit Spitzeneinkommen. Die Arbeitszeit wird stärker individuell bestimmt, richtet sich nach Präferenzen, Lebenssituation und Berufswahl bzw. dem Wunsch nach berufsergänzenden Tätigkeiten. Im Schnitt sinkt die Arbeitszeit, aber mit steigenden individuellen Wahlmöglichkeiten.

- Die ökologischen Grenzen der Erde, aber auch die des nahen Lebensraumes werden berücksichtigt. Der Verbrauch von Ressourcen und Energie ist absolut stark sinkend. Europa muss ein Vorreiter sein und darf sich nicht auf seinen „geringen“ Anteil am globalen Ressourcenverbrauch und den im Vergleich zu Schwellenländern geringen Anstieg der Emissionen ausreden. Stärker sinkt der Verbrauch von fossilen Brennstoffen. Innovationen im Bereich erneuerbarer Energien – und noch mehr zur Erhöhung der Energieeffizienz – ermöglichen Wettbewerbsfähigkeit und Exportchancen. Der Faktor Arbeit wird steuerlich entlastet, Ressourcenverbrauch und Emissionen belastet.
- Die Arbeitslosigkeit ist niedrig, Arbeitsformen sind vielfältiger, gesellschaftlich wichtige Formen von nichtmarktfähiger Arbeit werden öffentlich gefördert. Die Gesellschaft hat eine Mitverantwortung für soziale Risiken, insbesondere für „Neue Soziale Risiken“. Das Sozialsystem gleicht Chancen aus und hilft zur Selbstbewältigung der Probleme.
- Wirtschaftliche Unsicherheit und Krisenanfälligkeit werden durch staatliche Politik verringert, diese Maßnahmen werden stärker auf europäischer Ebene gelöst als heute und damit effizienter und billiger. Die positiven Effekte der Finanzwirtschaft auf die Realwirtschaft werden gestärkt, destabilisierende Wirkungen durch Besteuerung und europaweite Regulierungen verringert.
- Europa strebt eine „high road“ competitiveness an, wobei Wettbewerbsfähigkeit als Erreichung von „Beyond-GDP-Zielen“ definiert ist. Die Erreichung von Einkommenszielen, sozialen Zielen und Umweltzielen beruht auf Innovation, Ausbildung, modernen Institu-

tionen und hohen Ambitionen. Eine „low road“, d.h. Zielerreichung durch billige Löhne, fehlende Umweltrücksicht und Erhöhung sozialer Risiken, ist für einen Wirtschaftsraum mit hohem Einkommen nicht möglich und würde auch von anderen Ländern jederzeit noch besser erfüllt werden.

- Europa wird im Jahr 2050 in vielen Bereichen mehr gemeinsame Regeln haben. Dennoch sind die Präferenzen unterschiedlich und werden es auch bleiben, und diese Vielfalt ist eine Chance und eine Möglichkeit zur Steigerung der Wohlfahrt. Ein erfolgreiches Modell muss auf diese Vielfalt der Präferenzen nach Regionen, nach Personengruppen und nach Individuen Rücksicht nehmen.
- Europa kann sein Modell anderen Ländern anbieten. Das „Europäische Modell“ ist nach den vorgeschlagenen Reformen die beste Kombination von wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Zielen und bietet Spielraum für unterschiedliche Präferenzen. Europa soll von anderen Modellen lernen und damit das eigene Modell verbessern.

8. In die Nachbarschaft und das Klima investieren

Sanfte Führung oder Abkapselung gegen Nachbarn

2014 verwandelte sich der Schwarzmeerraum von einer wirtschaftlichen Hoffungsregion in ein Krisengebiet. Nordafrika erlebt nach einer kräftigen Wachstumsperiode und dem durch Jugend, Internet und partielle Demokratisierung geprägten arabischen Frühling nun einen terrorgeplagten Verfall staatlicher Ordnung.

Beide Regionen sind für Europa wichtig. Ökonomisch weil das hohe Wachstumspotential dieser Nachbarzonen (mit 5 bis 10 % pro Jahr) gerade dann wichtig wäre, wenn Europa selbst geringes Wachstum erfährt. Für Griechenland, Bulgarien, Rumänien und den übrigen Balkan ist der Schwarzmeerraum besonders wichtig. Für Süditalien, Frankreich, Spanien wäre Nordafrika geografisch eine „Nachbarregion“ und generell die Brücke zu Afrika, dem mittelfristig ein enormes Wachstumstempo prognostiziert wird (wo China sehr interessiert und schon auf Einkaufstour ist). Und politisch würde Europa durch intensivere Zusammenarbeit, Frieden und stabile politische Strukturen in den Nachbarländern gewinnen. Nachdem Europa hier zu wenig getan hat (Kulturaustausch, Bildung, Investitionen), ist es nun mit neuen Unsicherheiten und Krisenherden konfrontiert. Für die jungen Men-

schen in Nordafrika und im Schwarzmeerraum ist wichtig, in ihrer Heimat Demokratie zu erfahren und Arbeitsplätze zu finden und nicht legal oder illegal ins Ausland gedrängt zu werden.

2015 wird zeigen, ob der Friede in die Nachbarregionen Europas zurückkehrt. Europa kann dazu auch aktiv beitragen. Es kann zeigen, dass man nicht immer mit Waffen und Sanktionen kämpfen muss, sondern als „soft power“ mit Ausbildung, sozialen Innovationen, Konfliktlösungsmechanismen und politischer Klugheit. Wir hätten schon früher den kulturellen Austausch intensivieren können, wie in der Vergangenheit gegenüber Osteuropa. Laden wir jetzt die besten Köpfe ein, bei uns zu studieren, wie es die USA mit ihrem Fulbright-Stipendienprogramm vor 60 Jahren getan haben. Ein Teil der Eliten aus der Nachbarschaft wird bei uns bleiben und unser Defizit bei hochqualifizierten Jobs verringern, der andere Teil wird die Konfliktlösungstechniken, die er in Österreich erlernt hat, in der Heimat umsetzen. Und vielleicht schafft Europa auch, dass sein neues 315 Mrd. € umfassendes Investitionsprogramm in die Nachbarländer ausstrahlt. Es hätte dann eine ähnliche Wirkung wie das ERP-Programm der USA im zerstörten und zerstrittenen Europa der Nachkriegszeit. Es ist viel klüger, eine stabile Nachbarschaft zu unterstützen und dort Arbeitsplätze zu schaffen, als Flüchtlinge zuerst zu behindern und dann doch zu akzeptieren. Die Wende vom Konflikt zum Brückenbau ist die dritte Aufgabe für 2015.

Es wird auch immer deutlicher, dass manche Probleme nur weltweit lösbar sind. Dazu zählt sicher das Problem der Klimaerwärmung, aber auch das Problem Wasser, Nahrungsmittelversorgung, Bekämpfung von Seuchen und Krankheiten und generell die Entwicklung neuer Technologien, die mit weniger Rohstoff und fossiler Energie auskommen. Spekulative Finanztransaktionen können am besten besteuert werden, wenn es zumindest einen minimalen Konsens gibt. Damit können Unternehmen der Realwirtschaft und ArbeitnehmerInnen entlastet werden, Armut und Arbeitslosigkeit sinken. Steuerflucht und Steuerverlagerung in Oasen vermögen nur international erfolgreich zu sein. Im Jahr 2015 wird sich entscheiden, ob ein neues Klimaabkommen möglich ist, oder wie zumindest nationale Klimastrategien einen gemeinsamen Kern bekommen und sich gegenseitig unterstützen. Die UN-Millenniumsziele, die recht erfolgreich waren (Halbierung der absoluten Armut), werden erneuert. Europa muss auf die Probleme der Nachbarn eingehen und versuchen, sein erfolgreiches soziales und ökologisches Modell zu verbessern und anzubieten. Wobei es eine notwendige Differenzierung der Präferenzen und Prioritäten zu berücksichtigen gibt, und Europa sich nicht als Lehrmeister sondern

auch als Lernender profilieren muss. Wo es weniger Armut gibt, verlieren Abschottungstendenzen und Militarisierung ihre Bedeutung automatisch und die Vorteile der Kooperation werden sichtbar.

9. Zusammenfassung

Das Jahr 2014 hat gezeigt, dass bisherige Wege („Business as usual“) nicht länger funktionieren, selbst für Länder und Regionen, die in der Vergangenheit sehr erfolgreich waren.

Österreich ist in den letzten Jahrzehnten eines der erfolgreichsten Länder gewesen. Es hat heute das zweithöchste Einkommen in der Europäischen Union, eine niedrige Arbeitslosenquote, eine positive Außenhandelsbilanz, es wächst seit 2000 deutlich dynamischer als Deutschland und Westeuropa, unter anderem durch erfolgreiche Exporte in rasch wachsende nahe und ferne Märkte. Dabei wurde die Staatsquote von 40 % auf mehr als 50 % erhöht, die Schulden stiegen vorsichtig definiert auf mehr als 80 % der Wirtschaftsleistung, die Besteuerung der Arbeit ist extrem hoch und behindert künftige Beschäftigung und Betriebsgründungen.

Europa hat einen erfolgreichen Einigungsprozess und Frieden auf einem zerstrittenen Kontinent erreicht, 19 Länder sogar eine gemeinsame Währung. Europa ist heute die größte Wirtschaftsmacht, größer als die USA und China, hat eine positive Leistungsbilanz, und laufend wollen Nachbarn stärker kooperieren oder Mitglied werden. Aber Europa ist wenig dynamisch, die Unterschiede zwischen den Ländern sind groß, es wird zu wenig investiert, die Führungsrolle in Umwelttechnologie geht in Richtung China verloren, die Arbeitslosigkeit ist im zweistelligen Prozentbereich. Europa kümmert sich um seine Nachbarn wenig oder erst, wenn massive Probleme aufgetreten sind. Die stark wachsenden Märkte in Nordafrika und im Schwarzmeerraum werden so vom Wirtschaftsturbo zu Problemzonen.

Die Weltwirtschaft wächst seit Jahren um 3 % p.a. oder mehr, das bedeutet eine Verdoppelung der Wirtschaftsleistung in 20 Jahren. Die Finanzkrise hat dieses Wachstum nur kurzfristig gestoppt. Aber die Industrieländer wachsen um weniger als 2 % pro Jahr, die Schwellenländer dagegen um mehr als 5 %. Die Weltwirtschaftsleistung, die heute zu etwa 60 % in den Industrieländern erbracht wird, wird 2060 nur noch zu 40 % in dieser Ländergruppe stattfinden. Das muss nicht unbedingt ein Problem sein, wenn sich die Industrieländer auf qualitative Strategien konzentrieren und Innovationen entwickeln. Auch bei

konstanter Wirtschaftsleistung können die individuellen Wahlmöglichkeiten erweitert, der soziale Zusammenhalt gestärkt, Gesundheit und ökologische Nachhaltigkeit forciert werden. Eine steigende Anzahl von Problemen ist nur durch globale Zusammenarbeit zu lösen, wobei der stärkeren Differenzierung von Präferenzen und Kulturen Rechnung zu tragen ist.

Der vorliegende Artikel schildert die vergangenen Erfolge, die Warnzeichen dafür, dass die bisherigen Strategien nicht mehr den zukünftigen Erfolg bestimmen, und wie neue Strategien ausschauen können. Für Österreich wird beschrieben, wie eine strategische Steuerreform die Abgabenbelastung eingrenzen und zukünftige Ausgaben senken kann. Sie sollte zumindest zur Hälfte durch Einsparungen in den bisherigen Staatsausgaben finanziert werden und auf der Ausgabe­seite Spielraum für Investitionen in die Zukunft öffnen. Reformen müssen in eine Strategie Österreich 2025 eingebettet werden, die im WIFO in den nächsten zwei Jahren erarbeitet wird. Für Europa werden die Reformbemühungen der neuen Europäischen Kommission beschrieben und verglichen mit einer Strategie, die ein Konsortium von 33 europäischen Forschungsinstituten gegenwärtig im Auftrag der DG Unternehmen und Industrie erarbeitet mit dem Ziel, Europa dynamischer, sozialer und nachhaltiger zu machen (WWWforEurope). Sowohl wirtschaftliche Probleme, Klimaprobleme als auch Finanzierungs- und Gesundheitsprobleme sind immer mehr nur auf globaler Ebene lösbar. Geschieht dies nicht, bleiben die wirtschaftlichen Unterschiede erhalten, und politische Probleme werden den wirtschaftlichen folgen.

Übersicht 1: Halbzeitbilanz für EU-2020-Ziele

	EU		Österreich	
	IST	Ziel 2020	IST	Ziel 2020
Beschäftigungsquote	68,4	75	75,5	77-78
Forschungs- und Entwicklungsquote	2,07	3	2,82	3,76
Treibhausgasemissionen	-18,0	-20	4,0	3,4
Erneuerbare Energie	14,1	20	32,0	10
Schulabbrecher	12,7	10	7,3	38
Personen mit tertiärem Bildungsabschluss	35,7	40	27,3	-235
Von Armut und Ausgrenzung Betroffene	+10	-20	-127	
Veränderung gegenüber 2008 in Mio. (EU) bzw. in 1.000 (Österreich)				

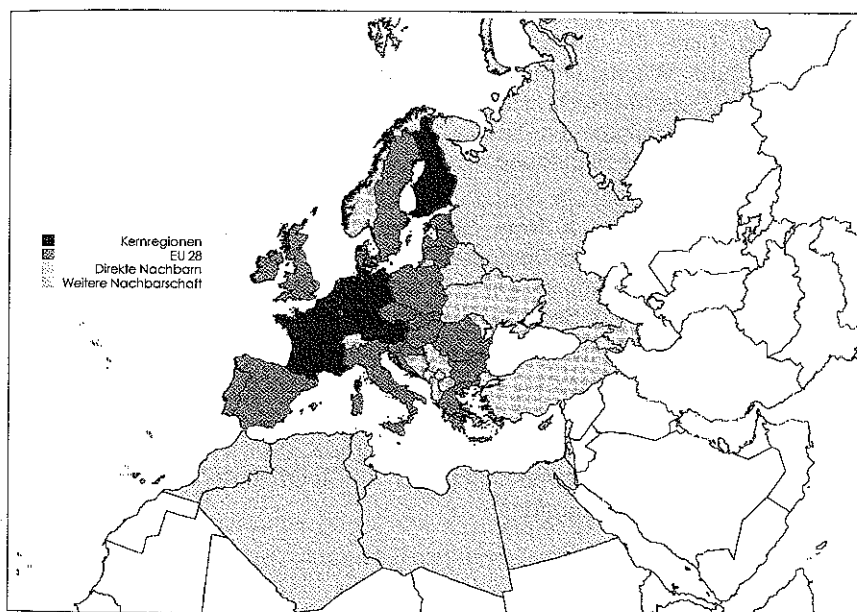
Quelle: Aiginger (2014C), basierend auf Eurostat.

Übersicht 2: Anteil BIP Europas an der Welt und Dynamik 2010-2050

	2010	2050	2010/2050
	Anteil am BIP in %		% p.a.
Euroraum	17,9	8,7	1,5
EU-27	24,2	12,4	1,7
EU plus Nachbarn ¹	30,0	28,0	2,5
Frankreich	3,5	1,9	1,8
Deutschland	4,8	1,8	0,9
USA	22,8	13,3	2,0
China	15,9	23,9	4,5
Indien	6,3	15,6	5,8

¹ Albanien, Bosnien/Herzegowina, Kosovo, Kroatien, Mazedonien, Montenegro, Serbien; Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Moldawien, Ukraine, Türkei; Schweiz, Norwegen, Russland, Belarus, Israel, Nordafrika.
Quelle: UN-Databse.

Abbildung 1: Der Blick Chinas auf „Europa“: „Kern“ oder „Nachbarschaft“



Literaturhinweise

- Aiginger, K. (2014D), A silver bullet for restarting growth in Europe, EurActiv (EU news & policy debates across languages), published 18 December 2014.
- Aiginger, K. (2014C), The Europe 2020 strategy at midterm: Disappointing assessment calls for an urgent change driven by long run priorities, WWWforEurope Policy Paper No. 17, October 2014.
- Aiginger, K. (2014B), „Österreich und die EU: ein kurzer Rückblick mit weitem Ausblick“, Europäische Rundschau, Mai 2014, S. 13-22.
- Aiginger, K. (2014A), Auch im europäischen Wahljahr sind Reformen möglich: Offenes Zeitfenster für strategische Politik muss jetzt genutzt werden, Österreichische Gesellschaft für Europapolitik, 19. März 2014.
- Aiginger, K., „Reformmüdigkeit als Gefahr für ein Erfolgsmodell“, in „Reformstau in Österreich - mit besonderem Schwerpunkt in Bildungs- und Forschungspolitik“, Österreich 2050. FIT für die Zukunft, Holzhausen, 2013, S. 21-38.
- Aiginger, K., „Ist Österreich in der globalisierten Welt wettbewerbsfähig?“, Dr. Karl Kummer Institut, Gesellschaft & Politik, 4/2012, S. 39-45.
- Aiginger, K., Bärenthaler-Sieber, S., Vogel, J., Competitiveness under New Perspectives, WWWforEurope Working Paper no 44, Oktober 2013.
- Aiginger, K., Tichy, G., Walterskirchen, E., WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag von Wirtschaftskammer Österreich, Bundesarbeitskammer, Österreichischem Gewerkschaftsbund und Landwirtschaftskammer Österreich, 2006.
- Juncker, J.-C. (2014A), A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change, Political Guidelines for the next European Commission[d], Opening Statement in the European Parliament, Plenary Session, Strasbourg, 15 July 2014.
- Juncker, J.-C. (2015B), Investing in Europe: speech by President Juncker in the European Parliament, plenary session on the € 315 billion Investment Plan, Strasbourg, 26 November 2014.
- Die Studien des Konsortiums WWWforEurope (Koordination durch das WIFO, 32 Partner, Forschung im 7. Rahmenprogramm) sind auf www.foreurope.eu abrufbar.