

## ZUSAMMENFASSUNG UND EMPFEHLUNGEN

Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen möchte mit der vorliegenden Arbeit keine umfassende Halbzeitbewertung des Lissabon-Strategie liefern, sondern vielmehr eine Lücke schließen. Denn die zahlreichen, aus verschiedensten Quellen stammenden Beiträge zur Halbzeitbewertung der Lissabon-Strategie vernachlässigen in ihrer Analyse der enttäuschenden Entwicklung zumeist die Rolle der makroökonomischen Rahmenbedingungen, unter welchen diese Strategie umgesetzt werden soll. Deshalb möchte der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen in dieser Publikation die Bedeutung des makroökonomischen Policy-mix darstellen und Verbesserungsvorschläge aufzeigen.

### *Die EU im globalen Umfeld*

Die Erreichung einer dynamischen Wettbewerbsfähigkeit bedeutet die Erzielung langfristig anhaltender hoher und steigender realer Einkommen bei hohen Sozial- und Umweltstandards. Im globalen Standortwettbewerb ist Europa daher gezwungen, ein permanentes Upgrading zu betreiben – alleine ein Kosten- und Preiswettbewerb mit den weniger entwickelten Wirtschaftsräumen wäre weder sinnvoll noch Erfolg versprechend.

Der Rat von Lissabon konstatierte ein Nachhinken Europas hinter dem Einkommensniveau und der Wettbewerbskraft der amerikanischen Wirtschaft. Misst man das europäische Pro-Kopf-Einkommen am Standard der USA, dann zeigt sich, dass das BIP je Einwohner in der Eurozone bei nur 71% des Wertes für die USA liegt. Bei der für die internationale Wettbewerbsfähigkeit wichtigeren Produktivität (BIP pro Arbeitsstunde) ist der Abstand mit 9% deutlich geringer. Seit 1995 ist allerdings die Produktivitätsentwicklung in der EU weniger positiv als in den USA.

Solche globalen Vergleiche bedürfen aber auch der Berücksichtigung besonderer Eigenheiten der jeweiligen Modelle, welche sich üblicherweise nicht in einer numerischen Bewertung wieder finden. Das BIP als Wohlstandsindikator weist daher z.B. im Hinblick auf die monetär unbewertet bleibende Freizeit eine Lücke auf, die einen wesentlichen Teil des Nachhinkens Europas erklärt. Der andere Teil des Unterschiedes ist mehr oder weniger auf eine Unterauslastung des Arbeitskräftepotenzials (in Folge höherer Arbeitslosigkeit und höherer Nicht-Erwerbstätigenquote) zurückzuführen, die wiederum weitgehend durch einen Mangel an wirtschaftlicher Dynamik bedingt ist.

Daraus ist abzuleiten, dass Europa sich nicht nur andere Länder als Benchmark nehmen sollte. Die Entwicklung einzelner Faktoren aus der

eigenen Vergangenheit (z.B. Produktivität, sozialer Zusammenhalt) bieten sich vornehmlich an. Dies sollte den Entscheidungsträgern bei der Beurteilung, der Implementierung, der Überwachung und der Bilanzierung der Lissabon-Strategie immer bewusst sein.

### *Bedeutung des Wirtschaftswachstums und Policy-mix in der EU*

Wirtschaftswachstum erleichtert in der Regel die Erreichbarkeit der meisten anderen Ziele der Wirtschaftspolitik und erleichtert das Abfeuern von Reformen. Die nicht zuletzt deshalb in Lissabon angestrebte Anhebung auf 3% pro Jahr bedarf einer konsequenten Nutzung aller wirtschaftspolitischer Spielräume auf nationaler und auf internationaler Ebene.

Der derzeitigen EU-Politik, wie sie seit Jahren praktisch unverändert in den „Grundzügen der Wirtschaftspolitik“ definiert wird, fehlt jedoch ein ausreichender Wachstumsfokus. Finanzminister und EZB sind für Stabilität von öffentlichen Haushalten und Preisen und die dafür gesetzten Ziele verantwortlich, jedoch ist keine Instanz für die Erreichung des im Rahmen der Lissabon-Strategie gesetzten Wachstumszieles verantwortlich. Im Falle von Zielkonflikten (Budget-, Preisstabilitäts-, Wachstumsziel) hat somit das Wachstumsziel den Nachrang.

Die lang anhaltende ausgeprägte Wachstumsschwäche, die in Europa dem Einbruch der Weltwirtschaft im Jahr 2001 folgte, war wesentlich durch die Schwäche der Binnennachfrage determiniert. Die in den „Grundzügen der Wirtschaftspolitik“ postulierte Politik konnte kurzfristig nicht ausreichend auf Herausforderungen der Konjunktur und des Arbeitsmarktes reagieren und der herrschenden Nachfrageschwäche nicht entgegen treten. Der Policy-mix der „Grundzüge“ ist unausgewogen, da er (a) das Stabilitätsziel gegenüber dem Wachstumsziel betont, und da er (b) schwerpunktmäßig auf angebotsseitige Maßnahmen setzt. Denn dabei wird vernachlässigt, dass neben Reformen zur Steigerung des Wachstumspotenzials auch Maßnahmen zur Stärkung der effektiven Nachfrage erforderlich sind.

Daher schlägt der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen eine Neuorientierung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik und eine Verbesserung der Koordinierung der einzelnen Bereiche der Makro-Politik vor, wobei alle Akteure (Regierungen, EZB, Sozialpartner) ihrer Verantwortung gegenüber den in Lissabon festgelegten Wachstums- und Beschäftigungszielen gerecht werden müssen.

### *Stabilitäts- und Wachstumspakt*

Vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion über den Stabilitäts- und Wachstumspakt spricht sich der Beirat für deutliche Änderungen

in Richtung einer gleichermaßen stabilitäts- wie wachstumsorientierten Reform des Paktes mit folgenden **Zielsetzungen** aus:

- Die Budgetpolitik der Mitgliedsstaaten muss sich gemeinsamen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen in der EU verpflichtet fühlen, weil die Budgetpolitik eines einzelnen Mitgliedstaates die Stabilität der gesamten Währungsunion und das Vertrauen in die gemeinsame Währung beeinflussen kann.
- Zentral ist die Sicherstellung der fiskalischen Nachhaltigkeit, gemessen insbesondere an der Schuldenquote, die Gegenstand der fiskalischen Überwachungsverfahren auf EU-Ebene sein sollte.
- Darüber hinaus muss die Fiskalpolitik der EU-Mitgliedsländer stärker in Hinblick auf gemeinsame Ziele wie Wachstum, Vollbeschäftigung, Fairness in der Verteilung und Konjunkturstabilisierung koordiniert werden.
- Dabei sollte die Fähigkeit der nationalstaatlichen Haushalte erhöht werden, unterschiedlichen Situationen gerecht zu werden. Jedenfalls muss gewährleistet werden, dass die öffentlichen Haushalte ihre Verantwortung bezüglich gesamtwirtschaftlicher Nachfrage und Beschäftigung wahrnehmen. Grundsätzlich tragen über den Konjunkturzyklus hinaus ausgeglichene Budgets zu den notwendigen fiskalpolitischen Spielräumen bei.

Auf dieser Basis schlägt der Beirat folgende **Eckpunkte für die erforderliche Reform** des SWP vor:

- Eine verstärkte Betonung der langfristigen Tragfähigkeit des Schuldenstandes bei der Überwachung von Haushaltspositionen gegenüber der Neuverschuldung ist gefordert.
- Eine undifferenzierte Betrachtung von Budgetsalden soll durch eine Betrachtungsweise ersetzt werden, die verstärkt strukturelle und qualitative Aspekte der öffentlichen Haushalte berücksichtigt. Dabei soll eine wachstums- und beschäftigungsintensivere Einnahmen- und Ausgabenstruktur angestrebt werden.
- Prozyklische Entwicklungen sollen in allen Konjunkturphasen vermieden werden.
- Der Bedeutung der Investitionen als standortverbessernder, wachstumsfördernder und konjunkturstabilisierender Faktor könnte man durch eine Finanzierungsregel gerecht werden, die eine Kreditaufnahme des öffentlichen Sektors über den Konjunkturzyklus im Ausmaß der öffentlichen Investitionen erlaubt, ohne die langfristige Stabilität zu gefährden. Dazu sind offene Fragen (z.B. Definitionen und Abgrenzungen) rasch zu klären.
- Internationale und nationale Rahmenbedingungen sowie länder-spezifische Gegebenheiten sollen bei der Definition der mittelfris-

tigen Haushaltsziele und bei der Einleitung von Verfahren wegen übermäßiger Defizite berücksichtigt werden, ohne jedoch zu einer Vernachlässigung der budgetären Disziplin zu führen.

- Frühzeitigere Maßnahmen zur Korrektur budgetärer Fehentwicklungen sollten gewährleistet und der Gruppendruck auf die Mitgliedsstaaten erhöht werden, um asymmetrische Budgetpolitiken zu vermeiden. Ein „Frühwarnmechanismus“ durch die Europäische Kommission sollte bereits dann aktiv werden, wenn eine Gefährdung der Nachhaltigkeit des Haushalts erkennbar ist.
- Die Einzelheiten zu den im SWP geforderten, über den Konjunkturverlauf hinaus ausgeglichenen Haushalten der Mitgliedsstaaten müssen mit den gemeinsamen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen der EU – in Anbetracht des vermehrten globalen Wettbewerbs, der Alterung der Gesellschaft und der Erweiterung – abgestimmt sein.
- Im Übrigen sollten auch die einzelnen Komponenten des EU-Haushalts selbst stärker an den Lissabon-Zielen orientiert sein und damit mehr Wachstum und Beschäftigung schaffen.

Der skizzierte fiskalpolitische Rahmen eröffnet budgetäre Handlungsspielräume, die eine flexible Reaktion auf unterschiedliche ökonomische Situationen erlauben. Er alleine kann aber nicht alle Probleme lösen. Die besten Budgetregeln in einem Währungsraum können eine der Wachstumsförderung und Konjunkturstabilisierung verpflichtete makroökonomische Politikkoordinierung nicht ersetzen. Damit sind auch die anderen Akteure der Wirtschaftspolitik – und allen voran die unabhängige EZB – aufgefordert, ihren Beitrag für die gemeinsamen wirtschaftspolitischen Ziele zu leisten.

### *Geldpolitik*

Auch die Geldpolitik hat Verantwortung für die Entwicklung der Realwirtschaft zu tragen. Es wäre daher sinnvoll, die EZB auf ein Stabilitätsziel im weiteren Sinne zu verpflichten, welches die Stabilität von Wachstum und Beschäftigung stärker mit einbezieht. Reformvorschläge für eine transparentere und nachvollziehbarere Geldpolitik in der Währungsunion beziehen sich besonders auf:

- die Reform der „Zwei-Säulen-Strategie“ der EZB zu Lasten des Geldmengenziels und zu Gunsten eines modifizierten und pragmatischeren Inflationsziels, welches auch der Erweiterung der Eurozone gerecht wird;
- die gleichwertige Gewichtung der Ziele des Wirtschaftswachstums und der Preisstabilität im Zielkatalog der EZB;
- eine bessere Abstimmung der Geldpolitik mit der Fiskalpolitik und der Lohnpolitik; ein erster wichtiger Schritt wäre die Bereit-

schaft zu einem offenen und permanenten Dialog über die Einschätzungen der Wirtschaftslage und die Möglichkeiten der Wirtschaftspolitik.

### *Lohnpolitik*

Die Lohnpolitik ist im Rahmen der Tarifautonomie der kollektivvertragsfähigen Verbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu gestalten. Die Lohnentwicklung sollte dem Doppelcharakter der Löhne als Kosten- und als Nachfragefaktor gerecht werden: einerseits stellen Löhne als Kostenfaktor eine wesentliche Determinante der preislichen Wettbewerbsfähigkeit dar, andererseits sind die Einkommen aus unselbständiger Arbeit eine wesentliche Determinante der Konsumnachfrage der privaten Haushalte. Wenn mittelfristig Nominallöhne im Ausmaß des Wachstums der Arbeitsproduktivität plus der Inflationsrate (oder dem Inflationsziel der Zentralbank) wachsen, bleiben *ceteris paribus* die realen Lohnstückkosten konstant.

### *Koordinierung der Wirtschaftspolitik*

Die Vorteile eines gemeinsamen Marktes und der WWU können nur bei einer verstärkten Koordinierung realisiert werden, welche einen unüberschaubaren Wettlauf zwischen den europäischen Staaten verhindert. Die Möglichkeiten der EU sind dabei größer als die Summe der Mitgliedstaaten, weil die EU als Ganzes keine kleine, offene Volkswirtschaft ist und daher die Multiplikatoren in höherem Grade wirksam werden. Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen sieht insbesondere folgende Spielräume für eine Verbesserung der Koordinierung der verschiedenen Elemente der Wirtschaftspolitik innerhalb der Europäischen Union, die einer effizienten Ausschöpfung bedürfen:

- bessere Abstimmung der nationalstaatlichen Budgetpolitiken im Rahmen eines reformierten Paktes für Stabilität und Wachstum;
- Bewusstmachung der Bedeutung der nationalstaatlichen und regionalen Lohnfindung für die kostenmäßige Wettbewerbsfähigkeit und für die private Konsumnachfrage;
- verbesserte Abstimmung zwischen Geld- und Fiskalpolitik, die beide auch auf das Ziel des Wirtschaftswachstums ausgerichtet sein sollen;
- bessere Koordinierung von Lohn- und Geldpolitik, die notwendig ist, um Preisstabilität zu gewährleisten;
- bessere Nutzung des makroökonomischen Dialoges („Köln-Prozess“) zu einem Forum der Verständigung über grundsätzliche Zusammenhänge zwecks besserer Koordinierung der Makro-Politiken;
- Aufwertung der Rolle der Sozialpartner im Koordinierungspro-

zess, indem etwa der dreigliedrige Sozialgipfel in Vorbereitung von Ratstagungen zu einem echten Konzertierungsforum für Wachstum und Beschäftigung wird; die verstärkte Einbindung der nationalen Sozialpartner zu sogenannten Reformpartnerschaften zur besseren Umsetzung der Lissabon-Strategie auf nationaler Ebene ist zu unterstützen; diese Einbindung der Sozialpartner darf aber nicht auf Fragen der Arbeitsbeziehungen beschränkt bleiben, sondern im Sinne einer besseren Abstimmung ist die Mitwirkung repräsentativer Verbände der Sozialpartner auch in allen anderen Bereichen der Wirtschafts- und Sozialpolitik auszubauen;

- Harmonisierung der Steuersysteme, um Transparenz, Vereinfachung und das Schließen von Steuerschlupflöchern zu bewirken und einer Erosion der öffentlichen Einnahmen entgegen zu wirken, damit eine adäquate Versorgung mit öffentlichen Leistungen sichergestellt ist;
- Koordinierung der Währungspolitik auf globaler Ebene, um nach Möglichkeit zu große Wechselkurschwankungen zu vermeiden;
- der im Kok-Bericht vorgeschlagene Forschungsrat kann durchaus zur internationalen Koordinierung von Forschungsaktivitäten beitragen, wenn bestimmte Voraussetzungen (z.B. transparente Verfahren der Prioritätensetzung, Komplementarität zu und Arbeitsteilung mit nationalen Bemühungen...) eingehalten werden.

Der Beirat fordert alle relevanten Institutionen und Akteure auf, im oben skizzierten Sinne ihrer Verantwortung gerecht zu werden. Im Sinne der Offenen Methode der Koordinierung sind auch die Mitgliedstaaten für die Erreichung gesamteuropäischer Ziele verantwortlich. Die im Kok-Bericht vorgesehenen nationalen Aktionsprogramme werden grundsätzlich als positiv erachtet. Sie dürfen aber keine Wiederholungen und keinen zusätzlichen administrativen Aufwand mit sich bringen.

### *Elemente einer österreichischen Wachstumsstrategie*

Durch die fortgeschrittene internationale Integration wurden die Spielräume der nationalen Wirtschaftspolitik deutlich vermindert. Eine wesentliche Aufgabe der Politik ist es folglich, mit allen Kräften die Formulierung der europäischen Wirtschaftspolitik im Sinne der vorigen Abschnitte in Richtung einer Anhebung des Wachstumspfades zu beeinflussen.

Daneben bleiben aber noch substanzielle Handlungsfelder für die nationale Politik bestehen, die speziell auf die Förderung von Wachstum und Beschäftigung in der österreichischen Wirtschaft gerichtet sind. Diese Ziele sind zwar allgemein anerkannt und weitestgehend unumstritten, doch dies findet kaum Niederschlag in der Struktur des öffent-

lichen Sektors. Ein Großteil der öffentlichen Mittel (rund 50-prozentige Staatsausgabenquote) dient anderen Zielen, wie etwa auch die meisten Regulierungen. Auch in der Fiskal- und Geldpolitik dominiert eindeutig das Stabilitätsziel gegenüber einer Wachstumsorientierung im Sinne der Strategie von Lissabon.

Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen empfiehlt deshalb einen nationalen Konsens aller wesentlichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kräfte, ein konsensuales Leitbild für die Zukunft der österreichischen Wirtschaft und Gesellschaft, und er ortet dabei speziell folgende Handlungsfelder:

- Die Einnahmen- und Ausgabenstruktur des öffentlichen Sektors sollte im Sinne einer Steigerung der Wachstumsintensität gestaltet werden.
- Die Fiskalpolitik muss ihre Spielräume, insbesondere zur Konjunkturstabilisierung, umfassend ausnutzen.
- Der Ausbau der Infrastruktur sollte gezielt auf Wachstum, die aus der EU-Erweiterung entstehenden Herausforderungen und auf Technologierelevanz Rücksicht nehmen.
- Die Qualität und Quantität von Forschungsausgaben ist anzuheben. Dabei ist auch die Rolle der zahlreichen innovativen Klein- und Mittelbetriebe zu beachten, welche im Medium Tech Bereich wesentliche Beiträge hinsichtlich Wachstum, Beschäftigung, Produktivitätszuwachs und Nachhaltigkeit leisten. Neben der Grundlagenforschung muss besonderes Gewicht auf die angewandte Forschung gelegt werden. Auf Grund des hohen Einkommensniveaus und des Entwicklungsniveaus der österreichischen Wirtschaft müssen sich die Ziele in F&E und Innovation an den internationalen Spitzenwerten orientieren.
- Qualitätsverbesserungen in der Ausbildung (von Lehre bis Post Graduate) und in der Weiterbildung (vom Pflichtschulabschluss bis zur Internationalisierung) sowie die Intensivierung des lebenslangen Lernens sind für den Ausbau der Wissensgesellschaft und den Wissenstransfer essenziell.
- Eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Technologiediffusion und deren Intensivierung auf allen Ebenen (Schulen, Unternehmen, Öffentlicher Sektor) muss angestrebt werden.
- Zentrale Headquarterfunktionen müssen erhalten, ausgebaut und gewonnen werden.
- Die Bildung von Clustern ist ebenso zu forcieren wie die Lukrierung von „Doppeldividenden“, in dem etwa im Umwelt-, Gesundheits- und Kulturbereich auf besonders wachstumsintensive Bereiche gesetzt wird.

Regulierung und Deregulierung können im Sinne des Wachstumszieles gestaltet werden.