

Karl Aiginger

Direktor

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung



Zehn Jahre Währungsunion: Status und Handlungsbedarf für Österreich

1. Aufbau und Ziel

Die europäische Integration ist mit der erfolgreichen Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) einen weiteren Schritt vorwärts gekommen. Wir skizzieren kurz, warum die europäische Integration politisch und wirtschaftlich eine Erfolgsstory ist. Der Beitrag der Wirtschafts- und Währungsunion an diesem Erfolg ist schwer zu isolieren und die exakte Ermittlung eines Wachstumseffekts auf ein Zehntelprozent ist auch nicht das Ziel der Analyse. Die Wirkung ist schwer abzugrenzen, weil sich die Errichtung der Währungsunion einerseits vorher abgezeichnet hat und andererseits noch nicht abgeschlossen ist. In den zehn Jahren seit 1998 haben sich für Österreich und Europa andere Veränderungen in den Rahmenbedingungen ergeben, die mindestens ebenso wichtig sind.

Ziel der Analyse ist es, Handlungsoptionen für Österreich herauszuarbeiten, die sich natürlich nicht nur wegen der Währungsunion, allerdings gerade in ihrem Rahmen ergeben. Österreich hat eine Top-5-Position in den Pro-Kopf-Einkommen Europas erreicht und eine Top-10-Position unter den Industriestaaten. Die österreichische Wirtschaft wächst auch in den letzten fünf Jahren wieder rascher als die anderen Mitglieder der Wirtschafts- und Währungsunion. Dies ist für ein Land mit hohem Pro-Kopf-Einkommen besonders beachtenswert. Dennoch und gerade deshalb bedarf es einer Wirtschaftspolitik, die sich auf die Bedürfnisse und Instrumente eines Spitzenlandes umstellt, das gleichzeitig „in der Mitte“ eines dynamischen Wirtschaftsraums und „an der Grenze“ zu Ländern mit deutlich niedrigeren Löhnen (in weniger als 1.000 km Entfernung) liegt. Die steigenden Integrationserfor-

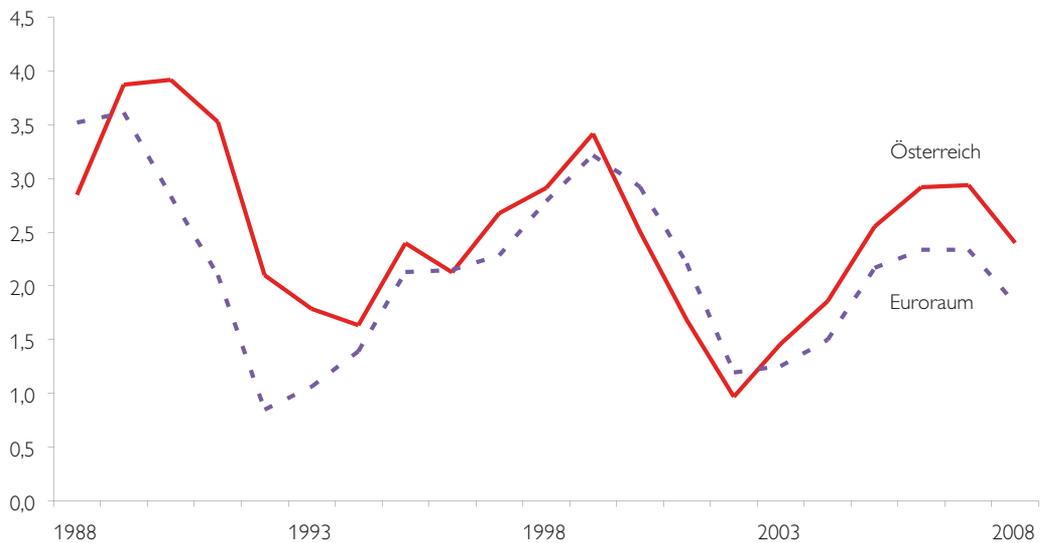
dernisse z. B. von Migranten, eine Verringerung der sozialen Selektion im Bildungssystem sind zu beachten. Die Inflation sollte durch eine strengere Wettbewerbspolitik bekämpft werden.

2. Zehnjahresbilanz

Die erwarteten Wirkungen einer Währungsunion sind erstens eine Senkung der Transaktionskosten (Abrechnungen, Währungstausch, Suchkosten etc.), zweitens eine Verstärkung von Wettbewerb, drittens die Verringerung der wirtschaftlichen Unsicherheit (u. a. durch Wegfall von Währungsschwankungen) und viertens die Beschleunigung des technischen Fortschritts (durch Diffusion von Wissen). Wirtschaftspolitik muss besser koordiniert werden, um Fehler und abrupte z. B. politisch bedingte Kursänderungen abzumildern. Die erwarteten Konsequenzen der WWU für Österreich schätzte Fritz Breuss (Breuss, 2007) mit 1,7% im fünften Jahr nach Beginn (Abstand zum Basisszenario für alle Teilnehmer); das entspricht einem Zusatzwachstum von 0,3% pro Jahr. Ob dieser Effekt tatsächlich eingetreten ist, kann (noch) nicht endgültig gesagt werden, insbesondere weil der Effekt der Währungsunion mit der Osterweiterung der EU, der zunehmenden Globalisierung und der Wachstumsschwäche der großen europäischen Länder (wie Deutschland, Frankreich und Italien) zusammenfiel. Besonders schwer fällt die Beurteilung des Wachstumseffekts für Österreich deswegen aus, weil alle westlichen Nachbarländer in dieser Periode ein schwaches Wachstum auswiesen. So liegt das Wachstum in Österreich in den zehn Jahren der WWU mit 2,4% niedriger als im Jahrzehnt 1989/1999 (2,7%). Dass dies nicht auf die Mitgliedschaft in der

Rückkehr des Wachstumsvorsprungs Österreichs

Wachstum des realen BIP, gleitender Dreijahresdurchschnitt in %



Quelle: Eurostat (AMECO), WIFO-Berechnungen.

WWU zurückzuführen ist, zeigt der direkte Vergleich Österreichs mit der Schweiz. Das Wachstum in der Schweiz belief sich in den letzten zehn Jahren nur auf 1,9%. Dieser Vergleich ist nun in die Gegenrichtung verzerrt, da die Schweiz schon vor Bildung der WWU unterdurchschnittlich wuchs: sei es wegen des – tendenziell durch Konvergenzprozesse gefährdeten – Einkommensvorsprungs oder der Nicht-Mitgliedschaft in vielen Aspekten der europäischen Integration (Grafik 1).

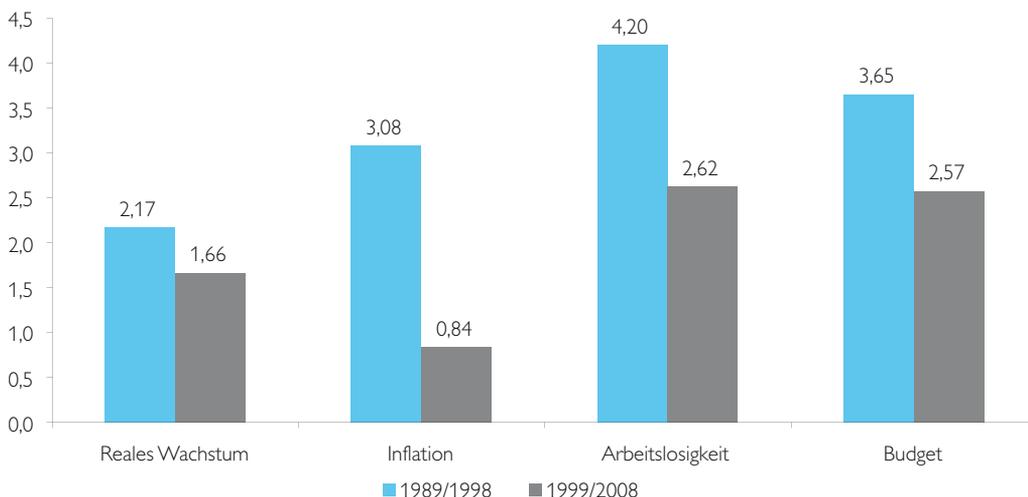
Nachweisbar sind die Effekte der Integration – und hier nicht nur jene der Errichtung einer Währungsunion – auf wirtschaftliche Unsicherheit und die Inflation. Wirtschaftliche Unsicherheit entsteht durch viele Faktoren, einer davon liegt im unterschiedlichen Marktwachstum. Die Unterschiede im Wachstum der EU-Mitgliedstaaten reduzierten sich im Jahrzehnt der WWU um rund ein Viertel (die Standardabweichung der länderweisen Wachstumsraten fiel von 2,17 auf 1,66). Das

gleiche Maß für Unterschiede in der Inflation sank um drei Viertel, nämlich von 3,08 auf 0,84. Zweistellige Inflationsraten gehören in den Mitgliedsländern der WWU der Vergangenheit an. Die durchschnittliche Inflationsrate in der WWU fiel von 3,4% auf 2,1%. Auch für Österreich ist der sinkende Inflationstrend klar dokumentierbar. In den 25 Jahren vor dem EU-Beitritt betrug die Inflation im Schnitt 4%, seit Bildung der WWU 1,8%. Der Wiederanstieg der Teuerung in allerjüngster Zeit ist eine aktuelle wichtige politische Aufgabe, aber im längerfristigen Schnitt wären alle Raten um und unter 3% als Stabilisierungserfolg gefeiert worden. Dies soll nicht bedeuten, dass nicht wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Eingrenzung der Inflation gesucht werden müssen. Es ist auch wichtig, dass die Inflation bei Gütern, die von Beziehern niedriger Einkommen stärker konsumiert werden, höher ist und dass die „gefühlte“ Inflation höher ist als die tatsächliche (Grafik 2).

Grafik 2

Stabilisierung durch die WWU: Verringerte Unterschiede zwischen Staaten

Standardabweichungen zwischen Mitgliedstaaten



Quelle: Breuss (2007).

3. Neue Rahmenbedingungen

3.1 Internationale Veränderungen der Rahmenbedingungen

Die weltweiten Rahmenbedingungen haben sich entscheidend geändert, und sie werden sich weiter in mindestens demselben Tempo verändern.

- Neue Technologien verändern Produktion und Konsum, Kommunikation, Organisation, Bildungs- und Gesundheitssystem. Die Informationstechnologie, Gen- und Biotechnologie, Nanotechnologie, Energietechnik sind nur einige Beispiele für „generelle“ Technologien, die nicht nur einzelne Branchen, sondern viele Sektoren, aber auch gesellschaftliche Strukturen und Lebensverhältnisse verändern.
- Die europäische Integration schreitet dynamisch voran. Aus sechs Gründungsmitgliedern wurden 27 Mitgliedstaaten (2007), und 40 Mitglieder sind nicht auszuschließen. Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie Europa die Beziehungen zu den Nachbarländern im Osten, im arabischen Raum, in Nordafrika regelt. Wenn sie nicht im weiteren Sinn zum europäischen Wirtschaftsbereich eingeladen werden (nicht als Mitglieder), so werden sie sich einem anderen geopolitischen Zentrum zu (Russland, Iran, USA) zuwenden.
- Die Globalisierung schreitet ebenfalls voran, der Beitrag der BRIC's (Brasilien, Russland, Indien, China) an der weltweiten Wertschöpfung ist gleich hoch wie jener der USA, ihre Wirtschaftsleistung liegt nur halb so hoch, da ihr Wachstum aber mehr als doppelt so hoch liegt, ist ihre Bedeutung für Europa schon etwa gleich wie jene der USA.
- Einkommensunterschiede in den Industrieländern wachsen, besonders zwischen dem oberen Ende der Einkommenshierarchie und dem Segment, das durch geringe Qualifikationen, Behinderungen und Zuwanderung im unqualifizierten Bereich bedroht ist. Vermögen, die noch ungleicher verteilt sind als Einkommen, sind im Schnitt schon weit höher als ein Jahreseinkom-

- men, während sie früher deutlich darunter lagen.
- Die Arbeits- und Kapitalbeziehungen werden unterschiedlicher. Die Arbeitsmodelle umfassen Teilzeit, Blockzeiten, All-inclusive-Verträge, Personen mit mehreren Jobs, manchmal teilweise selbständig, teilweise unselbständig, Freie Dienstnehmer und Neue Selbständige. Es gibt Mitarbeiterbeteiligung, nachrangiges Kapital, stille Einlagen, Mezzaninkapital etc.
 - Die europäische Bevölkerung wird älter, sowohl in den neuen als auch in den alten Mitgliedsländern. Migration und längere Beschäftigungs-



- dauer kann den Einfluss der Alterung auf das verfügbare Arbeitskräftepotenzial mildern, nicht den steigenden Anteil älterer Personen. Die Alterung beeinflusst das Pensions- und Gesundheitssystem, vielleicht auch den technologischen Fortschritt und die gesellschaftliche Innovationsbereitschaft.
- Die Erderwärmung ist nur noch in ihrem Ausmaß umstritten. Wenn sie auf zwei Grad eingeschränkt wird, könnten die Wirkungen sich

in Grenzen halten. Energiesparziele werden weltweit formuliert, alternative Energieträger zunehmend eingesetzt. Die Effizienzziele sind zu wenig ehrgeizig und werden auch noch oft vernachlässigt, die alternativen Energien sind noch nicht problemlos einsetzbar.

3.2 Die Situation Österreichs

Österreich ist von den Veränderungen der Rahmenbedingungen in besonderem Ausmaß betroffen. Einerseits durch seine geografische Lage und seine Wirtschaftsstruktur, andererseits weil Österreich nicht nur die Veränderungen im Umfeld zu bewältigen hat, sondern auch innerhalb Europas eine neue Rolle einnehmen kann und muss.

- Österreich kann wegen seiner Position als Top-5-Land nicht mehr Technologienehmer sein, sondern muss zumindest in einigen Sparten auch Technologiegeber sein, eigene Technologien entwickeln und weltweit vermarkten.
- Österreich ist ein hervorragender Produktionsstandort mit guten Fachkräften. In der neuen Funktion müssen vermehrt Firmenzentralen und Forschungseinrichtungen in Österreich gegründet werden bzw. aus bestehenden Betrieben herauswachsen. Internationale Manager helfen den mittleren und osteuropäischen Raum zu organisieren. Es gibt mittelfristig zu wenig technisch-naturwissenschaftliche Fachkräfte für die neue Position Österreichs.
- Österreich liegt nunmehr in der Mitte eines dynamischen Raums. Die zehn neuen Mitgliedstaaten wachsen deutlich rascher als Westeuropa. Der Nachbargürtel (die Nachbarn der Erweiterungsländer plus Türkei) wachsen fast noch stärker. Die Konkurrenz um die zen-

trale Rolle ist jedoch stark, und in 500 Kilometer Entfernung betragen die Löhne die Hälfte, in 1.000 km ein Viertel verglichen mit Österreich. Dies eröffnet Chancen zu Produktionen, die billige Vorprodukte und hochwertige Teile bzw. komplementäre Dienstleistungen verbinden.

- Die Bevölkerung Österreichs wächst stark, die Zahl der Personen im Erwerbsalter aber nur gering und dies vorwiegend durch Migration. Bei der Zuwanderung ist Österreich für höher qualifizierte Personen wenig attraktiv.
- Die Institutionen sind in Österreich auf homogene Gruppen und Verhältnisse abgestimmt. Lohnerhöhungen werden für breite Gruppen festgelegt, aber einheitliche Lohnsteigerungsraten entsprechen nicht der Differenzierung der Gewinne. Preise wurden früher für wichtige Produkte streng geregelt und beobachtet. Heute muss die Wettbewerbspolitik diese Rolle übernehmen. Die Bedeutung der Wettbewerbspolitik wird erst langsam erkannt.
- Ausbildung war auf Erstausbildung beschränkt, die raschen Veränderungen verlangen eine forcierte Weiterbildung und die stärkere Integration von Migranten.

4. Politische Reaktionen und Notwendigkeiten

4.1 Europäische Politik

Die Europäische Union hat quantitative und qualitative Defizite in der Forschung. Es gibt zu wenig Naturwissenschaftler, und Staat und Firmen geben zu wenig für Universitäten aus, Weiterbildung ist nur in den skandinavischen Ländern vorbildlich. Die Forcierung dieser „Instrumente“ zur Sicherung von Beschäftigung und Wettbewerbsfähig-

keit wäre ebenso wichtig wie die Beseitigung von Schranken, besonders wenn der Binnenmarkt schon weit fortgeschritten ist und die gemeinsame Währung immer mehr Länder erfasst. Diesen „Wachstumstreibern“ wird im Vertrag von Lissabon 2007 und in der realen Politik im Gegensatz zur „Lissabon-Strategie 2000“ kaum Beachtung geschenkt.

Angesichts der Größe Europas – die Wirtschaftsleistung der EU-27 ist größer als die der USA – wäre eine Stärkung der Binnennachfrage und eine Qualitäts- und Umschulungsstrategie die richtige Antwort auf die Globalisierung. Globalisierung bringt per Saldo höhere Einkommen und mehr Beschäftigte, dies muss aber nicht für alle Länder gelten und stimmt sicher nicht für alle Personengruppen und jeden Zeitpunkt. Vor allem die skandinavischen Länder versuchen, die potentiellen Verlierer umzuschulen und zur Veränderung zu befähigen und dadurch aus der Globalisierung zu profitieren. Die EU insgesamt macht dies kaum. Besonders die großen Länder wie Frankreich, Deutschland und Italien „verteidigen“ alte Strukturen, und dies letztlich ohne Erfolg. Der Lissabon-Vertrag 2007 setzt weder das Ziel, ein proaktives Konzept zur Globalisierung zu entwickeln, noch zeigt er Instrumente und Strategien auf. Dasselbe gilt für die „Broad Economic Guidelines“.

Europa ist einem starken Alterungsprozess unterworfen. Die Dynamik der Wirtschaftsleistung wird im Osten und Südosten der heutigen EU besonders hoch sein. Die Dynamik der Bevölkerung bzw. die Zahl der wanderungswilligen Migranten ist oft sogar außerhalb der heutigen Grenzen der EU gegeben. Sowohl das wirtschaftliche und noch mehr das bevölkerungsmäßige Potential für die Phase der „Alterung“ Europas liegen im Nachbargürtel im

Osten und in den südlichen Mittelmeerländern. Eine aktive wirtschaftliche Außenpolitik, die versucht, das Potential dieser Länder zu stärken und die ökonomischen und gesellschaftlichen Werte Europas, sowie das Wirtschafts- und Bildungssystem schon in der Heimat zukünftiger Migranten anzubieten, findet nicht statt. Dadurch und durch eine fehlende Migrationspolitik sowie ungenügende Strategien, Migranten inklusive ihrer Werte und Kulturen mit dem europäischen Modell bekannt zu machen, ist eine schwerwiegende Vernachlässigung. Eine so definierte „wirtschaftliche Außenpolitik“ der EU, die die USA mit anderen Methoden betreibt, wird im Vertrag nicht erwähnt (vgl. auch Sapir, 2007).

4.2 Alte und neue Ungleichgewichte

Die USA haben einerseits über die letzten 15 Jahre ein hohes Wachstum und eine höhere Beschäftigungsquote im Vergleich zu Europa, andererseits belasten sie mit drei Ungleichgewichten ihre eigene Entwicklung und teilweise auch die Weltwirtschaft. Exporte sind deutlich niedriger als die Importe, das hohe Leistungsbilanzdefizit hat die Dollarabwertung mit verursacht bzw. erfordert. Das Budget ist defizitär und beschränkt den Handlungsspielraum in konjunkturellen und strukturellen Krisen. Der Konsum wurde durch Verschuldung finanziert, zuletzt auch durch ein Kreditvolumen, das nur durch hohe oder immer steigende Immobilienpreise gerechtfertigt war.

Die Finanzkrise nahm ihren Ausgang durch die Vergabe von Krediten in den USA, die oft von ungerechtfertigten oder von nicht in ihrer Tragweite erkannten Bedingungen ausging (Sub-Prime-Segment). Die Banken haben dann diese Kredite unter einer in Prinzip sinnvollen Teilung in Risikosegmente (Bündelung von Risikoklassen)

weitergereicht, teils an eigens gegründete Spezialinstitutionen (Special Purpose Vehicles), teils an leichtgläubige ferne Investoren. Rating Institute, die selbst an der Zahl der Kunden überstark interessiert waren und am Aktienmarkt notieren, haben das Risiko bei weitem zu günstig eingeschätzt. Nach Eintritt der Krise ist das Misstrauen der Banken gegenseitig so stark gewachsen, dass die Kreditfinanzierung zwischen den Banken fast zum Erliegen gekommen ist. Hintergrund der Krise war einerseits ein Überschuss an zu veranlagendem Kapital, unter anderem durch Devisenüberschüsse oder Budgetüberschüsse in Schwellenländern und bei Rohstoffexporteuren. Zweitens hat der Versuch und der Druck immer höhere Renditen zu erwirtschaften neben einer Vielfalt von Innovationen auch eine unübersichtliche und nicht der normalen Regulierung des Bankensektors unterworfenen Zahl von Institutionen und Spielern hervorgebracht.

Die Notenbanken haben in der Krise gut reagiert und sie stark abgemildert. Als positiv ist auch zu erwähnen, dass durch die Krise ein neuer Konsens zur Schaffung eines kompletteren Überblicks über die Risiken, Innovation und die Kontrolle gesucht und wahrscheinlich auch gefunden wird. Auch hat sich herausgestellt, welche Institutionen größere Weitsicht und Verantwortung bewiesen haben. Mindestverpflichtungen werden auf neue Tatbestände ausgedehnt, Ratings kritischer überprüft, Weitergaben von Verpflichtungen und Gründungen ohne direkte Abhängigkeit aber mit indirekter Einflussnahme werden seltener werden. Finanzplätze, die nicht oder wenig betroffen sind (Wien!) werden an Bedeutung gewinnen. Die Tätigkeit der Staatsfonds (von Norwegen, Abu Dhabi, Indonesien bis Russland und China) wird nun weniger ablehnend

gesehen, aber hoffentlich auch mit neuen Transparenzregeln.

Die Rohstoff- und Nahrungsmittelpreise sind stark gestiegen und verursachen Ungleichgewichte zwischen Rohstoff- und Exportländern von Nahrungsmitteln auf der eine Seite und Netto-Importeuren auf der anderen Seite. Beide Tendenzen haben viele Ursachen, teilweise auch gemeinsame. Eine davon – medial oft im Mittelpunkt – ist die Verwendung von Nahrungsmitteln zur Erzeugung von Energie. Der wichtigste gemeinsame Grund ist aber das Wachstum der Weltproduktion. Die Weltwirtschaft ist in den letzten fünf Jahren um ein Viertel (!) gestiegen. Die Produktion von Nahrungsmitteln (wie auch von Rohstoffen) beruht auf längerfristigen Entscheidungen, und ist auch von Wetter und Wasser nicht unabhängig. Wenn die Weltwirtschaft in fünf Jahren um 25% wächst, so steigt auch die Nachfrage nach Nahrungsmitteln um gut 20%. Die Erzeugung konnte jedoch bei weitem nicht so stark ausgeweitet werden. Deswegen werden auch beide Tendenzen längere Zeit bestehen bleiben. Reine Hilfsmaßnahmen im Nahrungsmittelbereich sind nicht die Lösung, sondern es bedarf langfristiger Strategien, wie insgesamt genug erzeugt werden kann, wieweit eine gewisse Eigenversorgung oder ein gerechter Zugang für einzelne Länder und Regionen nötig ist. Bei Energie und Rohstoffen werden Einsparungen durch effizientere Verfahren nötig sein. Es hat sich auch gezeigt, dass rasche Alternativen zu konventionellen Energieträgern nicht verfügbar sind. Auf längerfristige Alternativen kann gehofft werden, die größte

Chance liegt in höherer Energieeffizienz.

Europa hat die Finanzkrise bisher relativ gut überstanden. Einerseits war Europa selbst direkt weniger beteiligt an den „Innovationen“. Auch der überhöhte Bauboom selbst beschränkte sich auf wenige Länder (Spanien, Irland, Großbritannien), von denen zwei auch hohe Budgetüberschüsse haben, die sie antizyklisch verwenden können. Europa profitiert auch von der anhaltenden Dynamik in den neuen Mitgliedstaaten und deren Nachbarn.¹ Die WWU hat dazu durch Verringerung der internen Unsicherheit entscheidend beigetragen. Die einzelnen Währungen



würden gerade jetzt zueinander erheblich stärker schwanken. Europa ist wegen seines Integrationserfolges auch als Standort für anspruchsvolle Direktinvestitionen überaus aktiv. Obwohl Europa selbst auch weltweit investiert, sind die Investitionen von Nicht-Europäern in Europa besonders hoch. Und Europa hat trotz des hohen Euro noch keine defizitäre Leistungsbilanz. Wie die langfristigen Folgen der Finanzkrise und der Konjunkturabschwächung 2008

¹ Für den Finanzplatz Wien und österreichische Banken und Versicherungen könnte die Krise zu einem Erfolgsfaktor werden. Hier wurden Gewinne durch Investitionen erzielt, nicht durch bedenkliche „Innovationen“ und kurzfristige Spekulationen.

ausfallen werden, ist noch nicht endgültig zu sagen. Aber bisher waren die Auswirkungen gering, sie waren sicher geringer als ohne Währungsunion.

4.3 Österreich: Wachstumsstrategie fortsetzen

Das prognostizierte mittelfristige Wachstum in Österreich von 2,1 % für die nächsten fünf Jahre reicht nicht aus, die Arbeitslosigkeit zu senken. Die Arbeitslosigkeit würde sich bestenfalls auf dem heutigen relativ hohen Niveau verfestigen. Das WIFO-Weißbuch „Mehr Beschäftigung durch Wachstum“ entwirft eine mittelfristige Wachstumsstrategie auf der Basis von Innovation und Qualifikation. Sie soll abgesichert werden durch eine bewusst Krisen gegensteuernde Makropolitik in Österreich und durch stärkere internationale Koordination der Wirtschaftspolitik (EU-Ebene plus Nachbarschaftsebene).

Eine zentrale Botschaft des Weißbuchs ist, dass es keine einzelne Maßnahme gibt, auch kein Bündel von einigen wenigen Maßnahmen, um die Arbeitslosigkeit deutlich und dauerhaft zu senken. Auch eine intensive, aber kurzfristige wirtschaftspolitische Offensive ist nicht zu empfehlen, weil jede Maßnahme nur langsam wirkt und nach ihrem Auslaufen oft Gegenkräfte auftreten (z. B. Konsolidierungsbedarf). Nur eine langfristige Strategie mit einander gegenseitig verstärkenden Strategieelementen aus vielen Bereichen der Wirtschaftspolitik, unterstützt von gesellschaftlichem Konsens, kann Wachstum und Beschäftigung nachhaltig erhöhen (siehe Kasten).

Der wichtigste Hebel zu mehr Beschäftigung ist ein höheres Wirtschaftswachstum. Das Wirtschaftswachstum kann beschleunigt werden durch (i) Zukunftsinvestitionen, d. h. höhere und gezieltere Ausgaben für Forschung, Ausbildung und Weiterbildung, Infrastruktur (Strategieelemente 1–3), (ii) Strukturreformen, d. h. mehr Wettbewerb, balancierte Flexibilität, Qualität des öffentlichen Sektors (Strategieelemente 4–6), (iii) Betonung österreichischer Stärken in Technologien und Dienstleistungen sowie innovativer Energie- und Umweltpolitik (Strategieelement 7–8), (iv) Nutzung der Beschäftigungsreserven aus heute informeller Arbeit, Beseitigung der Genderungleichheit und aus der verstärkten Gestaltung des Sozialsystems als Produktivkraft (Strategieelemente (9–11)). Die Reformen entlang dieser elf Strategielinien müssen inhaltlich aufeinander abgestimmt und sozial ausbalanciert sein. Dann und nur dann kann die Bevölkerung die Chancen einer solchen Politik erkennen. Dann und nur dann werden die betroffenen Gruppen bereit sein, auf bestehende Rechte zu verzichten und Besitzstände aufzugeben, weil in der Zukunft bessere, nachhaltigere Einkommen und genügend Arbeitsplätze zu erwarten sind (siehe Kasten).²

4.4 Inflation – das wiederkehrende Gespenst

Die Inflation ist auch in Österreich in der ersten Jahreshälfte 2008 auf 3 % gestiegen. Dies ist zwar noch immer etwas weniger als im EU-Schnitt und die Teuerung wird auch in der zwei-

² Es ist leichter, die Beschäftigung zu erhöhen als die Arbeitslosigkeit zu senken. Dies ist deswegen der Fall, weil es entmutigte Arbeitskräfte gibt, die die Arbeitssuche bei günstigeren Beschäftigungsmöglichkeiten wieder aufnehmen, weil höheres Wachstum in einer offenen Wirtschaft Arbeitskräfte aus dem Ausland anlockt, weil Personen ihre Ausbildung abkürzen oder ihren Ruhestand hinausschieben können. Das Weißbuch schätzt die Schwelle, bei der die Beschäftigung zu steigen beginnt, auf 2 %, die Schwelle, bei der die Arbeitslosigkeit sinkt, auf 2,5 %. Beide Schwellen sind konjunkturell variabel und können durch wirtschaftspolitische Maßnahmen etwas verschoben werden. Beide sind aber stilisierte Fakten mit guter Evidenz und verständlichem Hintergrund.

Kasten 1

Weißbuch: Elf Strategieelemente für mehr Beschäftigung durch Wachstum

Wachstumstreiber:

- 1 Innovation
- 2 Ausbildung und Weiterbildung
- 3 Infrastruktur als Standort- und Nachfragefaktor

Akzeleratoren:

- 4 Wettbewerb und Gründungsaktivität
- 5 Flexibilität und Sicherheit
- 6 Qualität des öffentlichen Sektors

Österreichische Stärken:

- 7 Technologien und Dienstleistungscluster
- 8 Innovative Energie- und Umweltpolitik

Quellen zusätzlicher Beschäftigung:

- 9 Umwandlung von informeller Arbeit in Erwerbstätigkeit
- 10 Forcierung der Chancengleichheit der Geschlechter
- 11 Sozialsystem als Produktivkraft

ten Jahreshälfte sinken. Dennoch sind einige Warengruppen nicht nur wegen der Preissteigerungen ausländischer Zulieferungen oder Vorprodukte gestiegen. Und die Last der Inflation ist ungleich verteilt: Bezieher niedriger Aktiveinkommen und von Pensionen und Sozialleistungen sind überdurchschnittlich betroffen, weil sie einen

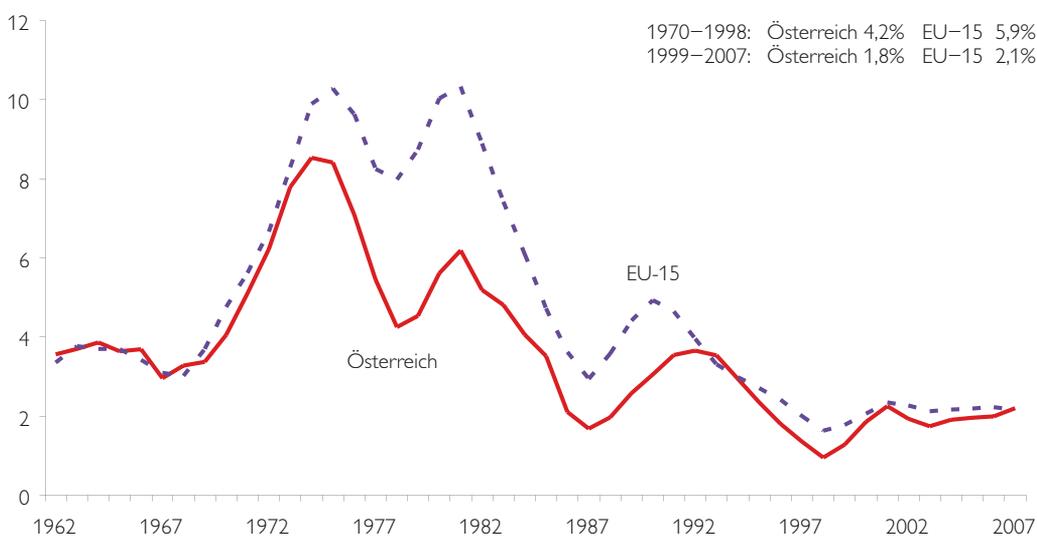
höheren Anteil an Nahrungsmitteln, Wohnung und Energie an ihren Ausgaben haben und einen geringen Anteil an technischen Konsumgütern (wo es geringe Preissteigerungen, oft auch Preis-senkungen gibt; Grafik 3).

Eine Inflationsbekämpfung durch Fiskalpolitik zeichnet sich nicht ab, da die Budgetausgaben auf allen Ebenen

Grafik 3

Inflation Österreichs im Vergleich mit der EU

gleitender Dreijahresdurchschnitt in %



Quelle: Eurostat (AMECO), WIFO-Berechnungen.

zurzeit offensichtlich schwer in den Griff zu bekommen sind. Wir stehen vor einer Steuerreform, die in einigen Aspekten auch stabilisierend wirken kann (wenn der Entlastungseffekt bei den Lohnverhandlungen und der in Preissetzung berücksichtigt wird). Aber tendenziell steigert die Steuerreform auch die Nachfrage. Die Geldpolitik ist durch ihre „Zweitaufgabe“, die Folgen der Finanzmarktkrise abzufedern, auch nicht imstande, einen großen Beitrag zur Inflationsbekämpfung zu leisten. Die aussichtsreichste Politik in dieser Situation ist die Wettbewerbspolitik. Der wohlfahrtsteigernde Wert des Wettbewerbes wurde in Österreich bisher nicht erkannt. Preissteigerungen bei Rohstoffen werden in höherem Maße als nötig weitergegeben, Preise im Handel sind höher als im Ausland, der Wettbewerb bei Dienstleistungen ist gering. Die öffentliche Hand erhöht bei jeder Kostensteigerung die Gebühren, ohne alle Möglichkeiten der höheren Produktivität oder besseren Organisa-

tion zu überprüfen. Der Wettbewerb im Stromsektor ist gering, angesichts des verpflichtenden Hälfteigentums der öffentlichen Hand wohl nicht überraschend. Die Wettbewerbsbehörde aber auch die Konsumenten und Konsumentenschutzorganisationen und Medien reagieren zahm. Während viele Maßnahmen des Weißbuchs zur Forcierung von Beschäftigung durchgeführt wurden, fand das Maßnahmenpaket für mehr Wettbewerb praktisch keine Beachtung.

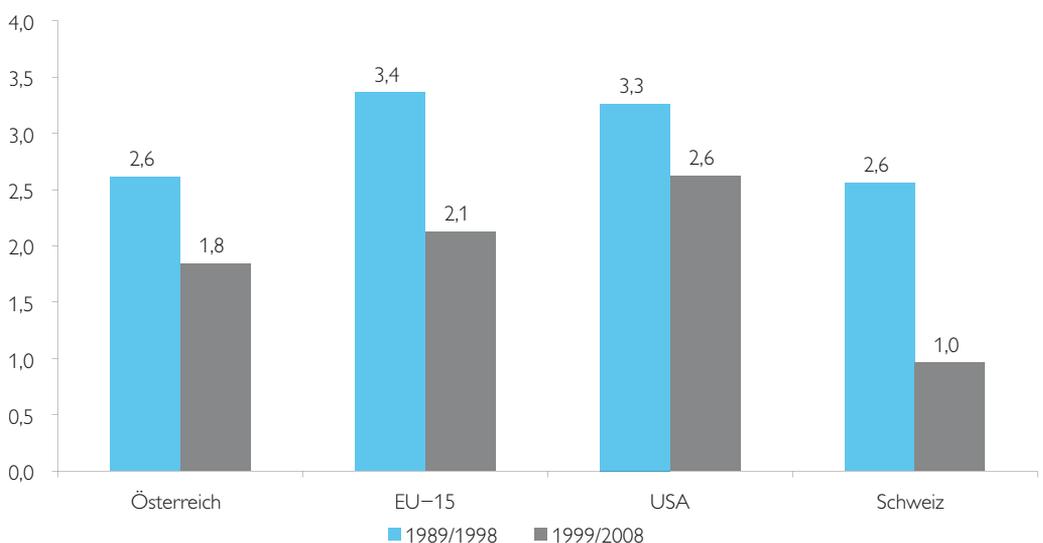
Folgende wettbewerbspolitische Maßnahmen könnten sowohl Beschäftigung schaffen wie auch die Inflation niedrig halten (Böheim, 2006):

- proaktive vorausschauende Wettbewerbspolitik (Beispiel Dänemark)
- Wettbewerbsmonitoring, Konzentrations- und Gründungsstatistiken nach Sektoren
- Teilnahme Österreichs am OECD Regulatory Review

Grafik 4

Inflation vor und nach Bildung der WWU

in %



Quelle: Eurostat (AMECO), WIFO-Berechnungen.

- Reduktion der Gründungskosten, breitere Felder in Gewerbe und Dienstleistungen
- Beweislastumkehr bei Marktmachtmisbrauch
- Konkurrenz und Ausschreibungen von Leistungen im öffentlichen Sektor

Diese Maßnahmen können die heimische Komponente der Inflation reduzieren. Sie stimulieren Innovationen und bieten Einkommens- und Beschäftigungschancen (Grafik 4).

5. Zusammenfassung

Die Wirtschafts- und Währungsunion ist ein weiterer Schritt in der europäischen Integration. Politisch ist die Europäische Union eine Erfolgsgeschichte: Sie hat Frieden in Europa geschaffen und forciert Menschenrechte und wirtschaftliche Stabilität auch außerhalb der heutigen Grenzen (Aiginger, 2006a). Sie hat einen geteilten, segmentierten Kontinent für Arbeitnehmer, Unternehmer, Studenten, Künstler geöffnet. Der ökonomische Fortschritt war lange beeindruckend, fast der gesamte Produktivitätsvorsprung der USA wurde eingeholt. Die geringere Dynamik der letzten 10 bis 15 Jahre und die gestiegene Arbeitslosigkeit waren auf eine geringe Beachtung der Zukunftsagenda zurückzuführen (zu wenig Investitionen, Forschung, Ausbildung, Infrastruktur, Jugend, Chancengleichheit), auf eine zu geringe Beachtung des Wachstumszieles in Geld-, Fiskal- und Infrastrukturpolitik, sowie auf geringe Flexibilität am Arbeitsmarkt besonders in den drei großen Ländern Deutschland, Frankreich und Italien.

Der Effekt der Währungsunion allein ist schwer zu isolieren. Jedenfalls ist die Inflation in Europa seit Beginn der Währungsunion auf 2,1 % gefallen, in den zehn Jahren davor war sie bei

3,4 % gelegen und in den 25 Jahren davor bei 4 %. Die Unterschiede in den Inflationsraten sind dramatisch gefallen (die „Standardabweichung“ von 3 auf 0,8), zweistellige Inflationsraten in Spanien, Italien und Griechenland gibt es schon länger nicht. Die Finanzkrise, die vom Immobiliensektor in den USA plus unverantwortlicher Geschäftspraktiken im „besten Finanzsystem der Welt“ ausging, wurde von Europa bisher recht gut bewältigt. Der Euro trägt zwar die Hauptlast der Bewältigung von weltweiten Ungleichgewichten. Aber man kann sich kaum vorstellen, wie sich Währungen und Inflationsraten in den europäischen Ländern entwickelt hätten, wenn jedes Land einzeln Geldpolitik und Währungskurs in der Finanzkrise adjustiert hätte.

Die österreichische Wirtschaft wächst seit fünf Jahren wieder stärker als die Westeuropäische, was angesichts der Position als eines der reichsten Länder der Welt und des schwachen Wachstums in den drei wichtigsten westlichen Handelspartnern ein beachtliches Ergebnis ist. Österreich hat dabei von der Dynamik der östlichen Nachbarn profitiert, ebenso wie von der Erholung der Innovationsausgaben und der Flexibilisierung des Arbeitsmarkts bei gleichzeitiger Absicherung durch Weiterbildung, Mindestlöhne und Ausbildungsgarantien.

Dennoch kommen auf die Wirtschaftspolitik große Herausforderungen zu. Die weltweiten Veränderungen der Rahmenbedingungen gehen weiter. Mit der Finanzkrise, den hohen Rohstoffpreisen und der neuen Situation am Nahrungsmittelsektor kommen aktuelle Herausforderungen hinzu. Neue Technologien, Globalisierung, Erderwärmung und Alterung erfordern ebenfalls langfristige Reaktionen in der Wirtschaftspolitik. Für Österreich kommt noch hinzu, dass sich seine

Position innerhalb der Länderhierarchie geändert hat: vom „Mitläufer“, der Technologie und Organisation importieren kann, zum „Mitgestalter“ des zentral- und osteuropäischen Raums: ein Land mit einer zentralen geografischen Position und hohem Einkommen muss Unternehmen, Forschungszentren und neue Dienstleistungen gründen bzw. ausweiten.

Das Weißbuch „Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation“ zeigt elf Strategielinien, die laufend verfolgt werden müssen, um diesen Veränderungsprozess zu bewältigen. Nur wenn die österreichische Wirtschaft um 2,5% oder gegen 3% wächst, sinkt *heute* die Arbeitslosigkeit und können Schulden abgebaut werden, kann *morgen* die Systemumstellung von der Mitte zur Spitzenposition bewältigt werden und kann *übermorgen* die Alterung der Gesellschaft und die Integration der Migranten bewältigt werden. Die wiederkehrende Inflation ist zwar noch immer deutlich niedriger als vor dem EU-Beitritt, sollte aber durch ein Element der Wirtschaftspolitik bekämpft

werden, das in Österreich sowohl in der Wirkung zu mehr Innovationen als auch im Beitrag zur Preisstabilität immer unterschätzt wird: die Wettbewerbspolitik.

Die Währungsunion hat – als wichtiger Schritt in einem jahrzehntelangen, erfolgreichen Integrationsprojekt – Europa stabilisiert. Interne Währungsschwankungen gehören der Vergangenheit an, die Inflation ist niedrig und europaweit ähnlich, die Finanzkrise konnte bisher in erheblichem Ausmaß abgefedert werden. Doch die weltweiten Herausforderungen und auch die spezifische Veränderung der Position Österreichs ist eine gewaltige Aufgabe. Nicht weniger Wirtschaftspolitik ist nötig, sondern eine neue zukunftsgerichtete Politik. Sie muss individuelle Sicherheit etwa durch Ausbildung und gesamtwirtschaftliche Stabilität durch Währungsunion und Wachstumspolitik bieten, damit die gewaltigen weltweiten Veränderungen als Chance gesehen werden und nicht als Bedrohung. „Mikroökonomischer“ Wandel braucht „makroökonomische“ Stabilität.

Literaturverzeichnis

- Aiginger, K. 2004.** The Three Tier Strategy Followed by Successful European Countries in the 1990s. In: International Review of Applied Economics.18(4). 399–422.
- Aiginger, K. 2005.** Towards a New European Model of the Reformed Welfare State: An Alternative to the United States Model. In: Economic Survey of Europe 1. Vereinte Nationen, New York und Genf.
- Aiginger, K. 2006a.** Zehn Jahre EU-Mitgliedschaft: 1995 bis 2005. ÖGB Bundeskonvent.
- Aiginger, K. 2006b.** The Ability to Adapt: Why It Differs between the Scandinavian and Continental Models. In: Intereconomics, Review of European Economic Policy 41/1. Jänner/Februar. 14–23.
- Aiginger, K. und A. Guger. 2005a.** The European Social Model: from an Alleged Barrier to a Competitive Advantage. In: Journal of Progressive Politics 4/3. Herbst. 40–47.
- Aiginger, K. und A. Guger. 2005b.** The European Socio-Economic Model, Differences to the USA and Changes Over Time. In: Giddens, A., P. Diamond und R. Liddle (Hrsg.). Global Europe; Social Europe.

- Böheim, M. (Koord.), K. Friesenbichler und S. Sieber. 2006.** Teilstudie 19: Wettbewerb und Regulierung. In: Aiginger, K., G. Tichy und E. Walterskirchen (Projektleitung und Koordination). WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation. Monographien. 17. November.
- Boeri, T. 2002.** Does Europe Need a Harmonized Social Policy? In: Wettbewerb der Regionen und Integration in der WWU. Tagungsband zur 30. Volkswirtschaftlichen Tagung der OeNB. 13. und 14. Juni. Wien.
- Breuss, F. 2000.** Die Wirtschafts- und Währungsunion und ihre Folgen. In: Breuss, F., G. Fink und S. Griller (Hrsg.). Vom Schuman-Plan zum Vertrag von Amsterdam. Wien: Springer-Verlag. (Breuss-WWU.PDF)
- Breuss, F. 2002.** Die wirtschaftspolitische Architektur der WWU. WIFO-Monatsberichte 9/2002. 581–607.
- Breuss, F. 2007.** Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik der EU. WIFO-Monatsberichte 8/2007. 641–660.
- Esping-Andersen, G. 1990.** Three Worlds of Welfare Capitalism Polity. Cambridge.
- Esping-Andersen, G., D. Gallie, A. Hemerijck und J. Myles. 2002.** Why We Need a New Welfare State. Oxford: Oxford University Press.
- Europäische Union. 2005.** Vertrag über eine Verfassung für Europa. Amt für Statistische Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft. Luxemburg.
- EU-Kommissionsdokument. 2005.** The European Social Model. Manuskript. 14. Juli 2005.
- Europäische Union. 2007.** Der Vertrag von Lissabon: Die konsolidierten EU-Verträge. NOMOS Verlagsgesellschaft.
- Fitoussi, J.-P., F. K. Kistoris Padoa Schioppa (Hrsg.). 2005.** Report on the State of the European Union 1. Palgrave Macmillan. Houndsmills.
- Förster, M. und M. Mira d'Ercole. 2005.** Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s. OECD Social, Employment and Migration Working Papers 22. Paris. OECD, DELSA/ELSA/WD/SEM(2005)1.
- Guger, A. 2006.** Die Effektivität wohlfahrtsstaatlicher Distributionspolitiken – Trends im internationalen Vergleich. In: Held, M., G. Kubon-Gilke und R. Sturn (Hrsg.). Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik. Jahrbuch 5. Soziale Sicherung in Marktgesellschaften. Marburg: Metropolis.
- Leibfried, S. 2000.** Towards a European Welfare State? In: Pierson, C. and, F. G. Castels (Hrsg.). The Welfare State Reader: Polity Press. Cambridge UK. 190–206.
- Pisani-Ferri, J. 2005.** Only Teamwork Can Put the Eurozone on a Steady Course. In: Financial Times. August 31.
- Sapir, A., P. Aghion, G. Bertola, M. Hellwig, J. Pisani-Ferry, D. Rosati, J. Vinals und H. Wallace. 2004.** An Agenda for a Growing Europe: Sapir Report. Oxford: Oxford University Press.
- Sapir, A. 2007.** Fragmented Power: Europe and the Global Economy. Bruegel.
- Tichy, G. 2005.** Die „Neue Unsicherheit“ als Ursache der europäischen Wachstumsschwäche. Perspektiven der Wirtschaftspolitik 6(3). 385–407.
- WIFO-Weißbuch. 2006.** Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, 2006.
[http://www.wifo.ac.at/www/servlet/www.upload.DownloadServlet/bdoc/S_2006_WEISSBUCH_ZUSAMMENFASSUNG_27639\\$.PDF](http://www.wifo.ac.at/www/servlet/www.upload.DownloadServlet/bdoc/S_2006_WEISSBUCH_ZUSAMMENFASSUNG_27639$.PDF)