

nicht in einer numerischen Bewertung eines typischen internationalen Vergleichs (auch des Lissabon-Zieles) wieder finden. Daraus ist zu sehen, 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. Die hier beschriebenen Hintergründe müssen den Entscheidungsträgern bei der Beurteilung, der Implementierung, der Überwachung und der Bilanzierung der Lissabon-Strategie immer bewußt sein.

2. MAKROÖKONOMISCHE ANALYSE

2.1 *Bedeutung des Wirtschaftswachstums*

Die Priorität des Wirtschaftswachstums wird dadurch unterstrichen, dass die meisten wirtschaftspolitischen Ziele bei hohem Wirtschaftswachstum leichter zu erreichen sind. Offensichtlich gilt das für das Wiedererreichen der Vollbeschäftigung. Eine Verringerung der Arbeitslosenquote setzt – je nach Entwicklung des Arbeitskräfteangebots – ein BIP-Wachstum von mindestens 2,5% voraus. Auch die Leistungen des Pensions- und Gesundheitswesens sind wesentlich leichter zu finanzieren, wenn Produktivität und Beschäftigung steigen. Es besteht auch ein deutlicher Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Budgetstabilisierung: Wenn die Wirtschaft rasch wächst, ist ein Budgetdefizit leichter zu beseitigen.

Das Wirtschaftswachstum spiegelt die Wirtschaftskraft eines Landes viel besser wider als etwa die Entwicklung der Exporte oder Marktanteile. Daher wurde in der Strategie von Lissabon auch eine Anhebung des Wachstumspfadens der Wirtschaft auf mindestens 3% postuliert. Die wirtschaftlichen Erfolge der skandinavischen und angelsächsischen Länder in den letzten 10 Jahren zeigen, dass es durchaus möglich ist, ein solches hochgestecktes Ziel zu erreichen.

Für eine höhere Wirtschaftsdynamik Österreichs in der Zukunft sprechen die Expansionschancen in den neuen Beitrittsländern, die steigenden Marktanteile österreichischer Firmen in Asien und den USA, die günstige Entwicklung der industriellen Arbeitskosten sowie angebotsseitige Maßnahmen.

Eine Anhebung des Wirtschaftswachstums auf 3% pro Jahr erfordert die konsequente Nutzung aller wirtschaftspolitischen Spielräume auf nationaler und internationaler Ebene. Österreich muss zum Technologiegeber, Headquarter-Standort und Anbieter hochwertiger Dienstleistungen werden. Österreich wird diese Rolle im Zentrum Europas nur spielen können, wenn es neben dem Humankapital hervorragende Infrastruktur und Forschungseinrichtungen bieten kann (Aiginger 2004).

Weiterbildung („lebensbegleitendes Lernen“) ist eine Schwäche Österreichs, die bei allen internationalen Vergleichen auffällt. Weiters ist der Anteil der technisch-naturwissenschaftlichen Studienrichtungen zu gering, und die Studien dauern viel zu lang. Bezüglich der Informationstechnologien liegt Österreich nur im europäischen Mittelfeld. Die F&E-Quote übersteigt zwar in Österreich nach den neuesten Berechnungen von Statistik Austria mit 2,27% (2004) den EU-Durchschnitt, sie ist aber noch weit vom Ziel der Bundesregierung (3% im Jahr 2010) entfernt – obwohl die steuerliche Forschungsförderung in Österreich bereits sehr attraktiv ist.

In der gegenwärtigen Phase unterausgelasteter Kapazitäten sind die mittelfristigen Wachstumsstrategien durch Maßnahmen zur Stimulierung der Nachfrage zu ergänzen. Zu bevorzugen wären jene Maßnahmen- bzw. Konjunkturimpulspakete, welche in einer anhaltenden Stagnationsphase wesentliche positive Auswirkungen schaffen können, wie z.B. eine Ankurbelung der Investitionen durch Infrastrukturprojekte oder finanzieller Innovationen.

Ein großes Problem stellt der fehlende Wachstumsfokus in der EU-Politik dar. Die EU strebt langfristig ein ausgeglichenes Budget (und kurzfristig ein Defizit unter 3%) an. Die Finanzminister werden für die Erreichung dieses Ziels verantwortlich gemacht. Die EZB ist die Hüterin der Preisstabilität, sie will die Inflationsrate unter der 2%-Marke halten. Für das Erreichen des Wachstumsziels von 3% im Rahmen der Lissabon-Strategie ist jedoch niemand wirklich voll verantwortlich. Wenn das Ziel der Budget- und Preisstabilisierung nicht mit dem Wachstumsziel vereinbar ist, dann hat das Wachstumsziel in der wirtschaftspolitischen Hierarchie der EU Nachrang.

2.2 Grundzüge der EU-Wirtschaftspolitik unterstützen Wirtschaftswachstum nicht ausreichend

2.2.1 Stagnation in der Europäischen Union 2001-2003

Die Wirtschaft der Europäischen Union befand sich von Anfang des Jahres 2001 bis Anfang 2004 in einer lange dauernden, hartnäckigen Stagnation. Die Erholung der Konjunktur im Jahr 2004 erfolgte nur sehr langsam und ist von Rückschlägen geprägt. Das durchschnittliche Wirtschaftswachstum belief sich von 2001 bis 2003 auf real nur 1,0% in der Eurozone. Zwar kam es in keinem einzelnen Kalenderjahr zu einem Rückgang der realen Wirtschaftsleistung, aber die ausgeprägte Wachstumsschwäche über einen Zeitraum von drei Jahren brachte erhebliche Wohlfahrtsverluste mit sich:

- Besonders deutlich sind die Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt.

Die Arbeitslosenquote ist in der Eurozone von 8,0% im Jahr 2001 auf 8,9% (2004) gestiegen,

- Die Wachstumsschwäche wirkte sich über eine Dämpfung der Steuereinnahmen und höhere Aufwendungen für Arbeitslosigkeit auch auf den Budgetsaldo aus. Das durchschnittliche Budgetdefizit stieg in der Eurozone von 1,7% auf 2,9% des BIP .
- Mit der langdauernden wirtschaftlichen Stagnation ist die Erreichung vieler Ziele der Lissabon-Strategie bis ins Jahr 2010 gefährdet oder schon unmöglich geworden.

Die Ursachen der Wirtschaftskrise sind vielfältig (nach dem Platzen der IT-Blase folgten externe Schocks wie Terroranschläge, Börsenkrach, Irak-Krieg, Rohstoffpreisentwicklung...), diese dauerte jedoch in Europa wesentlich länger als in den anderen großen Wirtschaftsregionen. Der Einbruch der Weltwirtschaft im Jahr 2001 bildete den Auslöser, die wesentliche Determinante der langen Dauer der Wirtschaftskrise in Europa liegt jedoch in der ausgeprägten Schwäche der Binnenachfrage. Das größte Aggregat der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, der Konsum der privaten Haushalte, blieb in den Jahren 2001 bis 2003 mit einem durchschnittlichen Wachstum von real +1,2% (Eurozone) mehr als einen Prozentpunkt unter den langjährigen Vergleichsdaten. Die gesamtwirtschaftlichen Investitionen waren sogar rückläufig.

Die Wirtschaftspolitik der Europäischen Union war nur sehr begrenzt in der Lage, dieser Wirtschaftskrise gegenzusteuern. Die Europäische Zentralbank hat mit ihrer Zinspolitik zu spät und zu wenig deutlich auf die Wachstumsabschwächung reagiert. Die Fiskalpolitik ließ die automatischen Stabilisatoren (Steuereinkünfte) durchschlagen, setzte aber im Gegensatz zu den USA keine aktiven expansiven Impulse – auch weil die Spielräume dafür relativ gering waren. Die Verschlechterung des Budgetsaldos der öffentlichen Haushalte war vor allem eine Folge des schwachen Wirtschaftswachstums, nicht von Maßnahmen zur Konjunkturbelebung, sowie der fehlenden Budgetkonsolidierung in der Phase der letzten Hochkonjunktur.

2.2.2 Grundzüge der Wirtschaftspolitik

Die Wirtschaftspolitik der Europäischen Union findet ihre Grundlage in den „Grundzügen der Wirtschaftspolitik“. Dort werden als Schwerpunkte definiert:

- Eine „wachstums- und beschäftigungsorientierte Makropolitik“. Dazu werden eine auf Preisstabilität konzentrierte Geldpolitik und eine Budgetpolitik der Mitgliedstaaten gezählt, die mittelfristig einen ausgeglichenen Haushalt anstrebt.
- Dazu kommen „ökonomische Reformen, um das Wachstumspo-

tenzial der Wirtschaft zu erhöhen“ (Verwirklichung des Binnenmarktes, Deregulierung, Privatisierung u.a.).

Die in den Grundzügen der Wirtschaftspolitik festgehaltenen Rahmenbedingungen erscheinen angesichts der Erfahrungen der letzten vier Jahre nicht ausreichend, kurzfristig ausreichend auf Herausforderungen der Konjunktur und des Arbeitsmarktes zu reagieren. Daneben existiert auch die Frage der Umsetzung des Binnenmarktes, vor allem durch die nationalstaatlichen Politiken.

2.2.3 Pakt für Stabilität und Wachstum

In der EU besteht keine fiskalpolitische Institution auf föderaler Ebene, die – etwa wie in den USA – die Möglichkeit hätte, auf Herausforderungen der Konjunkturentwicklung zu reagieren. Da eine rasche Schaffung einer derartigen Institution unwahrscheinlich ist, bedarf es in der Währungsunion einer Koordinierung der nationalen Budgetpolitiken, insbesondere wenn eine stabile Wirtschaftsentwicklung und eine Verbesserung der Beschäftigungslage angestrebt werden. Demgegenüber können Strukturpolitiken stärker in nationaler Autonomie verbleiben, um auf die jeweiligen nationalen oder regionalen Gegebenheiten reagieren zu können.

Deshalb wurde 1997 der Stabilitäts- und Wachstumspakt ins Leben gerufen. Dieser stellt die fiskalpolitischen „Spielregeln“ für die sog. 3. Stufe der WWU dar: Mittelfristig müssen die Mitgliedstaaten ein ausgeglichenes Budget oder einen Überschuss aufweisen. Zur Überwachung dieses Zieles ist ein genaues Verfahren, bis hin zu Sanktionen, vorgesehen. Primäres Ziel dieser Überwachung ist die präventive Vermeidung der Überschreitung der Defizitobergrenze von 3% des BIP. Die wirtschaftlichen Ausnahmetatbestände für die Aussetzung dieser Obergrenze und des Verfahrens werden dabei mit einem Outputrückgang zwischen 0,75 und 2% und einem exogenen Ereignis mit erheblichen finanziellen Auswirkungen (z.B. Hochwasserhilfe) präzisiert. Während derzeit das Tempo der Rückführung der Schuldenquote „rasch genug“ zu erfolgen hat, soll nach jüngsten Vorschlägen der Kommission der Schuldenstand stärker zur Beurteilung der fiskalischen Position eines Landes herangezogen werden.

Die im Pakt vorgegebene Regelbindung für die Budgetpolitik der Mitgliedsstaaten hat angesichts der mehrjährigen Stagnation versagt (Kramer 2004). Sie hat zu prozyklischem Verhalten der Wirtschaftspolitik beigetragen und damit einerseits nicht zu einem Verschwinden der Defizite in der Hochkonjunktur geführt, und andererseits den automatischen Stabilisatoren nicht genügend Raum gelassen, war zu stark auf das Kriterium des Budgetdefizits konzentriert, hat die spezifischen Umstände mancher Mitgliedsländer zu wenig berücksichtigt, hat zu ei-

ner Verringerung der öffentlichen Investitionen beigetragen und die Glaubwürdigkeit der EU-Wirtschaftspolitik beeinträchtigt.

Unter den vielfachen, teils exogenen Ursachen der schwachen Wirtschaftsentwicklung in Europa seit 2001 sind also auch Beiträge der europäischen Geld- und Fiskalpolitik zu finden. Auch auf nationaler Ebene wurde völlig unzureichend auf die Verlangsamung reagiert. So sind die Defizite in den Jahren 2001 bis 2003 zwar deutlich gestiegen, allerdings nicht aufgrund eines aktiven, antizyklischen Verhaltens der Budgetpolitik, sondern als großteils passive Reaktion (Wirkung der automatischen Stabilisatoren).

Der SWP konnte weder einen markanten Anstieg der Budgetdefizite in manchen Mitgliedstaaten verhindern noch zur Erholung der Wirtschaft beitragen. In einer Situation der deutlichen Abschwächung der Binnennachfrage wurden durch die makroökonomische Politik keine kurzfristig nachfragefördernden Impulse gesetzt. Zugleich wurden Strukturereformen durchgeführt, die allerdings erst mittel- bis langfristige Wirkung zeigen können. Kurzfristig bedeuten sie eine weitere Nachfrageschwächung und damit eine weitere Dämpfung der durch schwache Einkommensentwicklung und verschlechterte Arbeitsmarktentwicklung ohnedies eingetrübten Erwartungen von Konsumenten und Investoren. Insgesamt hat die Haushaltspolitik der letzten Jahre nicht für die für einen Wiederaufschwung erforderliche Belebung der wesentlichen Komponenten der Binnennachfrage (Konsum, private und öffentliche Investitionen) sorgen können, sodass ein solcher Aufschwung nur exogen, also von der Exportseite her, kommen konnte.

Dadurch wurde die gegenwärtige Diskussion über eine Reform des SWP ausgelöst, welche die Möglichkeit zu einer Weiterentwicklung und Verbesserung des Paktes bietet. Eine solche Verbesserung der Koordinierung der nationalstaatlichen Budgetpolitik sollte darauf ausgerichtet sein,

- prozyklische Entwicklungen zu vermeiden, d.h.
- bei günstiger Konjunktur und Verbesserung der Lage auf dem Arbeitsmarkt den Druck zur Konsolidierung der Budgets der Mitgliedsstaaten zu erhöhen, um so die Gefahren einer Überhitzung und damit von Inflation und steigendem Zinsniveau zu vermeiden, und
- bei steigender Arbeitslosigkeit ausreichend Spielräume für eine fiskalpolitische Gegensteuerung zu ermöglichen;
- die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte sicherzustellen und damit vor allem auf den Schuldenstand des öffentlichen Sektors ausgerichtet sein;
- eine Verbesserung der Struktur der Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte anzuregen und somit einen Beitrag zur Er-

reichung der Lissabon-Ziele zu leisten; hierbei sollten die öffentlichen Investitionen hervorgehoben werden. Dies wäre durch eine Finanzierungsregel gegeben, die eine Kreditaufnahme des öffentlichen Sektors über den Konjunkturzyklus im Ausmaß der öffentlichen Investitionen erlaubt.

Die aktuellen Vorschläge der EU-Kommission enthalten wichtige Ansatzpunkte zu einer Reform, die auf die angeführten Punkte direkt und indirekt vermehrt Rücksicht nehmen würden. Wie sie sich in der Praxis auswirken, ist noch abzuwarten. Mit den dort vorgeschlagenen Reformen könnte die Fiskalpolitik besser als bisher konjunkturstabilisierend wirken. Trotz allem könnten mit dem SWP-neu weitere wichtige Anreize der Wachstumsförderung gesetzt werden.

2.2.4 Geldpolitik

Die Schaffung einer Währungsunion in der EU mit einer gemeinsamen Zentralbank stellt einen erheblichen institutionellen Fortschritt gegenüber dem „inkompatiblen Dreieck“ aus nationalstaatlicher Geldpolitik, unreguliertem Kapitalverkehr und festen Wechselkursen des Europäischen Währungssystems dar. Währungsspekulation, Wechselkursschwankungen und deren Auswirkungen auf Wirtschaftsentwicklung und Spielräume der Wirtschaftspolitik gehören seither der Vergangenheit an.

Doch auch die Rahmenbedingungen der Geldpolitik in der Europäischen Währungsunion unterliegen der Kritik. Diese bezog sich in den letzten Jahren, in denen das Wirtschaftswachstum in der Eurozone fast stagnierte, vor allem auf die Untergewichtung des Wirtschaftswachstums. Die EZB hat nach Meinung vieler Ökonomen zu spät und nicht ausreichend stark auf die mehrjährige Stagnation reagiert. Die Überbetonung zugunsten des Ziels der Preisstabilität liegt im EU-Vertrag, den gewählten Zielen und „Referenzwerten“ begründet.

Auch innerhalb der Währungsunion haben die gemeinsame Währung und die gemeinsame Geldpolitik erhebliche Verschiebungen bewirkt. Der Vorteil, den viele Hartwährungsländer durch relativ niedrige Realzinsen hatten, ist verschwunden. Ebenso der kurzfristige Vorteil jener Länder, die in der Vergangenheit im Rahmen des EWS ihre Währungen abgewertet haben. Für viele ehemalige Weichwährungsländer ist das Zinsniveau deutlich gesunken, was oft zu einer merklichen Belebung von Investitionen und Konsum der privaten Haushalte beigetragen hat. Inflationsdifferenzen innerhalb der Eurozone haben in den Ländern mit höheren Preissteigerungsraten einerseits zu niedrigerem Realzinsniveau geführt, andererseits aber die preisliche Wettbewerbsfähigkeit im Export beeinträchtigt.

Auch die Geldpolitik in der Währungsunion bedarf daher Modifika-

tionen, um den Anforderungen durch eine Erweiterung der Eurozone und den Zielen von Lissabon besser gerecht zu werden. Dies betrifft zum Einen die Gewichtung der Ziele und Entscheidungsgrundlagen („Säulen“). Eine stärkere Betonung der zweiten Säule der Geldpolitik der EZB, in der etwa auch Inflationsprognosen und ein output-gap einfließen, gegenüber der ersten Säule (Geldmengenregel), ließe eine wesentliche flexiblere und der jeweiligen ökonomischen Situation angepasste Geldpolitik zu.

Zum Anderen wird auch die Quantifizierung der Ziele (Referenzwerte) und die quantitative Definition von Preisstabilität von vielen Ökonomen kritisiert. So hat sich die Definition von Preisstabilität mit nahe, aber unter zwei Prozent bereits in der Vergangenheit als zu eng und problematisch erwiesen (importierte Inflation bei unterausgelasteten Ressourcen, Inflationsdifferenziale, Messbias). Im Hinblick auf die Erweiterung der Währungsunion durch die neuen Mitgliedstaaten wird sich das Problem der Inflationsdifferenziale angesichts aufholender Ökonomien noch verstärken (Balassa-Samuelson-Effekt), sodass die quantitative Definition von Preisstabilität einer Revision zu unterziehen ist.

Die von vielen Ökonomen kritisierte und von den meisten Notenbanken aufgegebene Geldmengenregel würde bei einer strikten Auslegung des EZB-Referenzwertes von 4,5 % bedeuten, dass das in der Lissabon-Strategie geforderte BIP-Wachstum von 3% nur dann von der EZB zugelassen werden dürfte, wenn bei konstanter oder abnehmender Geldumlaufgeschwindigkeit die durchschnittlich in der Euro-Zone gemessene Inflation 1,5 Prozent nicht übersteigt. Bei darüber liegenden Preissteigerungen müsste die EZB gemäß ihrer eigenen Vorgaben das reale Wachstum unter dem Lissabon-Ziel von drei Prozent halten.

2.2.5 Lohnpolitik

Die Lohnpolitik ist im Rahmen der Tarifautonomie der kollektivvertragsfähigen Verbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu gestalten. Einzelwirtschaftlich betrachtet senken niedrigere Lohnzuwächse die relativen Kosten des Faktors Arbeit und könnten daher beschäftigungssteigernd wirken. Dies übersieht aber, dass in gesamtwirtschaftlicher Betrachtung Löhne nicht nur einen Kostenfaktor auf der Angebotsseite darstellen, sondern sie bilden auf der Nachfrageseite auch den größten Faktor der Binnennachfrage. Diese Konsumnachfrage kann aber auch dadurch erhöht werden, dass die Zahl der Einkommensempfänger erhöht wird. Jedenfalls sollte die Lohnpolitik diesem Doppelcharakter der Löhne (sowohl Kosten- als auch Nachfragefaktor) gerecht werden, um eine Balance zwischen Nachfrage, Beschäftigung, Preisstabilität und internationaler (preislicher) Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen.

Wenn mittelfristig die Nominallöhne im Ausmaß des Wachstums der Arbeitsproduktivität plus der Inflationsrate (oder dem Inflationsziel der Zentralbank) wachsen, bleiben *ceteris paribus* die realen Lohnstückkosten konstant. Im nationalen Kontext gewährleistet daher gesamtwirtschaftlich betrachtet eine mittelfristige Orientierung des Zuwachses der Lohn- und Gehaltssumme am jeweils nationalen gesamtwirtschaftlichen Produktivitätszuwachs die Balance zwischen Nachfrageentwicklung und Wettbewerbsfähigkeit. Dabei muss die nationale relative Lohnstückkostenposition des jeweiligen Wirtschafts- und Arbeitsstandortes im internationalen Wettbewerb ebenso berücksichtigt werden wie die gleichgewichtige Entwicklung der Einkommen und damit der Binnennachfrage.

2.2.6 *Koordinierung der Wirtschaftspolitik*

Fragen der Koordinierung der Wirtschaftspolitik werden in den kommenden Jahren im Zentrum der Debatten stehen. Die Europäische Union ist derzeit nicht in der Lage, das Potenzial der einzelnen wirtschaftspolitischen Instrumente ausreichend auszuschöpfen. Das hat auch stark mit dem Mangel an Koordinierung zu tun. Selbstverständlich ist erfolgreiche wirtschaftspolitische Koordinierung in Nationalstaaten mit langer Tradition des Zusammenspiels verschiedener Interessengruppen einfacher als in der EU mit der jungen Geschichte ihrer Institutionen. Dennoch bestehen weitere Spielräume für eine Verbesserung der Koordinierung der verschiedenen Elemente der Wirtschaftspolitik innerhalb der Europäischen Union.