

Karl Aiginger

Wirtschaftspolitik braucht langfristige Orientierung

Die Unzufriedenheit mit Wirtschaftsentwicklung und -politik ist groß; sowohl auf europäischer Ebene als auch in Österreich. Und dies, obwohl Europa langfristig betrachtet ein Erfolgsmodell ist und die österreichische Wirtschaft sich seit Jahrzehnten besser entwickelt als jemals erwartet. Wirtschaftspolitik wird als kompliziert und teuer eingeschätzt. Die Erfolge z. B. bezüglich Chancengleichheit und Ökologisierung sind auch bescheiden, wenn man berücksichtigt, dass die Staatsausgaben gemessen an der Wirtschaftsleistung gut 50% betragen. Eine der Ursachen für die geringe Effizienz des Staates und die vergebenen Chancen zur Verbesserung der Lebensbedingungen liegt darin, dass die Wirtschaftspolitik immer von Tagesproblemen ausgeht und sich nicht an den langfristigen Zielen orientiert. Auch die Wähler richten sich bei ihrem Wahlverhalten oft nicht an den eigenen oder gesellschaftlichen Langfristzielen aus. Nur wenn man weiß, wohin die Reise gehen soll, werden Fehler und Abweichungen als solche gesehen. Eine Vision erstens für Europa 2050 und zweitens strategische Überlegungen, welche Rolle Österreich in diesem Europa spielen kann, sind daher dringend notwendig.

Wir zeigen im Folgenden, dass Europa – und vielleicht Österreich noch mehr – Erfolgsmodelle sind. *Europa* leidet aber besonders seit der Finanzkrise an geringer Dynamik und großen Ungleichgewichten. *Österreich* ist heute wettbewerbsstark, investiert aber zu wenig in jene Faktoren, die es ermöglichen, diese Position langfristig zu halten und das Land zukunftsfest zu machen. Wir berichten über ein europaweites Forschungsprojekt, das eine Vision entwickelt, wie Europa seine Vorteile besser nutzen könnte, und über einen Forschungsplan, mit dem Ziel, dass die Stärken Österreichs in der immer stärker globalisierten Welt ausgebaut werden können.

Ein Erfolgsmodell in der Midlife-Crisis

Europa ist trotz aller Kritik ein Erfolgsmodell. Als nach dem Zweiten Weltkrieg sechs Länder beschlossen, ihre Stahlindustrie gemeinsam zu verwalten,

glaubte 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 wären, ein Erfolg, der durch die Vergabe des Friedensnobelpreises 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 sind geringer, soziale Risiken besser abgesichert. Europa ist ein wenn auch zurückhaltender und selbstzweifelnder Leader in der Ökologisierung der Weltwirtschaft.

Mangelnde Dynamik und interne Ungleichgewichte

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 ein verlorenes Jahrfünft für die Steigerung der Einkommen. In den USA liegt die Wirtschaftsleistung um 9% höher als vor der Krise, die Weltwirtschaft produziert 20% mehr als 2008. Die Arbeitslosenrate liegt in Europa bei 12%, 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 jüngste 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, auch nicht der gemeinsamen Währung angepasst wurde. Eine zweite liegt darin, dass Europa die eigenen Ziele nicht einhält. Gerade hat die „Mid Term Review“ der EU-2020-Strategie festgestellt, dass die EU die meisten selbst gesteckten Ziele 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.

Die jetzt besseren Konjunkturaussichten und die leichte Entspannung an der

europäischen Budgetfront eröffnen die Chance zu einem wirtschaftspolitischen Kurswechsel von der rückwärtsgewandten, hastigen Austeritätsorientierung zu einer Vorwärtsstrategie, die langfristiges Wachstum und Beschäftigung in den Vordergrund rückt und auch soziale und ökologische Ziele als Stärken Europas erkennt. Eine Dosis weniger Austerität, stärker differenziert nach Ländern und mit strategischer Aktivkomponente wäre anzustreben.

Reformen begonnen, aber mehr ist nötig

Die Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Steuerung („europäische Governance“) ist 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 geschehen, 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.

Europa braucht Veränderung: Das Projekt „WWWforEurope“

„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 anderen 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 (ebenso die „Beyond

GDP“-Ziele) einbezieht. Die Lebenserwartung liegt in Europa schon heute höher als in den USA, die Energieeffizienz ist höher, CO₂-Emissionen sind niedriger. Europa hat mit dem Euro eine gemeinsame Währung, die in der Zukunft 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.

Ansätze zu einer Vision Europa 2050

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

- *Dynamik* beinhaltet, dass ökonomische und soziale Ziele (etwa repräsentiert in den Better Life Indikatoren der OECD) in immer 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 wachsen stärker als Hochlohnbereiche. 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.

- Die *wirtschaftliche Unsicherheit* und Krisenanfälligkeit wird 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 Institutionen 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, wahrscheinlich ist das „Europäische Modell“ nach den vorgeschlagenen Reformen die *beste Kombination* von unterschiedlichen Zielen und bietet Spielraum für unterschiedliche Präferenzen. Europa soll von anderen Modellen lernen und damit das eigene Modell verbessern.

Österreichs Weg an die Spitze

Österreich ist heute eines der reichsten Länder Europas. Innerhalb der EU liegt Österreich an zweiter Stelle im 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 als Österreich. In den Sechzigerjahren war das Pro-Kopf-Einkommen in Österreich noch deutlich unter dem von Deutschland und jenem von Westeuropa. Österreich hat heute die niedrigste Arbeitslosenrate und die zweitniedrigste Jugendarbeitslosigkeit, wenn auch beide Raten 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 gering. In der ökologischen Performance verliert Österreich in den letzten 10 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.

Die Sorgen um die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit Österreichs fußen auf der einen Seite auf Abgabenbelastung und Regulierungsdichte, andererseits auf der fehlenden Exzellenz des Innovations- und Bildungssystems. Der öffentliche Sektor ist unübersichtlich, Verwaltungs- und Föderalismusreformen scheitern immer wieder. Die Ausgabenstruktur ist vergangenheitslastig, die Einnahmenstruktur trägt wenig zur Herstellung der Gleichheit der Startchancen (auch zwischen den Geschlechtern) bei und bietet wenig Anreize zu gesundheitsorientiertem Verhalten. Bei den Forschungsausgaben hat Österreich seit den Neunzigerjahren einen Aufholprozess verfolgt und eine Top 5-Position erreicht. In den letzten Jahren stagniert die Forschungsquote und Österreich ist z. B. im europäischen Innovationsranking der EU vom 6. auf den 8. Platz zurückgefallen. Im Bildungsbereich wurden zwar einige Fortschritte in der vorschulischen Erziehung erreicht, die Reformen im Schulbereich stocken allerdings. Die Beendigung der Beteiligung an den Pisa-Tests wäre ein schwerer Fehler.

Eine Strategie für 2025 entwickeln

Die gute Position Österreichs darf nicht zu Selbstgefälligkeit oder wirtschaftspolitischem Stillstand führen. Die globalen Rahmenbedingungen ändern sich rasant. Ständig treten neue Konkurrenten auf den Plan. Bestehende Stärkefelder Europas – und auch jene Österreichs – drohen dabei zu erodieren.

Das WIFO hat vor zehn Jahren mit dem Weißbuch für Wachstum und Beschäftigung 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 hat Erkenntnisse des WWWforEurope-Projektes für Österreich nutzbar gemacht.

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.

Literatur

- Karl Aiginger, Susanne Bärenthaler-Sieber and Johanna Vogel (2013): Competitiveness under New Perspectives. http://www.foreurope.eu/fileadmin/documents/pdf/Workingpapers/WWWforEurope_WPS_no044_MS46.pdf
- Karl Aiginger (2012): Ist Österreich in der globalisierten Welt wettbewerbsfähig?, Dr. Karl Kummer Institut, Gesellschaft & Politik, 4/2012, 39–45.
- Karl Aiginger, Gunther Tichy, Ewald Walterskirchen (2006): 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. Die Studien des Konsortiums WWWforEurope (Koordination durch das WIFO, 32 Partner, Forschung im 7. Rahmenprogramm) sind auf www.foreurope.eu abrufbar.