**Beirat für**
**Wirtschafts- und Sozialfragen**

# Die makroökonomische Politik und die Lissabon-Strategie der EU

**Nr. 80, 2005**

DIE SOZIALPARTNER AUSTRIA
WIRTSCHAFTSKAMMER ÖSTERREICH
BUNDESARBEITSKAMMER
ÖSTERREICHISCHER GEWERKSCHAFTSBUND
PRÄSIDENTENKONFERENZ DER LANDWIRTSCHAFTSKAMMERN

## BEIRAT FÜR WIRTSCHAFTS- UND SOZIALFRAGEN

Mitglieder:

Fidelis Bauer
Günther Chaloupek
Martin Gleitsmann
Karl Haas
Peter Kaluza
Harald Kaszanits
Georg Kovarik
Richard Leutner
Rupert Lindner
Christoph Michelic
Nikolaus Morawitz
Werner Muhm
Heinz Peter
Wolfgang Tritremmel
Ernst Tüchler
Josef Wöss

Geschäftsführer:

Thomas Delapina
Andreas Henkel

Ständige Experten:

Karl Aiginger
Maria Kubitschek
Erich Kühnelt
Rudolf Lichtmannegger
Josef Peischer

Assistenz der Geschäftsführung:

Christoph Schneider
Thomas Zotter

ISBN 3-901466-11-8

Medieninhaber: Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Wiedner Hauptstraße 63, 1045 Wien
Tel. (0)5 90 900/42 70; Prinz-Eugen-Straße 20, 1041 Wien, Tel. 501 65/22 84; http://www.sozialpartner.at
Hersteller und Kommissionsverlag: Ueberreuter Print und Digimedia Ges.m.b.H.,
2100 Korneuburg, Industriestraße 1

# VORWORT

Im März 2000 haben sich die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union am Europäischen Rat in Lissabon das Ziel gesetzt, die Europäische Union bis 2010 zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen".

Der Europäische Rat hat damit den Anspruch auf weltweite ökonomische Führung festgeschrieben und dazu eine globale Strategie festgelegt, welche gleichermaßen die drei Dimensionen Wirtschaft, Soziales und Umwelt erfasst. Dabei geht es um den Übergang zur wissensbasierten Wirtschaft, generell mehr Wachstum durch einen geeigneten makroökonomischen Policy-mix und den dadurch möglichen Ausbau des europäischen Gesellschaftsmodells. Vom Rat wurden dazu in vielen Bereichen (z.B. Wirtschaftswachstum, Erwerbsquoten) konkret nachprüfbare Ziele formuliert und ein klares Bekenntnis zur Vollbeschäftigung abgelegt. Die Lissabon-Strategie will damit die wirtschaftliche Dynamik, die sich in Wachstums- und Beschäftigungsquoten manifestiert, mit den traditionellen europäischen Anliegen wie sozialer Zusammenhalt, soziale Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit in Einklang bringen. Fortschritte in Richtung einer gemeinsamen europäischen Ausrichtung der Politik, die auch international wahrgenommen werden, sind bereits feststellbar.

Kurz vor der Halbzeitbewertung dieser Strategie, die beim Europäischen Rat im März 2005 erfolgen soll, sieht die Bilanz dennoch ziemlich ernüchternd aus. Insbesondere die Eurozone verzeichnete in den Jahren 2000 bis 2004 ein deutlich unter dem langfristigen Durchschnitt liegendes Wirtschaftswachstum mit einer Steigerung der Arbeitslosenquote von 8,4 % auf 8,9 %. **Die meisten Analysen der möglichen Ursachen dieser enttäuschenden Entwicklung vernachlässigen allerdings die makroökonomischen Rahmenbedingungen, unter welchen die Lissabon-Strategie umgesetzt werden soll. Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen hat sich deshalb die Aufgabe gestellt, mit der vorliegenden Publikation diese Lücke zu schließen. Ergänzend zu den zahllosen Beiträgen zur Halbzeitbewertung der Lissabon-Strategie (zuletzt z.B. der „Kok-Bericht") sollen hier insbesondere die Rolle und Wirkung des makroökonomischen Policy-mix der EU dargestellt und Verbesserungsvorschläge aufgezeigt werden.**

Ebenso wie die üblichen Ziele der Wirtschaftspolitik – im oft zitierten magischen Vieleck der Wirtschaftspolitik finden sich z.B. Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung, Preisniveaustabilität, außenwirt-

schaftliches Gleichgewicht, gerechte Einkommensverteilung – sind auch die in Lissabon gesteckten Ziele wie Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit nur Zwischenziele auf dem Weg zum übergeordneten Ziel, nämlich möglichst großen Wohlstand für eine möglichst große Zahl von Menschen zu erreichen. Einleitend wird dargestellt, dass dieser Wohlstand nicht – wie in den üblichen Vergleichen der Leistungsfähigkeit der US-amerikanischen und der europäischen Wirtschaft – bloß am BIP pro Kopf gemessen werden kann, sondern einer umfassenderen und differenzierteren Betrachtung bedarf. Danach wird die überragende Bedeutung des Wirtschaftswachstums, auch für die übrigen Ziele der Wirtschaftspolitik, gezeigt. Es folgt eine Analyse des derzeitigen in den „Grundzügen der Wirtschaftspolitik" der EU festgelegten Mix der wesentlichen Bereiche der Makro-Politik der EU, also der Geld-, Haushalts- und der Lohnpolitik, unter besonderer Berücksichtigung der aktuellen Diskussion um den Pakt für Stabilität und Wachstum. Da dieser Mix offensichtlich nicht in der Lage war und ist, das erforderliche Wachstumspotenzial zu schaffen und insbesondere die notwendige Gesamtnachfrage zu generieren, werden im Empfehlungsteil Vorschläge für eine Verbesserung der Ausrichtung der europäischen makroökonomischen Politik gemacht und auch Hinweise darauf gegeben, welche zusätzlichen Möglichkeiten für eine österreichische Wachstumsstrategie in diesem europäischen Rahmen gesehen werden.

Der Dank des Beirats gilt allen Expertinnen und Experten, die an der Erstellung dieses Gutachtens mitgewirkt haben, insbesondere dem Team der Geschäftsführung.

Wien, im Februar 2005

Harald Kaszanits
*Wirtschaftskammer Österreich*

Rupert Lindner
*Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern*

Werner Muhm
*Bundesarbeitskammer*

Richard Leutner
*Österreichischer Gewerkschaftsbund*

*Die Vorsitzenden des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen*

# INHALTSVERZEICHNIS

**Summary and recommendations** ..... 7

**Résumé et recommandations** ..... 15

**Zusammenfassung und Empfehlungen** ..... 23

**1. Einleitung** ..... 30
1.1 Die Lissabon-Strategie ..... 30
1.2 Die EU im globalen Vergleich ..... 31
1.2.1 BIP je Einwohner als Wohlstandsmaß ..... 31
1.2.2 Produktivität und internationale Wettbewerbsfähigkeit ..... 32
1.2.3 Relation BIP je Einwohner und Produktivität ..... 34
1.2.4 Vergleich der Wachstumsdynamik Europa – USA ... 34
1.2.5 Schlussfolgerung ..... 35

**2. Makroökonomische Analyse** ..... 36
2.1 Bedeutung des Wirtschaftswachstums ..... 36
2.2 Grundzüge der EU-Wirtschaftspolitik unterstützen Wirtschaftswachstum nicht ausreichend ..... 37
2.2.1 Stagnation in der Europäischen Union 2001-2003 ... 37
2.2.2 Grundzüge der Wirtschaftspolitik ..... 38
2.2.3 Pakt für Stabilität und Wachstum ..... 39
2.2.4 Geldpolitik ..... 41
2.2.5 Lohnpolitik ..... 42
2.2.6 Koordinierung der Wirtschaftspolitik ..... 43

**3. Anhang: Strukturindikatoren** ..... 44
3.1 Kurzdarstellung ..... 44
3.2 Allgemeine Kritik ..... 44
3.3 Position Österreich im internationalen Vergleich ..... 45

**Literatur** ..... 49

*Austrian Social Partners' Advisory Council for Economic and Social Affairs*
*The Macroeconomic Policy and the Lisbon Strategy of the European Union*

The studies produced by the Austrian Social Partners' Advisory Council for Economic and Social Affairs (Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen) contain opinions and recommendations for economic policy which have been agreed upon by the four major Austrian social partners (Austrian Economic Chamber, Federal Chamber of Labour, Austrian Federation of Trade Unions, Standing Committee of the Presidents of the Austrian Chambers of Agriculture).
The following text consists of a translation of the summary and recommendations from the Advisory Council's enclosed study "The Macroeconomic Policy and the Lisbon Strategy of the European Union" (Die makroökonomische Politik und die Lissabon-Strategie der EU). The translation was provided by Pedrick Moore.

## SUMMARY AND RECOMMENDATIONS

With this study, it is the intention of the Advisory Council for Economic and Social Affairs not to deliver a comprehensive mid-term review of the Lisbon Strategy, but rather to fill a gap. Numerous commentaries from various sources assessing the disappointing development so far have mostly ignored the role of the macroeconomic framework within which the strategy is to be implemented. Accordingly, in this publication, the Advisory Council aims to explain the significance of the macroeconomic policy mix and present suggestions for improvements.

### *The EU within the Global Context*

Achieving dynamic competitiveness means maintaining and increasing high real incomes within the framework of advanced social and environmental standards over the long term. Thus, to compete globally, Europe must constant upgrade itself – simply competing on cost and price with less developed regions is neither a promising nor a sensible option.

The Lisbon European Council observed that Europe lags behind the

USA in terms of income level and competitive strength. Comparing European income per capita with US standards shows that GDP per inhabitant of the Euro-zone amounts to only 71% of that in the USA. Taking productivity (GDP per hour worked) as a benchmark, however, which is more important for international competitiveness, reveals a significantly smaller difference of 9%. Nevertheless, it should be noted that, since 1995, productivity has seen a less positive development in Europe than in the US.

Such global comparisons ought, however, to take into account the special elements of the different models which are not normally expressed in quantitative analyses. GDP as a measure of the standard of living, for example, ignores the non-monetary value of free time – an element that explains a large part of Europe's lag behind the USA. The rest of the difference consists more or less in the underutilization of labour (as a result of higher unemployment and a lower labour participation rate), which itself largely stems from a lack of economic dynamism.

All of this suggests that Europe should not measure itself against the standards of other countries alone. Factors arising inherently from its own past (for example, productivity and social cohesion) are of fundamental importance, and these would make more appropriate benchmarks against which the balance sheet of the Lisbon Strategy could be monitored, assessed and implemented.

*Economic Growth and Policy Mix in the EU*

As a rule, economic growth facilitates the achievement of most other goals of economic policy and cushions the impacts of reforms. Reaching the Lisbon target of 3% growth per year, which was chosen partly with this in mind, necessitates careful use of all levers of economic policy at both national and international levels.

Current EU policy, which has been based for years upon the "Broad Economic Policy Guidelines", lacks a sufficient focus on growth. Finance ministers and the European Central Bank are responsible for the targets of government spending and inflation, but there is no authority responsible for delivering the targets for growth as set out in the Lisbon Strategy. When these targets conflict, budget and price stability take priority.

Europe's persistent slump in growth, which followed the collapse of the world economy in 2001, was caused primarily by a weakness in domestic demand. The policy postulated in the "Broad Economic Policy Guidelines" could not react decisively enough in the short term to the challenges of the economic situation and the labour market and so failed to counter the weakness in demand. The policy mix set out in

these "Guidelines" is out of balance, for it is a) based upon achieving stability at the expense of growth and b) focused mainly upon supply-side measures. It neglects the fact that reforms to increase the potential for growth must be complemented by measures to stimulate effective demand.

Therefore the Advisory Council for Economic and Social Affairs recommends a re-focusing of the "Broad Economic Policy Guidelines" and improved co-ordination of the various areas of macroeconomic policy; it also encourages all decision-makers (governments, ECB, social partners) to work together to fulfil their responsibilities towards the growth and employment targets set out in Lisbon.

*The Stability and Growth Pact*

In the context of the current debate over the Stability and Growth Pact, the Advisory Council calls for a significant reform of the Pact that gives equal attention to both growth and stability with the **following goals**:

- Every member state must consider itself duty bound by the common economic policy goals of the EU, for public finances of individual states can influence the stability of the entire currency union and the general confidence in the common currency.
- Fundamental to this is the preservation of fiscal sustainability, measured especially in terms of the total burden of debt, which should be monitored at EU level.
- Moreover, public finances of individual member states should be better co-ordinated in view of common goals such as growth, full employment, fairness of income distribution and cyclical stability.
- At the same time, national budgets should be able to react appropriately to a variety of situations, and at least be in a position to fulfil their responsibilities with regard to demand and employment. Generally speaking, budgets that are balanced over the course of the economic cycle contribute to the flexibility that allows national fiscal policy the necessary room to manoeuvre.

With these goals in mind, the Advisory Council proposes the following **critical actions for reforming the Stability and Growth Pact:**

- A stronger emphasis on the long-term sustainability of debt in the process of monitoring new public deficits.
- The present undifferentiated view of budgets should be replaced by assessments that take more into account the structural and qualitative aspects of public finances, so that revenue and expenditure are focused towards growth and employment.

- Procyclical developments should be avoided at all stages of the economic cycle.
- In recognition of the fact that investment is an important factor in improving competitiveness, achieving growth and stabilising the cycle, financial rules could be applied that would allow public sector borrowing to the extent of public sector investment over the course of the cycle without endangering stability over the long term. Open issues arising from this (such as definitions and clarifications) would have to be resolved quickly.
- International and national situations, as well as regional conditions, should be taken into account when defining medium-term budget targets or instituting disciplinary procedures for excessive deficits, without, however, permitting a relaxation of budgetary discipline.
- More timely measures to correct budgetary failures should be ensured, and peer pressure on member states should be increased, so as to prevent assymetrical budgetary policies. The European Commission should have an early warning mechanism that comes into operation as soon the sustainability of a member state's budget is recognisably endangered.
- In drawing up the details of their national budgets as required by the Stability and Growth Pact, and in balancing them across the overall economic cycle, the member states should align them to the common economic policy goals of the EU – bearing in mind global competition, the aging of society and EU enlargement.
- Moreover, the individual components of the EU budget should be aligned more closely to the targets of the Lisbon Strategy and thus create more growth and employment.

This suggested framework for fiscal policy creates scope for action through budgetary measures that allow a flexible response to different economic situations. But in itself it cannot solve all the problems. Even the best budgetary controls in a currency area are no substitute for serious co-ordination of a macroeconomic policy focused upon growth and stabilising the economic cycle. Thus, other decision-makers in economic policy – above all, the independent ECB – are called upon to make their contributions to the common economic goal.

*Monetary Policy*

Monetary policy, too, carries a responsibility towards the development of the real economy. Thus it would be sensible to require the ECB to adhere to a broader stability target that focuses more closely upon growth and employment. Proposals to create a more transparent and understandable monetary policy in the currency union are:

- Reform the ECB's "two pillar strategy" away from targeting the money supply and towards a modified and more pragmatic targeting of inflation, which would also support the widening of the Euro-zone;
- Give equal priority to the ECB's targets of growth and price stability;
- Institute better co-ordination between monetary, fiscal and wage policy. An important first step would be to develop an open and ongoing dialogue on the assessment of the state of the economy and the possibilities for economic policy.

*Wage Policy*

Wage policy should be pursued via the autonomous collective bargaining framework between employers and employees. Incomes should be seen as drivers of both cost and demand. On the one hand, as a cost factor, they are an integral part of price competitiveness; at the same time, wages and salaries are a major determinant of private households' demand. When, over the medium term, nominal incomes rise in line with the growth of productivity plus the rate of inflation (or the Central Bank's inflation target), then, *ceteris paribus*, unit costs of labour remain constant.

*Co-ordination of Economic Policy*

The advantages of a common market and currency union can be realised only by stronger co-ordination, which is currently hindered by the opaque competition between the European states. The multiplier effect of the EU as a whole creates a greater potential than the mere sum of the smaller, open national economies of its member states. The Advisory Council for Economic and Social Affairs sees the following opportunities in particular for improving the co-ordination of various elements of economic policy within the European Union which need to be fully utilized:

- better co-ordination of national budgets within the framework of a reformed pact for stability and growth;
- wider awareness of the importance of national and regional wage settlements for cost competitiveness and private consumer demand;
- improved balancing of monetary and budgetary policies, both of which should focus on economic growth;
- better co-ordination of wage and monetary policies, in order to ensure price stability;

- using the Cologne Process discussions as a forum for improving communication of macroeconomic fundamentals with a view to ensuring better policy co-ordination;
- upgrading the role of the social partners in the co-ordination process by developing the tripartite social summit held to prepare for Council meetings into a true partnership forum for growth and employment; supporting stronger involvement of the national social partners in so-called "reform partnerships" for the better implementation of the Lisbon Strategy at a national level; inclusion of such partnerships should not be limited purely to industrial relations, but should also entail the involvement of representative bodies of the social partners in all other areas of economic and social policy;
- harmonising taxation systems to improve transparency, simplify taxation, close tax loopholes and reduce the public sector's leakage of revenue so as to ensure sufficient provision of public sector services;
- co-ordinating monetary policy at the global level in order to prevent excessive currency fluctuations;
- A European Research Council as proposed in the Kok Report could contribute to the international co-ordination of research activities provided that certain conditions (for example, transparent processes for setting priorities, complementarity to and work sharing with national efforts) are met.

The Advisory Council calls upon all the relevant institutions and decision-makers to take up their responsibilities for implementing the proposals outlined above. In accordance with the open method of co-ordination, the member states of the EU themselves are also responsible for achieving the Europe-wide targets. The national action plans proposed in the Kok Report are basically positive, but they must avoid any duplications or additional administrative costs.

*Elements of a Growth Strategy for Austria*

Advanced international integration has clearly reduced the scope for purely national economic policies. Therefore a major task of policy consists in vigorously influencing European economic policy in line with the proposals above so as to increase the emphasis on growth.

Nevertheless, there remains substantial scope for national policies that target growth and employment within the Austrian economy. Although these objectives are generally recognised and accepted, they have little influence on the actual budget structure. A large part of public expenditure (about 50%) serves other objectives, as do most regula-

tions. In fiscal and monetary policy as well, stability targets clearly dominate over the growth ideal contained in the Lisbon Strategy.

The Advisory Council for Economic and Social Affairs therefore recommends the development of a national consensus among all major economic and social forces, a common mission for the future of the Austrian economy and society. To this end, the Council identifies the following areas for action:

- The structure of public sector revenue and expenditure should be focused upon increasing growth.
- Public budgets should make full use of their room to manoeuvre, especially for stabilising the economic cycle.
- Infrastructural development should be targeted at achieving growth, taking into account the challenges of EU enlargement and technological change.
- The quality and quantity of research spending should be improved. It is important to recognise that numerous innovative small and medium-sized enterprises in the technology sector make a significant contribution to growth, employment, productivity improvement and sustainable development. As well as the focus on basic research, special emphasis must be given to applied research. Given its high income level and well-developed economy, Austria must aim to be among the global leaders in innovation, research and development.
- Qualitative improvements in education (from apprenticeships to post-graduate studies) and in continuing education (from the basic school requirement through to internationalisation) as well as an emphasis on lifelong learning are fundamental to developing a knowledge economy and ensuring knowledge transfer.
- The conditions for technology sharing should be improved so that it can become ever more common at all levels (schools, businesses, public sector).
- Headquarter functions must be retained, developed and actively extended.
- The development of clusters and the reaping of "double dividends" should be encouraged by directing the environmental, health and cultural sectors towards areas that promise high growth.
- Regulation and deregulation programmes should be designed with growth objectives in mind.

*Conseil consultatif pour les questions économiques et sociales*
*La politique macroéconomique et la stratégie de Lisbonne de l'UE*

Les études fournies par le Conseil consultatif pour les questions économiques et sociales (Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen) renferment des opinions et recommandations pour une politique économique sur lesquelles se sont mis d'accord les quatre principaux partenaires sociaux autrichiens (la Chambre fédérale économique d'Autriche, la Chambre fédérale du Travail, la Confédération syndicale autrichienne, la Conférence des Présidents des Chambres autrichiennes de l'Agriculture).
Le texte suivant constitue une traduction du résumé et des recommandations de l'étude ci- jointe du Conseil consultatif « La politique macroéconomique et la stratégie de Lisbonne de l'UE » (Die makroökonomische Politik und die Lissabon-Strategie der EU). La traduction vers le français a été réalisée par Fabienne Hörmanseder.

## RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS

Cette étude effectuée par le Conseil consultatif pour les questions économiques et sociales n'a pas pour objectif de fournir une évaluation complète à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne mais bien plus de combler une lacune. Car les nombreuses contributions, provenant des plus différentes sources, sur l'évaluation à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne négligent la plupart du temps, dans leur analyse du développement décevant, le rôle des conditions-cadres macroéconomiques dans lesquelles cette stratégie doit être réalisée. C'est la raison pour laquelle le Conseil consultatif pour les questions économiques et sociales souhaite dans cette publication présenter la signification de la conjugaison de politiques macroéconomiques et offrir des propositions d'améliorations.

### *L'UE dans son contexte global*

L'obtention d'une compétitivité dynamique est synonyme d'obtention de revenus élevés durables et réels croissant à long terme en même temps que de standards sociaux et écologiques. Dans le cadre de la concurrence globale en matière de lieu d'implantation, l'Europe est donc obligée d'effectuer une révision à la hausse permanente – une seule concurrence de coûts et de prix avec les espaces économiques moins développés ne serait ni judicieuse ni prometteuse de succès.

Le Conseil de Lisbonne a constaté que l'Europe était en retard en ce qui concerne le niveau des revenus et la compétitivité de l'économie américaine. Si l'on compare le revenu par tête européen à celui des USA, il s'avère que le PIB par habitant dans la zone Euro ne s'élève qu'à 71% de la valeur enregistrée pour les USA. En ce qui concerne la productivité plus significative pour la compétitivité internationale (PIB par heure de travail), l'écart, de l'ordre de 9%, est bien inférieur. Cependant, depuis 1995, l'évolution de la productivité au sein de l'UE est moins positive qu'aux USA.

De telles comparaisons globales demandent cependant aussi de considérer les caractéristiques des modèles respectifs ne se retrouvant normalement pas dans une évaluation numérique. Le PIB en tant qu'indicateur du bien-être présente donc par exemple, en ce qui concerne les loisirs restant sans valorisation monétaire, une lacune expliquant en grande partie le recul de l'Europe. L'autre partie de la différence est plus ou moins due à une exploitation insuffisante du potentiel de main d'œuvre (en tant que conséquence d'un chômage élevé et d'un taux important de personnes sans emploi) qui, à son tour, est conditionné dans une large mesure par un manque de dynamisme économique.

Il faut en conclure que l'Europe ne devrait pas prendre seulement d'autres pays comme référence. Le développement de certains facteurs issus de son propre passé (par exemple la productivité, la cohésion sociale) serait un élément de comparaison idéal. Les décideurs devraient toujours en être conscients lors de l'évaluation, de la réalisation, du contrôle et de l'établissement du bilan de la stratégie de Lisbonne.

*Signification de la croissance économique et de la conjugaison de politiques au sein de l'UE*

La croissance économique permet en règle générale d'atteindre plus facilement la plupart des autres objectifs de la politique économique et facilite l'assouplissement de réformes. L'augmentation visée à Lisbonne de l'ordre de 3% par an, non seulement dans ce but, nécessite une exploitation conséquente de toutes les marges politico-économiques au niveau national et international.

La politique actuelle de l'UE, telle qu'elle est définie depuis des années de manière pratiquement inchangée dans les « Grandes orientations des politiques économiques », ne se concentre pas suffisamment sur la croissance. Les ministres des Finances et la Banque centrale européenne sont responsables de la stabilité des budgets publics et des prix ainsi que des objectifs fixés en la matière; néanmoins, aucune instance n'est responsable de l'obtention de l'objectif de croissance fixé dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. En cas de conflits d'objectifs

(objectif de prix, objectif de stabilité de prix, objectif de croissance), l'objectif de croissance vient en dernier lieu.

La faiblesse durable de la croissance, qui a suivi en Europe le recul de l'économie mondiale en 2001, était pour l'essentiel déterminée par la faiblesse de la demande intérieure. La politique postulée dans les « Grandes orientations des politiques économiques » n'a pu, à court terme, réagir de manière suffisante aux défis de la conjoncture et du marché du travail ni contrer la faiblesse de la croissance. La conjugaison des politiques des « Grandes orientations » est déséquilibrée car (a), elle souligne l'objectif de stabilité face à l'objectif de croissance et (b), elle mise sur des mesures du côté de l'offre. Car dans ce contexte, on oublie que, outre des réformes permettant d'augmenter le potentiel de croissance, des mesures de renforcement de la demande effective sont nécessaires.

C'est la raison pour laquelle le Conseil consultatif pour les questions économiques et sociales propose un remodelage des Grandes orientations des politiques économiques ainsi qu'une amélioration de la coordination des différents domaines de la macropolitique où tous les acteurs (gouvernements, Banque centrale européenne, partenaires sociaux) doivent assumer leur responsabilité face aux objectifs de croissance et d'emploi fixés à Lisbonne.

*Pacte de stabilité et de croissance*

Sur le fond de la discussion relative au Pacte de stabilité et de croissance, le Conseil s'exprime en faveur de modifications nettes vers une réforme du pacte orientée, dans une même mesure, sur la stabilité et la croissance **avec les objectifs suivants:**

- La politique budgétaire des Etats membres doit assumer les objectifs politico-économiques communs au sein de l'UE, car la politique budgétaire d'un seul Etat membre peut influencer la stabilité de l'ensemble de l'Union monétaire et la confiance en une monnaie commune.
- La garantie de la durabilité fiscale constitue un facteur central, ceci mesuré en particulier au taux de dettes qui devrait faire l'objet de procédures de contrôle fiscal au niveau de l'UE.
- En outre, la politique fiscale des pays membres de l'UE doit être coordonnée dans une plus large mesure en regard d'objectifs communs tels que la croissance, le plein emploi, la loyauté, le bon équilibre dans la répartition et la stabilisation de la conjoncture.
- Dans ce cadre, la capacité des budgets nationaux de pouvoir répondre aux différentes situations devrait être accrue. En tous cas, il s'agira de garantir que les budgets publics assument leur responsa-

bilité en ce qui concerne la demande et l'emploi. En principe, au-delà du cycle conjoncturel, des budgets équilibrés contribuent aux marges nécessaires de la politique fiscale.

Sur cette base, le Conseil propose les **points angulaires suivants pour la réforme nécessaire** du Pacte de stabilité et de croissance :

- Lors du contrôle de positions du budget, un plus fort accent doit être mis sur la capacité de charge à long terme du niveau de l'endettement face à un endettement supplémentaire.
- Une considération non différenciée de soldes budgétaires devra être remplacée par une interprétation tenant compte, dans une plus large mesure, d'aspects structurels et qualitatifs des budgets publics. Dans ce cadre, une structure de recettes et de dépenses plus axée sur la croissance et l'emploi devra être visée.
- Des développements procycliques devront être évités dans toutes les phases conjoncturelles.
- Il serait possible de tenir compte de l'importance des investissements en tant que facteur entraînant une amélioration du lieu d'implantation, une augmentation de la croissance et une stabilisation de la conjoncture grâce à une règle de financement permettant un pouvoir d'emprunt du secteur public au-delà du cycle conjoncturel, ceci étant de l'ordre des investissements publics, et ne mettant pas en danger la stabilité à long terme. Pour cela, les questions ouvertes (définitions et délimitations par exemple) doivent être rapidement éclaircies.
- Les conditions-cadres internationales et nationales ainsi que les données spécifiques aux pays devront être prises en considération dans la définition d'objectifs budgétaires à moyen terme et lors de l'introduction de procédures dues à des déficits exagérés, sans toutefois entraîner une négligence de la discipline budgétaire.
- Des mesures plus précoces permettant de corriger de faux développements budgétaires devraient être garanties et la pression du groupe sur les Etats membres devrait être accrue afin d'éviter des politiques budgétaires asymétriques. Un « mécanisme d'alerte » par la Commission européenne devrait déjà être actif lorsque la durabilité du budget est menacée de manière identifiable.
- Les détails relatifs aux budgets équilibrés des Etats membres, demandés dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance, au-delà de l'évolution conjoncturelle, doivent être en accord avec les objectifs politico-économiques communs de l'UE – compte tenu de la concurrence globale accrue, du vieillissement de la société et de l'élargissement.
- En outre, les différentes composantes du budget de l'UE devraient aussi être orientées dans une plus large mesure sur les objectifs de

Lisbonne et contribuer ainsi plus largement à la croissance et à l'emploi.

Le cadre politico-fiscal esquissé ouvre des marges d'action budgétaires permettant de réagir souplement aux différentes situations économiques. Il ne saurait cependant résoudre tous les problèmes à lui seul. Les meilleures règles budgétaires dans un espace monétaire ne peuvent remplacer une coordination politique tenant compte de l'augmentation de la croissance et de la stabilisation de la conjoncture. Ainsi, il est demandé aux autres acteurs de la politique économique – et en premier lieu à la Banque centrale européenne, indépendante, – d'apporter leur contribution pour la réalisation des objectifs communs de politique économique.

*Politique monétaire*

La politique monétaire doit, elle aussi, assumer sa responsabilité dans le cadre du développement de l'économie réelle. Il serait ainsi raisonnable d'assigner à la Banque centrale européenne un objectif de stabilité au sens large, intégrant dans une plus large mesure la stabilité de la croissance et de l'emploi. Des propositions de réforme pour une politique financière plus transparente et compréhensible au sein de l'Union monétaire se rapportent en particulier à:

- la réforme de la « stratégie fondée sur deux piliers » de la Banque centrale européenne au détriment de l'objectif de quantité monétaire et en faveur d'un objectif d'inflation modifié et plus pragmatique répondant aussi aux exigences d'une zone Euro élargie;
- la pondération équivalente des objectifs de croissance économique et de stabilité de prix dans le catalogue d'objectifs de la Banque centrale européenne;
- une meilleure concertation de la politique financière avec la politique fiscale et la politique salariale; un premier pas important serait la disposition à un dialogue ouvert et permanent sur les estimations de la situation économique et les possibilités de la politique économique.

*Politique salariale*

La politique salariale doit être conçue dans le cadre de l'autonomie tarifaire des associations du patronat et des employés pouvant être soumis à la convention collective. Le développement des salaires devrait tenir compte du double caractère des salaires en tant que facteurs de coûts et de demande: d'un côté, les salaires, en tant que facteurs de coûts, représentent une caractéristique essentielle de la compétitivité en matière

de prix; d'un autre côté, les revenus du travail indépendant constituent une caractéristique essentielle de la demande de consommation des ménages privés. Si à moyen terme, les salaires nominaux croissent proportionnellement à la croissance de la productivité du travail en sus du taux d'inflation (ou de l'objectif d'inflation de la Banque centrale européenne), le coût salarial unitaire réel restera constant toutes choses égales d'ailleurs.

*Coordination de la politique économique*

Les avantages d'un marché commun et de l'Union économique et monétaire ne peuvent être réalisés que dans le cadre d'une coordination accrue s'opposant à une concurrence confuse entre les Etats européens. Les possibilités de l'UE sont ici plus grandes que la somme des Etats membres, car l'UE, en tant qu'ensemble, ne constitue pas une petite économie nationale ouverte et les multiplicateurs sont donc efficaces dans une plus large mesure. Le Conseil consultatif pour les questions économiques et sociales considère en particulier les marges suivantes pour une amélioration de la coordination des différents éléments de la politique économique au sein de l'Union européenne demandant une exploitation efficiente:

- Meilleure concertation de la politique budgétaire de l'Etat national dans le cadre d'un pacte réformé pour la stabilité et la croissance;
- Prise de conscience de l'importance de la détermination des salaires au niveau national et régional pour une compétitivité en matière de coûts et une demande de consommation privée.
- Meilleure concertation entre la politique monétaire et fiscale, celles-ci devant être aussi orientées sur l'objectif de la croissance économique;
- Meilleure coordination de la politique salariale et monétaire, nécessaire pour garantir la stabilité des prix;
- Meilleure exploitation du dialogue macroéconomique (« Processus de Cologne ») en un forum d'entente sur les rapports fondamentaux dans le but d'une meilleure coordination entre les macropolitiques;
- Revalorisation du rôle des partenaires sociaux dans le processus de coordination, dans lequel par exemple le Sommet social tripartite, dans le cadre des travaux de préparation de sessions du Conseil, devient un véritable forum de concertation pour la croissance et l'emploi; l'intégration accrue des partenaires sociaux en tant que « partenariats de réforme » pour une meilleure mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne au niveau national doit être soutenue; cette intégration des partenaires sociaux ne doit pas se limiter à des ques-

tions relatives aux rapports de travail, mais dans le cadre d'une meilleure concertation, la participation d'associations représentatives des partenaires sociaux devra aussi être élargie dans d'autres domaines de la politique économique et sociale;

- Harmonisation des systèmes fiscaux, afin de permettre une transparence et simplification avec la fermeture de repaires fiscaux, et de lutter contre une érosion des recettes publiques, dans le but d'assurer une alimentation adéquate en prestations publiques;
- Coordination de la politique monétaire au niveau mondial afin d'éviter dans la mesure du possible de trop grandes fluctuations des cours du change;
- Le Conseil de recherche proposé dans le rapport Kok peut tout à fait contribuer à une coordination internationale des activités de recherche si certaines conditions (p.e. attribution de priorités effectuée de manière transparente, complémentarité par rapport aux efforts nationaux et répartition du travail avec les efforts nationaux...) sont respectées.

Le Conseil demande à toutes les institutions et à tous les acteurs importants d'assumer leurs responsabilités dans le cadre esquissé ci-dessus. Dans le cadre de la Méthode ouverte de coordination, les Etats membres sont aussi responsables de l'obtention des objectifs de l'Europe toute entière. Les programmes d'action nationaux prévus dans le rapport Kok sont fondamentalement considérés comme étant positifs. Ils ne doivent cependant pas entraîner de répétitions ni de charges administratives supplémentaires.

*Eléments d'une stratégie de croissance autrichienne*

En raison de l'intégration internationale avancée, les marges de la politique économique nationale ont été réduites dans une large mesure. Une tâche essentielle de la politique est par conséquent d'exercer une influence de toutes les forces sur la formulation de la politique économique européenne, conformément à ce qui a été mentionné ci-dessus, en vue d'une amélioration du chemin de croissance.

Cependant, des champs d'action substantiels orientés spécialement sur la promotion de la croissance et de l'emploi dans l'économie autrichienne subsistent pour la politique nationale. Ces objectifs sont certes généralement reconnus et dans une très large mesure incontestés, cependant cela ne trouve guère d'écho dans la structure du secteur public. Une grande partie des fonds publics (environ 50 pour cent des dépenses de l'Etat) sert à d'autres objectifs, comme c'est par exemple aussi le cas pour la plupart des règlementations. Au sein de la politique fiscale et monétaire, l'objectif de stabilité prédomine net-

tement face à une orientation de croissance au sens de la stratégie de Lisbonne.

C'est la raison pour laquelle le Conseil consultatif pour les questions économiques et sociales recommande un consensus national de toutes les forces économiques et sociales essentielles, un modèle consensuel pour l'avenir de l'économie et de la société autrichiennes et dans ce contexte, il définit spécialement les champs d'action suivants:

- La structure des recettes et des dépenses du secteur public devrait être conçue sous forme d'augmentation de l'intensité de croissance.
- La politique fiscale doit exploiter pleinement ses marges, en particulier en vue d'une stabilisation de la conjoncture.
- L'élargissement de l'infrastructure devrait prendre en considération de manière ciblée la croissance, les défis nés du fait de l'élargissement de l'UE et l'importance de la technologie.
- La qualité et la quantité de tâches de recherche doivent être accrues. Il s'agit aussi de considérer le rôle des nombreuses petites et moyennes entreprises innovatrices qui, dans le domaine du medium tech, contribuent de manière essentielle à la croissance, à l'emploi, à l'augmentation de la productivité et à la durabilité. Outre la recherche fondamentale, une attention particulière doit être portée à la recherche appliquée. En raison du niveau élevé des revenus et du niveau de développement de l'économie autrichienne, les objectifs en matière de R & D et d'innovation doivent s'orienter sur les valeurs de pointe internationales.
- Des améliorations dans la qualité de la formation (de l'apprentissage au Postgraduate) et dans la formation continue (de l'école obligatoire à l'internationalisation) ainsi que l'approfondissement des connaissances une vie durant sont essentiels pour l'élargissement de la société du savoir et son transfert.
- Une amélioration des conditions-cadres pour la diffusion de technologie et leur intensification à tous les niveaux (écoles, entreprises, secteur public).
- Les fonctions centrales des sièges d'entreprises doivent être préservées, élargies et multipliées.
- La formation de groupes devra aussi être intensifiée de même que le lucre de « dividendes doubles », où l'accent sera mis, par exemple, dans les domaines de l'environnement, de la santé et de la culture, sur des secteurs de croissance particulièrement intensive.
- La régulation et dérégulation peuvent être conçues au sens d'objectif de croissance.

## 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 Abfedern 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 Wirtschaftpolitik" 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 länderspezifische 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 Fehlentwicklungen 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 Wechselkursschwankungen 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.

# 1. EINLEITUNG

## *1.1 Die Lissabon-Strategie*

Im März 2000 haben sich die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union am Europäischen Rat in Lissabon das Ziel gesetzt, die Europäische Union bis 2010 zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen".

Die Lissabon-Strategie ist ein umfassender Ansatz, der sich auf drei Dimensionen – Wirtschaft, Soziales und Umwelt – erstreckt mit dem Ziel, (Wirtschafts-)Wachstum und Beschäftigung in der Europäischen Union zu schaffen. Eine Einschätzung, die von der sog. High Level Group unter dem Vorsitz von Wim Kok im November 2004 bestätigt wurde. Einerseits geht es beim Lissabon-Ziel darum, sich mit den mächtigsten Wirtschaftsräumen der Welt (USA und Asien) messen zu können, andererseits darum, angesichts der neuen Herausforderungen des neuen Jahrtausends (zunehmende Globalisierung und Bedeutung von Informationen, Know How und Dienstleistungen, EU-Erweiterung und demographische Herausforderung eines zunehmenden Anteils älterer Personen an der Gesamtbevölkerung) die Wirtschaft der Europäischen Union zu stärken, um auch in Zukunft hohe Beschäftigung, ein hohes soziales Niveau und gute Lebensbedingungen für die Bevölkerung der Europäischen Union – gemäß dem europäischen Wirtschafts- und Sozialmodell – zu gewährleisten.

Um dies alles möglich zu machen, wurde ursprünglich ein Wirtschaftswachstum von 3% pro Jahr als notwendig erachtet. Die ökonomische Situation Europas war 2004 weit weniger rosig als noch Anfang des Jahrtausends erhofft. Das Wachstum in der EU war im Jahr 2003 schon das dritte Jahr in Folge sehr schwach (EU-15: 0,9%, Eurozone: 0,6%).

Vier Jahre nach der Formulierung des Lissabon-Zieles wird die Halbzeitevaluierung 2005 der Lissabon-Strategie vorbereitet. Die Bilanz der vier Jahre Umsetzung der Maßnahmen ist bisher in vielen Bereichen noch hinter den Erwartungen geblieben. Ein ausreichendes Wirtschaftswachstum ist vielfach die Voraussetzung für die Erfüllung der Lissabon Ziele, beispielsweise der Beschäftigungsziele (bis 2005 EU-Gesamtbeschäftigungsquote 67% bzw. bis 2010 EU-Gesamtbeschäftigungsquote 70%).

Dennoch ist die umfassende Lissabon-Strategie im Lichte zunehmender interner und externer Herausforderungen für die Europäische Union wichtiger denn je. In der zweiten Halbzeit wird es daher vor allem

darum gehen, die Versprechen umzusetzen und den Prozess neu zu beleben – durch stärkeres politisches Engagement der Mitgliedsstaaten, höheren Gruppendruck und bessere Kommunikation der Bedeutung und Wichtigkeit an die gesamte Bevölkerung.

## *1.2 Die EU im globalen Vergleich*

### *1.2.1 BIP je Einwohner als Wohlstandsmaß*

Europas Wohlstandsniveau liegt deutlich unter jenem der USA. Das BIP je Einwohner (zu Kaufkraftparitäten) liegt mit Ausnahme Luxemburgs in allen EU-Mitgliedstaaten mehr oder weniger deutlich unter dem entsprechenden Wert für die USA. Allerdings sind die Niveauunterschiede selbst unter den „alten" EU-15-Ländern nicht unbeträchtlich, und nach der Erweiterung auf 25 Mitglieder hat der Durchschnittswert wenig Aussagewert. Für die 12 Länder umfassende Eurozone erreichte das BIP je Einwohner 2002 71% des Wertes für die USA, für die EU-25 liegt dieser Wert mit 66% niedriger, da die Mehrzahl der Beitrittsländer knapp die Hälfte oder weniger des Prokopfeinkommens der Eurozone erreichen.

Demnach geht es der europäischen Bevölkerung schlechter als jener in der USA. Aber ist die Situation tatsächlich so eindeutig? Wie groß ist der wirtschaftliche Abstand zum Benchmark der USA wirklich? Die damit verbundene Thematisierung ist zugleich Ausgangspunkt und Angriffspunkt für Gegner und Anhänger der Lissabon-Strategie.

Grundsätzlich umfaßt das Lissabon-Ziel viele verschiedene Bereiche. Letztlich steht dahinter aber der Grundgedanke, dass durch Wirtschaftswachstum und eine hohe Beschäftigung das soziale Gesellschaftsmodell der Europäischen Union gestärkt und die Nachhaltigkeit und Sicherung der Umwelt gewährleistet werden kann.

Der Bericht der von der Europäischen Kommission eingesetzten High Level Group um Wim Kok zur Vorbereitung der Midterm Review der Lissabon-Strategie im Jahr 2005 unterstreicht mit seltener Eindeutigkeit die fundamentale Ausrichtung des Prozesses gegenüber der Existenz und Weiterentwicklung des europäischen Sozialmodells. In der deutschen Version des Berichtes steht (S. 8): „Europa hat sein eigenes Wirtschafts- und Sozialmodell entwickelt, das Produktivität, sozialen Zusammenhalt und [...] ökologische Nachhaltigkeit miteinander verknüpft."

Jedoch sind es gerade die Besonderheiten dieses europäischen Modells, die im eindimensionalen BIP-pro Kopf-Wohlstandsvergleich keinen Eingang finden. Dies gilt nicht nur für das europäische, sondern auch mindestens im gleichen Maße für das österreichische Modell. Diese Modelle sind tatsächlich anders als andere dieser Welt, auch als jenes der USA. Warum?

Inzwischen haben wissenschaftliche Studien mehrere Faktoren der unterschiedlichen Modelle identifiziert. Es folgen einige Beispiele, die einen wesentlichen Teil der Wohlstandsdifferenz Europas/Österreichs gegenüber den USA erklären:

- Anstatt der limitierten Berechnung des BIP je Einwohner würde eine Ergänzung der Darstellung des Wohlstandes um das allgemeine Niveau des Lebensstandards zu einer Berücksichtigung des Wertes der geringeren Arbeitszeit und vermehrten Freizeit in Europa versus der USA bedeuten. Der Wert von Freizeit für den Einzelnen und die Gesellschaft wird nicht in den Zahlen für die Bruttowertschöpfung inkludiert.
- Die Berechnung des BIP steht oftmals selbst im Mittelpunkt der Kritik. In den USA muss mehr für medizinische Versorgung, Gefängnisse, Sicherheit und u. a. ausgegeben werden. Alles zählt zum BIP, obwohl der Beitrag zum Wohlstand umstritten ist.
- Die geringe Bevölkerungsdichte und die regionale Flächenplanung in den USA führen dort zu höheren Ausgaben für Energie, Straßenbau und private Verkehrsmittel. Während dies alles zum BIP positiv beiträgt, finden die Vorteile der kompakten europäischen Städte und des exzellenten öffentlichen Verkehrs wenig Eingang in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung.
- Europäer bevorzugen es eine große Auswahl zu haben, und sie wehren sich gewissermaßen gegen eine übermäßige Standardisierung. So wird oftmals in Europa ein sehr breites Angebot gestellt, welches aber in dieser Form nicht in den BIP-Vergleichen Eingang findet.
- Dabei ist insgesamt zu berücksichtigen, dass die Erfüllung wohlstandserhöhender Regulierungen im Sozial- und Umweltbereich Produktionsfaktoren verbraucht und sich negativ auf die Output-Produktivität auswirkt.

Würden diese Punkte mit ihren ganzen Details im Vergleich berücksichtigt werden, so wäre der Rückstand des europäischen BIP je Einwohner zu den USA deutlich geringer. Allerdings ist nur ein Teil der zusätzlich zu berücksichtigenden Faktoren quantifizierbar, und auch hier nicht ohne Schwierigkeiten. Deshalb wird auf eine an sich mögliche Bewertung der Freizeit und anderer Faktoren in einem modifizierten BIP-Maß verzichtet.

### *1.2.2 Produktivität und internationale Wettbewerbsfähigkeit*

Die hohe Bewertung des BIP je Einwohner im Rahmen der Lissabon-Strategie kommt darin zum Ausdruck, dass dieser Indikator als erster in der Liste der 14 Indikatoren angeführt ist, an zweiter Stelle gefolgt

vom Indikator „Produktivität". Verwendet wird hier von der EU-Kommission die Produktivität je Beschäftigten. Für den aussagekräftigeren Indikator „Stundenproduktivität" sind ebenfalls Schätzungen der EU-Kommission verfügbar, auf die im Folgenden Bezug genommen wird.

Als Indikator für die internationale Wettbewerbsfähigkeit ist die Produktivität (BIP pro Arbeitsstunde) wichtiger als das BIP je Einwohner. Die Produktivität wird aus dem BIP je Einwohner errechnet, wobei diese Ableitung in mehrere Komponenten zerlegt werden kann (Bevölkerung – Anteil der Erwerbsbevölkerung – Erwerbsquote/Beschäftigungsquote – Jahresarbeitszeit). Die Ermittlung der Stundenproduktivität unterliegt naturgemäß größeren statistischen Unsicherheiten, da die Gesamtzahl der Arbeitsstunden in einem Jahr noch weit größere Unsicherheitsspielräume aufweist als das BIP und die Bevölkerung.

Tabelle 1:

*BIP je Einwohner und BIP pro Arbeitsstunde zu KKP 2002 in % der USA*

| | BIP je Einwohner | BIP pro Arbeitsstunde (Produktivität) |
|---|---|---|
| Belgien | 77 | 107 |
| Deutschland | 72 | 92 |
| Griechenland | 51 | 64 |
| Spanien | 62 | 76 |
| Frankreich | 76 | 107 |
| Irland | 90 | 104 |
| Italien | 71 | 92 |
| Luxemburg | 137 | 113 |
| Niederlande | 80 | 101 |
| Österreich | 80 | 89 |
| Portugal | 51 | 53 |
| Finnland | 73 | 83 |
| Eurozone | 71 | 91 |
| Dänemark | 81 | 89 |
| Schweden | 75 | 85 |
| England | 77 | 84 |
| USA | 100 | 100 |
| Japan | 73 | 69 |

Quelle: Europäische Kommission, Economic Forecasts, Autumn 2004

Ein Vergleich der Werte für die Produktivität liefert ein deutlich anderes Bild als jene für das BIP pro Einwohner (siehe Tabelle 1). Wie die Daten für das Jahr 2002 zeigen, ist der Unterschied zu den USA bei der Produktivität wesentlich geringer. Für die Eurozone beträgt der Abstand 9% (gegenüber 29% beim BIP je Einwohner). Für Deutschland beträgt der Indexwert für die Produktivität 92 (gegenüber 72 beim BIP je Einwohner), für Österreich 89 (gegenüber 80). Einige Länder weisen

nach dieser Rechnung eine höhere Produktivität auf als die USA (Frankreich 107, Belgien 107, Niederlande 101). Nach dem Indikator Produktivität zu schließen, ist für die 12 Länder der Eurozone der Abstand zu den USA geringer. Dieses Bild wird auch unterstützt durch den Umstand, dass die USA eine stark passive und die EU-12 eine aktive Leistungsbilanz haben.

### *1.2.3 Relation BIP je Einwohner und Produktivität*

Die Differenzen zwischen BIP je Einwohner und Produktivität können für die einzelnen Länder im Vergleich zur USA in einzelne Komponenten zerlegt werden[1]). Dabei zeigt sich, dass Unterschiede im Anteil der Erwerbsbevölkerung an der Gesamtbevölkerung nur einen kleinen Erklärungsbeitrag liefern. Im Wesentlichen gehen die unterschiedlichen Differenzen USA/Europa bei BIP je Einwohner und Produktivität auf Unterschiede in der Beschäftigungsquote und auf Unterschiede in der Jahresarbeitszeit zurück. Bei der Jahresarbeitszeit ist dies wiederum weitgehend durch geringere wöchentliche Normalarbeitszeiten und durch längere Urlaubsansprüche der Arbeitnehmer in Europa bedingt.

Das BIP als Wohlstandsindikator weist im Hinblick auf die monetär unbewertet bleibende Freizeit eine Lücke auf, die eine Verzerrung zum Nachteil Europas mit sich bringt. Der andere Teil des Unterschiedes ist mehr oder weniger auf eine Unterauslastung des Arbeitskräftepotenzials zurückzuführen, die wiederum durch einen Mangel an wirtschaftlicher Dynamik bedingt ist.

### *1.2.4 Vergleich der Wachstumsdynamik Europa – USA*

Die Zielsetzung, Europa bis 2010 zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum" zu machen, ist neben dem Niveauvergleich, der über die relativen Positionen zu einem bestimmten Zeitpunkt Auskunft gibt, ein Performancevergleich, der zeigt, ob sich die Positionen einander annähern oder ob der Abstand größer wird.

Vom Niveauvergleich her gesehen ist das in der Lissabon-Strategie formulierte Hauptziel in weitere Ferne gerückt, da durch die Erweiterung 2004 der Abstand so stark zugenommen hat, dass eine Schließung der Lücke in der Produktivität in dem in Aussicht genommenen Zeitraum nicht mehr realistisch ist. Andererseits ist vom niedrigeren Ni-

[1]) Da die neuen, im September 2004 publizierten Zahlen keine detaillierte Komponentenzerlegung enthalten, wird hier auf die ältere Studie der OECD mit Daten für das Jahr 1999 zurückgegriffen (Paul Schreyer/Dirk Pillat, Measuring Productivity, in: OECD Economic Studies 33/2001)

veau aus durch das zu erwartende Aufholen der Beitrittsländer auch für den Durchschnitt der EU 25 eine etwas höhere Wachstumsrate zu erwarten.

### *1.2.5 Schlussfolgerung*

In sehr langfristiger Betrachtung hat Europa ein leicht höheres BIP-Wachstum und als Folge der deutlich rascheren Bevölkerungszunahme in den USA beim BIP je Einwohner ein signifikant höheres Wachstum in den drei Jahrzehnten 1960/90 erzielt (siehe Tabellen 2 und 3). In der ersten Hälfte der Neunzigerjahre verlor Europa seinen Wachstumsvorsprung, seit Mitte der Neunzigerjahre wächst die Wirtschaft der USA deutlich stärker. Der Wachstumsvorsprung der USA gegenüber der Eurozone reduziert sich allerdings von 1,5%-Punkten beim BIP auf 0,6%-Punkte beim BIP je Einwohner im Zeitraum 1996-2000. Auch in den Jahren des 21. Jahrhunderts hat mit Ausnahme des Jahres 2001 die USA bei beiden Werten die höheren Zuwachsraten erzielt.

Tabelle 2:

*Wachstum des realen BIP*

| | 1961-90 | 1991-95 | 1996-00 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Eurozone | 3,6 | 1,5 | 2,6 | 3,5 | 1,6 | 0,9 | 0,6 | 2,1 | 2,0 | 2,2 |
| EU-15 | 3,4 | 1,5 | 2,7 | 3,6 | 1,7 | 1,1 | 0,9 | 2,3 | 2,2 | 2,3 |
| USA | 3,5 | 2,5 | 4,1 | 3,7 | 0,8 | 1,9 | 3,1 | 4,4 | 3,0 | 2,9 |
| Japan | 6,1 | 1,5 | 1,4 | 2,8 | 0,4 | -0,3 | 2,4 | 4,2 | 2,1 | 2,3 |

Quelle: Europäische Kommission, Economic Forecasts, Autumn 2004

Tabelle 3:

*Wachstum des realen BIP je Einwohner*

| | 1961 90 | 1991-95 | 1996-00 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Eurozone | 3,0 | 1,1 | 2,3 | 3,1 | 1,2 | 0,4 | 0,0 | 1,7 | 1,8 | 1,9 |
| EU-15 | 2,9 | 1,2 | 2,4 | 3,2 | 1,2 | 0,6 | 0,2 | 2,0 | 1,9 | 2,0 |
| USA | 2,4 | 1,2 | 2,9 | 2,6 | -0,3 | 0,9 | 2,0 | 3,4 | 2,0 | 1,9 |
| Japan | 5,2 | 1,2 | 1,2 | 2,7 | 0,2 | -0,5 | 2,3 | 4,2 | 2,1 | 2,3 |

Quelle: Europäische Kommission, Economic Forecasts, Autumn 2004

Das Ziel der Lissabon-Strategie liegt für die EU-15 bzw. für die Länder der Eurozone zwar nach wie vor in mittelfristig erreichbarer Nähe, jedoch ist der Abstand zu den USA in den letzten 10 Jahren größer geworden.

In diesem Beitrag geht es nicht darum, die Wohlstandsunterschiede zwischen Europa und der USA zu beschönigen. Das Ziel ist allein ein Aufzeigen einiger Eigenheiten des europäischen Modells, welche sich

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 Wachstumspfades 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 Binnennachfrage. 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 (Steuereinbußen) 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 Stukturreformen 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 angepasstere 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.

## 3. ANHANG: STRUKTURINDIKATOREN

### *3.1 Kurzdarstellung*

Der Europäische Rat hat sich in Lissabon 2000 das ehrgeizige Ziel gesetzt, die Europäische Union bis zum Jahr 2010 zur wettbewerbsfähigsten wissensbasierten Wirtschaft der Welt zu machen. Das Wirtschaftswachstum der EU soll höher und nachhaltig werden, mit mehr Arbeitsplätzen und größerem sozialen Zusammenhalt verbunden sein. Die EU-Strukturindikatoren stellen sinnvolle erste Anhaltspunkte dar, um die Fortschritte bei der Erreichung dieser hochgesteckten Ziele zu messen. Die 14 Leitindikatoren konzentrieren sich auf das erreichte Niveau und beziehen sich auf 6 politikrelevante Bereiche.

Die 14 strukturellen EU-Leitindikatoren

*Gesamtwirtschaftlicher Hintergrund*

1. BIP pro Kopf zu Kaufkraftparitäten
2. Arbeitsproduktivität (BIP je Beschäftigten)

*Beschäftigung*

3. Beschäftigungsquote
4. Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer

*Bildung und Forschung*

5. Bildungsstand der 20- bis 24-Jährigen
6. F&E-Aufwendungen (in Prozent des BIP)

*Wirtschaftsreform*

7. Relatives Preisniveau
8. Unternehmensinvestitionen

*Sozialer Zusammenhalt*

9. Armutsrisiko
10. Streuung regionaler Beschäftigungsquoten
11. Langzeitarbeitslosigkeit

*Umwelt*

12. Entwicklung der Treibhausgasemissionen
13. Energieintensität der Wirtschaft
14. Entwicklung des Güterverkehrsvolumens

### *3.2 Allgemeine Kritik*

Die EU-Strukturindikatoren erleichtern das Monitoring der Lissabon-Strategie, andererseits bergen sie das Risiko, dass die Regierungen die wirtschaftspolitischen Ziele aus dem Auge verlieren und sich auf das

„Window-Dressing" der Indikatoren konzentrieren. Die Kennzahlen sollten also nicht mechanisch gesehen, sondern durch eine qualitative Bewertung ergänzt werden.

In der Liste der 14 EU-Strukturindikatoren finden sich vor allem zwei, die nicht geeignet erscheinen, die Ziele der Lissabon-Strategie adäquat zu messen: das relative Preisniveau des privaten Konsums und die Investitionsquote der Unternehmen. Diese zwei Indikatoren sollen anzeigen, inwieweit in der EU strukturelle Reformen auf allen Märkten in Gang gesetzt wurden. Das relative Preisniveau eines Landes hängt jedoch so stark vom wirtschaftlichen Niveau eines Landes ab, dass es nicht – wie beabsichtigt – Aufschluss über das Ausmaß des Wettbewerbs und der Deregulierung gibt. Die Länderdaten zeigen, dass das Preisniveau in den weniger entwickelten ost- und südeuropäischen Ländern niedrig ist, weil dort international nicht gehandelte Dienstleistungen noch billig sind. In den wirtschaftlich hoch entwickelten skandinavischen Ländern ist das Preisniveau für solche Dienstleistungen entsprechend hoch. Aus dem relativen Preisniveau des privaten Konsums einen höheren Grad von Deregulierung in den wirtschaftlich weniger entwickelten ost- und südeuropäischen Staaten und mangelnde Liberalisierung in den hoch entwickelten Ländern abzuleiten, wäre ein Fehlschluss.

Die Investitionsquote der Unternehmen ist zwar ein wichtiger wirtschaftlicher Indikator, der jedoch zur Messung von Wirtschaftsreformen wenig geeignet ist: In hochentwickelten Industrieländern sind die immateriellen Investitionen (Forschung und Entwicklung) hoch, in weniger entwickelten die Bauinvestitionen.

Wie wenig geeignet diese beiden Indikatoren zur Messung der Wirtschaftsreformen sind, zeigt sich daran, dass die wirtschaftlich wenig entwickelten Länder Süd- und Osteuropas die ersten Ränge einnehmen.

### *3.3 Position Österreichs im internationalen Vergleich*

Die strukturelle Wettbewerbsposition Österreichs in der EU lässt sich abschätzen, indem die 14 EU-Leitindikatoren für die Zielbereiche Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Innovation, Wirtschaftsreformen, soziale Kohäsion und Umwelt durch weitere Indikatoren abgesichert und durch qualitative Bewertungen ergänzt werden. Die relative Position Österreichs im internationalen Strukturwettbewerb lässt sich für die sechs politischen Zielbereiche folgendermaßen charakterisieren (Walterskirchen 2004):

Das *wirtschaftliche Niveau* Österreichs, gemessen am BIP pro Kopf, liegt im EU-Spitzenfeld. Das trifft auch für den privaten Konsum pro Kopf und die Investitionsquote zu. Die Arbeitsproduktivität Österreichs wird in den Eurostat-Daten unterschätzt, das geht auf die man-

gelnde internationale Vergleichbarkeit der Beschäftigungsstatistiken zurück.

Bezüglich der *Arbeitsmarktindikatoren* nimmt Österreich folgende Positionen ein: Die Beschäftigungsquote als zentraler Indikator lag 2003 mit 69 % im Vergleich der EU-25 an der 6.Stelle. Dabei ist sie aus mehreren Gründen – insbesondere wegen der Einbeziehung von KindergeldbezieherInnen – im internationalen Vergleich überhöht. Neue Berechnungen weisen für Österreich eine wesentlich niedrigere Beschäftigungsquote (als früher) auf. Die Arbeitslosenquote ist in Österreich im internationalen Vergleich sehr niedrig, sie wird jedoch durch eine der geringsten Beschäftigungsquoten älterer Arbeitskräfte (bei den 55 bis 64-jährigen im Jahr 2003 30,1 %) in der EU erkauft. Zu den Beschäftigungsindikatoren wäre allerdings die Hinzufügung von Arbeitslosenquoten zu fordern (die in Österreich sehr geringe Langzeitarbeitslosigkeit wird nur als Indikator der sozialen Kohäsion verwendet). Wenn bloß eine höhere Beschäftigung das Ziel ist, dann gilt eine Steigerung des Arbeitsangebots als positiv, auch wenn sie zu höherer Arbeitslosigkeit führt.

Bezüglich der *Bildungsindikatoren* – Absolventen der Sekundarstufe – liegt Österreich im oberen Drittel der EU-Länder. Das lebenslange Lernen hat in Österreich jedoch nur untergeordnete Priorität. Wenn das hohe Pro-Kopf-Einkommen gehalten werden soll, sind größere Bildungsanstrengungen erforderlich. Die Absolvierung der Sekundarstufe II eignet sich nicht besonders gut zur Messung des Bildungsstandards, da dabei die Qualität nicht ausreichend vergleichbar ist: Danach liegen beispielsweise die meisten EU-Beitrittsländer vor Schweden und Finnland an der Spitze (in Österreich sind Berufsschulen und Polytechnikum mitenthalten).

Bei der F&E liegt Österreich mit hochgerechneten 2,27% (Statistik Austria, 2004) etwas über dem EU-, aber unter dem OECD Durchschnitt (2001: 2,29%).

Während der Bund in den letzten 10 Jahren immer einen Anteil zwischen 0,6% und 0,7% des BIP (ohne erkennbaren Trend) finanziert hat, erhöhten die Bundesländer ihren (allerdings geringen) Finanzierungsanteil von 0,1% (1994) auf 0,13% (2004). Der inländische Unternehmenssektor, der 1994 noch einen etwa gleich hohen Anteil wie der öffentliche Sektor finanzierte, hat diesen nunmehr mit 0,94% des BIP deutlich zurückgelassen – liegt aber noch immer unter dem EU Durchschnitt. Österreich weist dabei einen vergleichsweise hohen Anteil an Unternehmen mit eigenen Innovationsaktivitäten im produzierenden Sektor auf, während gleichzeitig ein relativ hoher Anteil der inländischen F&E vom Ausland finanziert wird: mit steigender Tendenz knapp 0,5% des BIP, meist von Mutterunternehmen österreichischer Konzerntöchter. Mehr als ein Drittel der privat finanzierten F&E-Auf-

wendungen kommt damit aus dem Ausland. Dieser hohe Auslandsanteil zeigt damit einerseits die Attraktivität des österreichischen Forschungsstandortes, andererseits aber die hohe Abhängigkeit der österreichischen Technologiepolitik von Entscheidungen, die im Ausland (von Konzernzentralen) getroffen werden.

Wie die F&E-Aufwendungen weisen auch andere Indikatoren darauf hin, dass sich Österreich in einer mittleren Position befindet (Informations- und Kommunikationsaufwendungen, Wissenschafter pro 1.000 Beschäftigten, Innovationsraten, Patentanmeldungen, usw.). Verantwortlich dafür sind eine Reihe von Gründen: die weitgehend fehlenden heimischen Konzerne, die F&E wenig begünstigende Wirtschaftsstruktur (wenig Pharma, Raumfahrt, Elektronik, Rüstungsindustrie...), die wenig dynamische Entwicklung der Bundesaufwendungen und der hohe Anteil der KMU.

Angesichts der Bedeutung für langfristiges Wachstum und Einkommenshöhe wird es in Zukunft steigender Anstrengungen bedürfen, um die Input- und Outputindikatoren Österreichs im F&E-Bereich in Richtung dem Einkommensniveau und dem Standard führender Industrieländer entsprechend zu verändern.

Die EU-Strukturindikatoren, die den Fortschritt bei den *Wirtschaftsreformen* messen sollen, sind dazu nicht wirklich geeignet. Die relative Position Österreichs ist deshalb belanglos. Als bessere Indikatoren für Wirtschaftsreformen bieten sich IKT-Investitionen sowie relative Strom- und Telefonpreise sowie Internet-Flat-rates an.

Im Bereich der *sozialen Kohäsion* belegt Österreich einen Spitzenplatz in der EU. Das gilt für die Langzeitarbeitslosigkeit, die Streuung der regionalen Beschäftigungsquoten und auch für die Einkommensverteilung. Das Armutsrisiko ist in Österreich ebenfalls relativ gering.

Schließlich schneidet Österreich bezüglich der EU-*Umweltindikatoren* schlecht ab, weil hier überwiegend nicht das Niveau, sondern die Entwicklung als Maßstab verwendet wird. Im internationalen Vergleich weist Österreich eine relativ niedrige, aber überdurchschnittlich steigende Umweltbelastung auf. Die Treibhausgasemissionen sind in Österreich relativ niedrig, ihre Entwicklung ist seit 1990 jedoch wesentlich ungünstiger als im EU-Durchschnitt. Auch der Güterverkehr ist in Österreich überdurchschnittlich stark gestiegen und hat entscheidend zum rapiden Anstieg der Treibhausgasemissionen beigetragen. Die Energieintensität ist im internationalen Vergleich relativ niedrig.

Die Entwicklung der EU-Strukturindikatoren seit 1999 zeigt einige klare Tendenzen:

Die *relative wirtschaftliche Position Österreichs*, gemessen am BIP pro Kopf, hat sich in den letzten Jahren etwas verschlechtert. Der Vorsprung im Lebensstandard gegenüber dem EU-Durchschnitt ging leicht zurück.

Der *Arbeitsmarkt* hat sich gemäß den EU-Strukturindikatoren von 1999 bis 2003 wie folgt entwickelt (EUROSTAT 2004): Die Beschäftigungsquote stieg im Schnitt der EU-15 von 62,5 % auf 64,4 %, in Österreich von 68,6 % auf 69, 0 %. Die Arbeitslosenquote ging in der EU-15 von 8,7 % auf 8,1 % zurück, in Österreich stieg sie von 3,9 % auf 4,3 % an.

Die *F&E-Ausgaben* haben in den letzten Jahren den EU-Durchschnitt übertroffen. Die relative Position Österreichs hat sich diesbezüglich verbessert.

Ein *Nationen-Ranking* für alle Strukturindikatoren ist abzulehnen. Ein solcher ungewichteter Durchschnitt wird durch die Einbeziehung der neuen Beitrittsländer besonders dubios. Bei einigen Indikatoren liegen diese weit vorne, z.B. beim Bildungsindikator und beim relativen Preisniveau. Das zeigt gleichzeitig die fragwürdige Bedeutung einiger Input-Indikatoren für den wirtschaftlichen Output. Die Durchführung der EU-Richtlinien und die qualitative Bewertung in den einzelnen Zielbereichen anstatt mechanischer Rankings sind unerlässlich.

## LITERATUR


Aiginger K., Wirtschaftswachstum: Grundvoraussetzung für Wohlfahrtszuwachs, Spielräume zur Anhebung des Wachstumspfades, in: WISO, 3/2004

Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Wirtschaftspolitische Handlungsspielräume, Gutachten Nr. 73, Wien 1998

Europäische Kommission, Die Herausforderung annehmen – Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung (Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok), Luxemburg 2004

Europäische Kommission, Economic Forecasts, Autumn 2004, European Economy, Brüssel 2004

Europäische Kommission, Grundzüge der Wirtschaftspolitik, Europäische Wirtschaft, Brüssel 2003 und 2004

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, Stellungnahme „Grundzüge der Wirtschaftspolitik 2003-2005", Brüssel, CESE 1618/2003 vom 11.12.2003

Kramer H., Zur Politischen Ökonomie des Stabilitäts- und Wachstumspakts, WIFO-Vorträge 92, Wien 2004

Schreyer P./ Pillat D., Measuring Productivity, in: OECD Economic Studies 33/2001

Statistik Austria, Globalschätzung 2004 - Bruttoinlandsausgaben für F&E, in: Statistische Nachrichten 6/2004

Walterskirchen E., Die Position Österreichs im internationalen Strukturwettbewerb. Die neuen EU-Strukturindikatoren, WIFO-Studie im Auftrag der AK, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 86, März 2004

**Mitwirkende an der Beiratsstudie „Die makroökonomische Politik und die Lissabon-Strategie der EU"**

**Koordination:**
Mag Thomas Delapina (BAK), Dr Andreas Henkel (WKÖ), Dr Christoph Schneider (WKÖ)

**Kapitel 1:**
Mag Silvia Angelo (BAK), Dr Günther Chaloupek (BAK), Dr Christoph Schneider (WKÖ)

**Kapitel 2:**
Dr Karl Aiginger (WIFO), Mag Silvia Angelo (BAK), Mag Thomas Delapina (BAK), Dr Andreas Henkel (WKÖ), Dr Markus Marterbauer (WIFO), Dr Christoph Schneider (WKÖ), Dr Ewald Walterskirchen (WIFO)

**Kapitel 3:**
Dr Ewald Walterskirchen (WIFO)

# PUBLIKATIONEN DES BEIRATS FÜR WIRTSCHAFTS- UND SOZIALFRAGEN

(* = vergriffen)

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1* | Untersuchung über die Preis- und Einkommensentwicklung (1964) | | vergriffen | | |
| 2* | Stabilisierungsprogramm (1964) | | vergriffen | | |
| 3 | Vorschläge zur Neugestaltung der Budgetpolitik (1964) | ATS | 11,01 | € | 0,8( |
| 4* | Vorschläge zur Kapitalmarktpolitik, 1. Teil (1964) | | vergriffen | | |
| 5 | Vorausschätzung des österreichischen Arbeitskräftepotentials bis 1980 (1965) | ATS | 11,01 | € | 0,8( |
| 6 | Vorschau auf die österreichische Wirtschaft im Jahre 1966 (1965) | ATS | 11,01 | € | 0,8( |
| 7 | Empfehlungen zur Budgetpolitik (1965) | ATS | 11,01 | € | 0,8( |
| 8* | Vorschläge zur Koordinierung und Stabilisierung in der Bauwirtschaft (1966) | | vergriffen | | |
| 9* | Die Erscheinungen des grauen Marktes und ihr Zusammenhang mit den Formen der Preisbildung (1966) | | vergriffen | | |
| 10 | Vorschläge zur Kapitalmarktpolitik, 2. und 3. Teil (1966) | ATS | 24,77 | € | 1,8( |
| 11* | Zweite Vorausschätzung des österreichischen Arbeitskräftepotentials bis 1980 (1968) | | vergriffen | | |
| 12 | Vorschläge zur Kapitalmarktpolitik, 4. Teil (1968) | ATS | 11,01 | € | 0,8( |
| 13* | Untersuchung des Preis- und Kostenauftriebes in Österreich (1968) | | vergriffen | | |
| 14 | Bericht über Teilzeitbeschäftigung (1968) | ATS | 11,01 | € | 0,8( |
| 15* | Untersuchung über die Probleme der Arbeitszeitverkürzung (1969) | | vergriffen | | |
| 16 | Budgetvorschau 1970—1974 (1970) | ATS | 11,01 | € | 0,8( |
| 17 | Vorschläge zur Industriepolitik (1970) | ATS | 19,26 | € | 1,4( |
| 18 | Empfehlungen zur Verbesserung der Konjunkturdiagnose (1971) | ATS | 11,01 | € | 0,8( |
| 19* | Budgetvorschau 1971—1975 (1971) | | vergriffen | | |
| 20* | Untersuchung über die Abwanderung von Arbeitskräften aus Österreich nach Süddeutschland und in die Schweiz (1972) | | vergriffen | | |
| 21 | Gutachten über den Preis- und Kostenauftrieb (1972) | ATS | 24,77 | € | 1,8( |
| 22* | Vorschläge zur regionalen Strukturpolitik (1972) | | vergriffen | | |
| 23* | Die Verträge mit den Europäischen Gemeinschaften (1972) | | vergriffen | | |
| 24 | Klein- und Mittelbetriebe in Wachstumsprozeß (1973) | ATS | 24,77 | € | 1,8( |
| 25 | Frauenbeschäftigung im Österreich (1974) | ATS | 35,78 | € | 2,6( |
| 26* | Budgetvorschau 1974—1978 (1974) | | vergriffen | | |
| 27 | Probleme der Umweltpolitik in Österreich (1976) | ATS | 20,64 | € | 1,5( |
| 28* | Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes ausländischer Arbeitskräfte (1976) | | vergriffen | | |
| 29 | Qualitative Aspekte der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung (1976) | ATS | 37,15 | € | 2,7( |
| 30 | Budgetvorschau 1976—1980 (1977) | ATS | 37,15 | € | 2,7( |
| 31* | Empfehlungen zur Verbesserung der Statistiken zur Einkommensverteilung (1977) | | vergriffen | | |
| 32 | Vorschläge zur Industriepolitik II (1978) | ATS | 49,54 | € | 3,6( |
| 33 | Budgetvorschau 1978—1982 (1978) | ATS | 37,15 | € | 2,7( |
| 34 | Kurz- und mittelfristige Fragen der Zahlungsbilanzentwicklung (1978) | ATS | 79,81 | € | 5,8( |
| 35 | Die statistische Differenz in der österreichischen Zahlungsbilanz (1979) | ATS | 39,90 | € | 2,9( |
| 36 | Längerfristige Arbeitsmarktentwicklung (1980) | ATS | 64,67 | € | 4,7( |
| 37 | Budgetvorschau 1980—1984 (1980) | ATS | 39,90 | € | 2,9( |
| 38 | Bericht zur Zahlungsbilanz (1980) | ATS | 39,90 | € | 2,9( |
| 39 | Mittelfristige Finanzplanung (1981) | ATS | 56,42 | € | 4,1( |
| 40 | Wohnbau (1981) | ATS | 67,43 | € | 4,9( |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 41 | Längerfristige Aspekte der Energieversorgung (1982) | ATS 79,81 | € 5,80 |
| 42 | Untersuchung ausgewählter Ausgabenbereiche des Bundeshaushalts (1982) | ATS 66,05 | € 4,80 |
| 43 | Budgetvorschau 1982—1986 (1982) | ATS 44,03 | € 3,20 |
| 44 | Methoden der Politikberatung im wirtschaftspolitischen Bereich (1984) | ATS 67,43 | € 4,80 |
| 45 | Budgetvorschau 1984—1988 (1984) | ATS 48,16 | € 3,50 |
| 46 | Regionale Strukturpolitik (1984) | ATS 251,81 | € 18,30 |
| 47* | Arbeitszeitentwicklung und Arbeitszeitpolitik (1984) | vergriffen | |
| 48 | Schattenwirtschaft (1985) | ATS 38,53 | € 2,80 |
| 49 | Landwirtschaftliche Produktionsalternativen am Beispiel Ethanol, Ölsaaten und Eiweißfutterpflanzen (1985) | ATS 89,44 | € 6,50 |
| 50 | Finanzmärkte (1986) | ATS 104,58 | € 7,60 |
| 51 | Umweltpolitik (1986) | ATS 130,22 | € 9,50 |
| 52 | Öffnungszeiten (1986) | ATS 64,67 | € 4,70 |
| 53 | Budgetvorschau 1986—1990 (1986) | ATS 39,90 | € 2,90 |
| 54 | Flächenstillegung als agrarpolitisches Instrument (1987) | ATS 27,52 | € 2,00 |
| 55 | Wachstumsorientierte Strukturpolitik (1988) | ATS 35,18 | € 2,60 |
| 56 | Empfehlungen aus Studien und Kurzgutachten 1984—1988 (1988) | ATS 66,05 | € 4,80 |
| 57 | Entwicklungspolitik (1988) | ATS 67,43 | € 4,90 |
| 58* | Qualifikation 2000 (1989) | vergriffen | |
| 59 | Internationalisierung (1989) | ATS 24,77 | € 1,80 |
| 60 | Überlegungen zum statistischen System der 90er Jahre (1990) | ATS 23,39 | € 1,70 |
| 61* | Industriepolitik III (1991) | vergriffen | |
| 62* | Vorschläge zur Reform des Hochschulwesens und der Forschungspolitik (1991) | vergriffen | |
| 63 | Strukturelle Budgetsalden des Bundes 1986—1990 (1991) | ATS 23,39 | € 1,70 |
| 64* | Soziale Sicherheit im Alter (1991) | vergriffen | |
| 65 | Finanzverfassung und Finanzausgleich — Herausforderungen und Anpassungserfordernisse (1992) | ATS 92,19 | € 6,70 |
| 66 | Abfallwirtschaft (1992) | ATS 89,44 | € 6,50 |
| 67 | Ostöffnung (1992) | ATS 105,95 | € 7,70 |
| 68 | 30 Jahre Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1993) | ATS 64,67 | € 4,70 |
| 69* | Lohnnebenkosten (1994) | vergriffen | |
| 70 | Wirtschaftsstandort Österreich (1994) | ATS 68,80 | € 5,00 |
| 71 | Europäische Wirtschafts- und Währungsunion — Neue Rahmenbedingungen für die österreichische Wirtschafts- und Finanzpolitik (1994) | ATS 82,56 | € 6,00 |
| 72 | Beschäftigungspolitik (1997) | ATS 79,81 | € 5,80 |
| 73 | Wirtschaftspolitische Handlungsspielräume (3sprachig) (1998) | ATS 64,67 | € 4,70 |
| 74 | Verbesserte Spielregeln für den Bundeshaushalt (1998) | ATS 116,96 | € 8,50 |
| 75 | Innovative Kooperationen für eine leistungsfähige Infrastruktur (1998) | ATS 72,93 | € 5,30 |
| 76 | Voraussetzungen für eine erfolgreiche Wirtschafts- und Währungsunion (1999) | ATS 50,91 | € 3,70 |
| 77 | Modernisierung des öffentlichen Sektors – Chancen und Grenzen von New Public Management (1999) | ATS 108,71 | € 7,90 |
| 78 | Längerfristige Aspekte der österreichischen Technologiepolitik (1999) | ATS 49,95 | € 3,60 |
| 79 | Digitale Wirtschaft (2001) | ATS 133,47 | € 9,70 |
| 80 | Die makroökonomische Politik und die Lissabon-Strategie der EU (2005) | | € 4,00 |

Preise inkl. 10 % MwSt.

Ihre Bestellung nimmt das Abo-Service von Ueberreuter Print und Digimedia gerne entgegen:
Tel.: (02262) 789-210, Fax: (02262) 789-212
e-mail: aboservice@ueberreuter.com, http://www.ueberreuter.com