

SCHWERPUNKT INVESTITIONEN IN WETTBEWERBSFÄHIGKEIT

Mehr Wachstum für Europa – Wege und Irrwege

Georg M. Busch

Mag. Dr. Georg M. Busch ist Lehrbeauftragter an der Wirtschaftsuniversität Wien und freier Konsulent. Zuvor war er in der Europäischen Kommission, der OECD und dem Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung tätig.

Europas Wirtschaft wächst seit den siebziger Jahren immer langsamer und stagnierte in den letzten Jahren. Die bisher angewandten Instrumente der Geld- und Fiskalpolitik haben sich als ungeeignet zur Erreichung eines nachhaltig höheren Trendwachstums erwiesen. Durch ihren permanenten und überdehnten Einsatz ist ihr Spielraum und ihre Effektivität mittlerweile weitgehend erschöpft. Der Schlüssel für die Erreichung eines steileren Wachstumspfadest liegt auf der Angebotsseite der Wirtschaft, der Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit der privaten Unternehmen. Die Wirtschaftspolitik auf europäischer Ebene hat mit dem Binnenmarkt, der Wettbewerbsordnung und der gemeinsamen Währung die geeigneten Rahmenbedingungen geschaffen. Die Wirtschaftspolitik auf nationaler Ebene soll die privaten Wachstumskräfte durch Bereitstellung leistungsfähiger Infrastruktur, effiziente Verwaltung und ein transparentes und leistungsförderndes Steuer- und Transfersystem unterstützen. Sie wird umso erfolgreicher sein, je mehr sie ihre Rolle darin sieht, Marktkräfte zu unterstützen statt zu behindern. Österreich hat seinen Wachstumsvorsprung in Europa in den letzten Jahren verloren und an Attraktivität als Investitionsstandort eingebüßt. Die Abgabenbelastung bleibt auch nach der jüngsten Steuerreform hoch, und durchgreifende Reformen in der Finanzverfassung und der öffentlichen Verwaltung werden aufgeschoben. Im Sozialsystem sind eine deutliche Anhebung des sehr niedrigen Pensionsantrittsalters und seine Koppelung an die steigende Lebenserwartung vordringlich.

Europas Wirtschaft kämpft gegen die Stagnation. Mehr als acht Jahre sind seit dem Ausbruch der internationalen Finanzkrise vergangen, in deren Gefolge Nachfrage und Produktion die schwersten Rückschläge der Nachkriegszeit erlit-

ten und die Eurozone in eine Existenzkrise stürzte. Die Rezession in der Realwirtschaft konnte rasch überwunden werden, nicht zuletzt dank der massiven Interventionen von Notenbanken und Regierungen; dennoch sind die Folgen der Krise bei weitem noch nicht bewältigt, viel weniger noch deren Ursachen. Der Abbau überhöhter privater und öffentlicher Schulden kommt nur schrittweise voran, Banken stärken zur notwendigen Konsolidierung ihre Eigenkapitalbasis und gewähren neue Kredite mit größerer Vorsicht als bisher, sodass Nachfrage und Produktion kaum in Schwung kommen.

Die jüngste Prognose der Europäischen Kommission von Februar 2016¹⁾ erwartet für dieses und das nächste Jahr allenfalls eine schwache Belebung der wirtschaftlichen Aktivität. Das BIP der EU-28 soll demnach bei knapp 2% pro Jahr verharren, jenes der Euro-Zone sich von 1,6% im Jahr 2015 auf 1,7% im laufenden Jahr und 1,9% in 2017 festigen. Nach der langen Stagnation bzw dem Rückgang der Wirtschaftsleistung in den drei Jahren zuvor kommt die in Aussicht gestellte Erholung der Konjunktur aber keinesfalls einem Aufschwung im klassischen Sinn gleich. Darüber hinaus wird sie durch eine Reihe begünstigender Sonderfaktoren getragen: Rohölpreise, die gegenwärtig nur ein Drittel ihres langjährigen Niveaus betragen; die kräftige monetäre Anschubfinanzierung durch die EZB, die die Zinsen auf nahezu null gesenkt und privates Sparen weitgehend unattraktiv gemacht hat; die Abwertung des Euro auf den Devisenmärkten als Folge der expansiven Geldpolitik, die dem Export weiterhin Auftrieb gibt; schließlich die Budgetpolitik, die trotz anhaltender Defizite und hoher Schuldenstände in vielen Ländern ihren restriktiven Kurs verlassen hat und die private Nachfrage nicht mehr einschränkt.

Als ermutigendes Zeichen ist zu vermerken, dass 2015 alle EU Mitgliedstaaten mit Ausnahme Griechenlands und Finnlands positive Wachstumsraten erzielten, und dass dies auch in diesem und im nächsten Jahr zu erwarten ist (außer für Griechenland in 2016). Auch in Krisenländern wie Portugal, Spanien oder Zypern expandiert die Wirtschaft wieder, Irland verzeichnete 2015 mit fast 7% das höchste Wachstum aller Mitgliedstaaten. Dies zeigt, dass die Sanierungspolitik der EU, die Finanzhilfen mit Anpassungsprogrammen zur Wiederherstellung wirtschaftlichen Gleichgewichts verbindet, **grosso modo** erfolgreich war. Allerdings besteht in manchen Ländern die Gefahr, dass unter dem Eindruck erster Erfolge die Bemühungen um Konsolidierung wieder erlahmen und der Weg struktureller Reformen allzu früh verlassen wird.

Nach wie vor ist zu beobachten, dass die Mitgliedstaaten außerhalb der Euro-Zone höhere Wachstumsraten erzielen, und dass zwischen den Euroländern erhebliche Wachstumsdifferenzen fortbestehen. Die von der Einführung der Gemeinschaftswährung erhoffte Konvergenz der Wirtschaftsdaten ist nicht eingetreten, was die Aufgabe vor allem der Geldpolitik der EZB erschwert. Gleichzeitig weisen die Unterschiede in der Entwicklung darauf hin, dass ihre Ursachen in der Ausrichtung der jeweils nationalen Wirtschaftspolitik zu suchen sind und nicht etwa in der grundlegenden Konzeption der Wirtschaftspolitik auf europäischer Ebene.

1 Siehe ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2016_winter_forecast_en.htm?utm_source=Publications&utm_medium=email&utm_campaign=ecforecast.

Es bleibt freilich die Tatsache, dass Europas Wirtschaft, und insbesondere in der Eurozone, zu geringe Dynamik entfaltet. Unter den großen Wirtschaftsregionen der Welt ist Europa der Wachstumsnachzügler, unterboten allein von Japan, das den Europäern als Menetekel vor Augen stehen muss, da es seit einer Finanz- und Bankenkrise in den frühen neunziger Jahren nie mehr zu früherer Stärke zurückgefunden hat und in Stagnation und tendenzieller Deflation verharret.

Europas Wachstumsschwäche datiert allerdings nicht erst seit der jüngsten Finanzkrise und der schweren Rezession 2009. Schon seit den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts, mit der Zäsur des Ölpreisschocks 1973/74, folgt das Wachstum einem immer flacheren Trend. Stieg bis zu Beginn dieses Jahrhunderts das BIP im langfristigen Durchschnitt um etwa 3% pro Jahr, so fiel die Wachstumsrate zwischen 2002 und 2006 auf 2,1% in der EU insgesamt und auf 1,8% in der Eurozone, und auf jährlich 0,6% bzw 0,5% in der Periode 2007-2011, gefolgt jeweils von einem absoluten Rückgang der Wirtschaftsleistung in 2012/13.

1. Wachstum im Fokus der Wirtschaftspolitik

Kein Wunder also, dass der Förderung des Wachstums das Hauptaugenmerk der Wirtschaftspolitik gilt, und dass seine Rolle weniger umstritten ist als zu Zeiten, als stetiges und solides Wachstum noch „selbstverständlich“ schien. In der Tat stellt sich heute die Erreichung stabilen Wirtschaftswachstums als die begehrte Lösung (fast) aller Probleme dar, mit denen die Wirtschaftspolitik nicht nur aktuell, sondern auch auf längere Sicht konfrontiert ist:

Unmittelbar ist höheres Wachstum die Grundvoraussetzung für die Schaffung von Arbeitsplätzen in ausreichender Zahl für das steigende Angebot an Arbeitskräften und die Rückführung der hohen Arbeitslosigkeit in Europa. Stärkeres Wachstum würde gleichzeitig zu höherer Basisinflation führen und bei anhaltend niedrigen nominellen Zinsen negative Realzinsen ermöglichen und die Investitionstätigkeit anregen; dies würde auch die Geldpolitik entlasten, die sich wieder auf ihr konventionelles Instrumentarium beschränken könnte. Bei reger Nachfrage und Produktion steigt auch das Steueraufkommen rascher und erleichtert die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen über die „automatischen Stabilisatoren“. Wachstum von Beschäftigung und Einkommen entschärft zudem Verteilungskonflikte und bricht den Widerstand gegen Strukturreformen und Anpassung an neue Marktsituationen. Es sichert auch größere Akzeptanz von wirtschaftlicher Integration, Freihandel und Globalisierung in der Bevölkerung. Schließlich schafft nur nachhaltiges und dynamisches Wachstum die Basis für die langfristige Erhaltung eines hohen Maßes an sozialer Sicherheit bei alternder Bevölkerung.

2. Keynesianische Nachfragestimulierung ist an ihr Ende gelangt

Nahezu vierzig Jahre lang, seit dem ersten Ölpreisschock der frühen siebziger Jahre, hat die Wirtschaftspolitik auf mangelndes Wirtschaftswachstum mit antizyklischer Nachfragestimulierung reagiert. Diese hatte in den tiefen Rezessionen 1975 und 2009 durchaus ihre Berechtigung und war auch insofern erfolgreich, als sie dem Einbruch von Nachfrage und Produktion relativ rasch ein Ende setzte und die Wirtschaft wieder auf den Aufwärtstrend zurückführte. Es bestätigte sich damit die Auffassung, dass keynesianische Nachfragepolitik ein effektives Instrument in Ausnahmesituationen ist, in denen überraschende und massive Schocks Ungewissheit über die wirtschaftlichen Folgen und deren Bewältigung auslösen und daher zu Panikreaktionen von Konsumenten und Investoren führen. Mitte der siebziger Jahre löste die sprunghafte Verteuerung der Rohölpreise auf das Vier- bis Fünffache und die Ungewissheit über die weitere Versorgung mit Treibstoff solche Ängste aus, in der Krise 2007-2009 die Sorge um die Solvenz der Banken und das persönliche Geldvermögen. In solchen Situationen ist es die Aufgabe der Politik, die Erwartungen der Wirtschaftssubjekte zu stabilisieren und durch zusätzliche Staatsausgaben und reichliche Versorgung mit Liquidität den Ausfall privater Nachfrage zu kompensieren und der Rezession gegenzusteuern. Die keynesianische Politik wird darin umso effektiver sein, je strikter sie sich auf Ausnahmesituationen und Krisen mit ungewissem Ausgang beschränkt, und je massiver sie in diesen Fällen gegensteuern kann. Letzteres bedingt, dass jeweils nach Ende einer Krise die außerordentlichen Maßnahmen wieder zurückgeführt werden müssen, i. e. dass in „normalen“ Zeiten die öffentlichen Finanzen zumindest ausgeglichen sind und die Zentralbanken mit „konventionellen“ Maßnahmen das Auslangen finden und in ihrer Zinspolitik für ausreichend Spielraum „nach unten“ sorgen.

Die genannten Bedingungen waren, insbesondere in der Fiskalpolitik, lange nicht gegeben. Statt sich auf Krisenmanagement zu beschränken, betrieben die meisten Länder über Jahrzehnte eine zu expansive Budgetpolitik; Defizite in den laufenden Haushalten waren nicht die Ausnahme, sondern die Regel, und sie kumulierten zu öffentlichen Schuldenlasten bis an die Grenze der Tragfähigkeit und darüber hinaus. In Ländern wie Griechenland, Italien oder Belgien übertrifft die Verschuldung teilweise erheblich die jährliche Wirtschaftsleistung. In der Euro-Zone ist die Schuldenquote, erst recht nach der Finanzkrise und der Großen Rezession, mit über 90% des BIP um mehr als die Hälfte höher als die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes erlauben. Auch die Geldpolitik war, mehr in den USA als in Europa, in den frühen 2000er Jahren zu expansiv ausgerichtet und hat damit zur Entstehung von Spekulationsblasen auf Finanz- und Immobilienmärkten und zum Ausbruch der Finanzkrise ab 2007 beigetragen.

In dem Bestreben, die Wirtschaft auf einen höheren Wachstumspfad zu heben, war die expansive Politik in den EU-Mitgliedstaaten wenig erfolgreich. Im Gegenteil folgt, wie gezeigt wurde, das Wirtschaftswachstum in Europa einem säkularen Abwärtstrend. Die Vermutung liegt nahe, dass die Politik der permanenten Budgetdefizite und steigender Verschuldung, über eine Beeinträchtigung der Erwartungen von Unternehmen und Haushalten, eine Verminderung der Leistungsanreize durch hohe Besteuerung und Verdrängung privater Investitionen

durch öffentlichen Kapitalbedarf („crowding out“), ihrerseits zur Verlangsamung des Wirtschaftswachstums beigetragen hat.

In jedem Fall ist die Politik der keynesianischen Nachfragesteuerung nunmehr an ihre Grenze gestoßen. Angesichts der hohen Schuldenquoten ist in vielen Ländern die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen unabweisbar und unverschiebbar geworden. Auch die Geldpolitik hat mit Zinsen nahe null und dem Einsatz von „unkonventionellen Maßnahmen“ zur Schaffung immer neuer Liquidität ihr Potential weitgehend ausgeschöpft. Auch ist die Wirkung der Instrumente durch ihren permanenten Einsatz „ausgeleiert“: sie können kaum noch expansive Wirkung entfalten, da sich die Marktteilnehmer darauf eingestellt haben und durch Gegenstrategien teilweise vereiteln.

3. Falsche Diagnose der Ursachen

Wie konnte es dahin kommen? Die Gründe liegen wohl in der unangemessenen Reaktion der Wirtschaftspolitik auf die Abfolge von Krisen. Vom Erdölpreisschock der frühen siebziger Jahre an konzentrierte sich die Politik darauf, die unmittelbaren negativen Folgen für Wachstum und Beschäftigung zu bekämpfen und beschränkte sich auf Krisenmanagement mit den Mitteln der Konjunkturpolitik, in erster Linie durch fiskalisches **deficit spending**. Unberücksichtigt blieben hierbei jeweils die tieferen Ursachen der Krisen, die struktureller Natur waren. Teils wurden sie nicht als solche erkannt, teils wurden Lösungen zu ihrer Bewältigung auf die lange Bank geschoben, da sie unpopuläre Maßnahmen erforderten und politisches Entscheiden und Handeln generell vor allem kurzfristigen Überlegungen und Umständen gehorcht und sich weniger bereitwillig längerfristigen Entwicklungen und ihren Herausforderungen widmet.

Nehmen wir als Beispiele die großen Zäsuren in der internationalen Wirtschaft der letzten Jahrzehnte: die Verteuerung von Energierohstoffen, die Liberalisierung der Handelsströme und des Kapitalverkehrs, Globalisierung von Investition und Produktion, und die Transformation in Osteuropa nach Überwindung von Kommunismus und Planwirtschaft. Sie alle bedeuten und bewirken langfristig-strukturelle Veränderungen in den Wirtschaftsbeziehungen, elementare Verschiebungen von relative Preisen und Kosten, die zu Substitution von Gütern in Nachfrage und Produktion, zu Änderungen in Konsumentenpräferenzen und zu neuen Formen der internationalen Arbeitsteilung führen, die ihrerseits Verlagerungen von Produktionsstätten, grenzüberschreitende Investitionen und Mobilität von Arbeit und Kapital auslösen. Diese Zäsuren fordern von jeder Volkswirtschaft Flexibilität und Anpassung an neue Marktsituationen und stellen die internationale Wettbewerbsfähigkeit ihrer Unternehmen auf die Probe. Die Stützung der inländischen Nachfrage durch Geld- und Fiskalpolitik kann allenfalls den Anpassungsprozess erleichtern und Reibungsverluste verringern, die notwendigen Strukturreformen aber nicht ersetzen.

4. Internationale Wettbewerbsfähigkeit entscheidend

Die Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit erfordert das Zusammenwirken von unternehmerischem Handeln und Aktionen der Wirtschaftspolitik. In erster Linie kommt es auf die Unternehmen an: sie müssen sich an wechselnde Marktsituationen anpassen, kostendeckende Preise erzielen und trachten, ihre Wertschöpfung durch die Entwicklung neuer Produkte und Produktionsverfahren zu steigern. Die strategische Rolle kommt hierbei den Investitionen zu, die ihrerseits in hohem Maße von den Standortbedingungen abhängen.

Die Aufgabe der Wirtschaftspolitik besteht in der Gestaltung der Qualität des Wirtschaftsstandortes. Ein zentrales Element stellt die Lohnpolitik dar: Löhne und Gehälter sind in den meisten Produktionen der wichtigste Kostenfaktor, und die Entscheidungen der Tarifpartner über Lohnhöhe und Lohnflexibilität sind wesentliche Rahmendaten für die Unternehmenspolitik. Auf der staatlichen Ebene hat die Arbeitsmarktpolitik unmittelbaren Einfluss, die Regelungen zu Arbeitszeit und Kündigungsschutz, die über Flexibilität und Mobilität der Arbeit als Produktionsfaktor bestimmen und die Entscheidungen der Unternehmen zu Investitionen, Rationalisierung und Standortwahl prägen.

Unter den weiteren Standortfaktoren spielen die Steuerpolitik und die öffentlichen Investitionen die wichtigste Rolle. Art und Höhe der Besteuerung von Kapital und Arbeit entscheiden über Einsatz und Mobilität der Produktionsfaktoren und über Anreize für Angebot und Nachfrage von Beschäftigung. Öffentliche Investitionen in die physische Infrastruktur (Verkehrs-, Transport- und Kommunikationswege, Energieversorgung, Entsorgung) entscheiden wesentlich über die Rentabilität privater Investitionen. Nicht minder wichtig sind Investitionen in das Humankapital, i. e. in die Gesundheitsversorgung und in Erziehung, Bildung und Ausbildung in allen Altersstufen, ebenso wie in öffentlich finanzierte Forschung und Innovation. Sie stellen die wichtigste Vorleistung für die Unternehmen in der Entwicklung neuer und höherwertiger Produkte dar.

Darüber hinaus trägt der öffentliche Sektor in vielfacher Weise zur Standortqualität bei, etwa durch eine kompetente und effiziente Verwaltung, ein transparentes Rechtssystem und unabhängige Justiz, öffentliche Sicherheit, ebenso mit seiner Regelung von Umweltschutz, Raumordnung, bis schließlich zur Förderung von Lebensqualität durch Freizeit- und Kulturangebote.

Die Geschichte, gerade jene Europas in der Nachkriegszeit, hat die Bedeutung der Marktwirtschaft als Motor von Wachstum und Wohlstand eindrucksvoll unterstrichen. Die „soziale Marktwirtschaft“ ist dort besonders erfolgreich, wo der öffentliche Sektor die Marktkräfte ergänzt und für sozialen Ausgleich sorgt, im Übrigen seine Aufgabe aber darin sieht, die Vorzüge der Marktwirtschaft zum Tragen zu bringen und ihre Funktionsfähigkeit zu sichern.

5. Was leistet „Europa“ für die Wettbewerbsfähigkeit?

Die Integration Europas lässt sich in jeder Etappe als ein Programm zur Stärkung des internationalen Wettbewerbs begreifen: in ihrer ökonomischen Di-

mension fußt sie auf der Theorie des Außenhandels, wonach der Abbau von Handelshemmnissen allen daran beteiligten Staaten Wohlfahrtsgewinne bringt.

Nach dem vollständigen Abbau der Zölle und nicht-tarifären Handelschranken in den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts brachte die Vollen- dung des Europäischen Binnenmarktes in den neunziger Jahren einen Quanten- sprung an höherer Wettbewerbsintensität. Die Verankerung der „vier Freiheiten“ sichert nicht nur den ungehinderten Austausch von Waren und Dienstleistungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten, sondern auch die Mobilität von Kapital und Arbeit ohne Einschränkung durch Binnengrenzen. Das Schengener Abkommen mit der Abschaffung der Grenzkontrollen im Personenverkehr ist ein weiteres Element in der Beseitigung von Wettbewerbshindernissen. Mit der Einführung der gemeinsamen Währung ist die wirtschaftliche Integration innerhalb der Euro-Zone vollendet.

Das Herzstück des Europäischen Binnenmarktes sind die Wettbewerbsregeln, die die Bevorzugung nationaler Anbieter gegenüber EU-Ausländern, etwa bei der Ausschreibung von öffentlichen Investitionsprojekten, verhindern, gleiche Marktchancen sichern und das Erlangen marktbeherrschender Stellungen durch einzelne Unternehmen verhindern sollen.

Die Regelungen auf europäischer Ebene schaffen somit die Grundlage für unverzerrten Wettbewerb und erhöhen durch den Abbau von Handelsrestriktionen den Wettbewerbsdruck, dem die Unternehmen in den einzelnen Mitgliedstaaten ausgesetzt sind.

6. EU-Kommission setzt auf langfristiges Wachstum

Gegen Ende jedes Jahres veröffentlicht die Europäische Kommission ihren „Jahreswachstumsbericht“. Dieser steht jeweils am Beginn des „Europäischen Semesters“, definiert die Leitlinien und Prioritäten für die Europäische Wirtschaftspolitik und gibt den Mitgliedstaaten allgemeine Empfehlungen für das folgende Kalenderjahr.

Im letzten Wachstumsbericht von Ende November 2015² setzt die Kommission drei Schwerpunkte: Ankurbelung der Investitionen; Strukturreformen zur Modernisierung der Wirtschaft; „verantwortungsvolle“ Budgetpolitik. Diese Festlegungen zeigen, dass sich auch die Kommission eine langfristig orientierte Wachstumspolitik zum Ziel setzt.

Zur Belebung der Investitionstätigkeit verweist die Kommission auf ihren eigenen Investitionsplan mit dem Europäischen Fonds für Strategische Investitionen (EFSI), der EU-weit ein zusätzliches Investitionsvolumen von € 315 Mrd. über drei Jahre mobilisieren und die seit der Großen Rezession von 2009 entstandene „Investitionslücke“ schließen soll. Darüber hinaus verweist die Kommission auf die Notwendigkeit, das Investitionsklima seitens Regulierung, administrativer Vorschriften und Finanzierung zu verbessern und erteilt den einzelnen Mitgliedsstaaten hierzu spezifische Empfehlungen.

2 Siehe ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016_annual_growth_survey.pdf.

Unter den Strukturreformen betont die Kommission solche zur besseren Funktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte um die hohe Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und vor allem die Langzeitarbeitslosigkeit abzubauen. Die Lohnpolitik soll hierzu ebenso beitragen wie Regelungen zum Kündigungsschutz oder Anreize zur Tätigkeit als Selbständiger. Weiters gilt es, den Wettbewerb auf den Märkten für Waren und Dienstleistungen zu verstärken, vor allem im Einzelhandel.

Zur Budgetpolitik „mit Augenmaß“ empfiehlt die Kommission, den Konsolidierungskurs zur Verringerung überhöhter Staatsschulden konsequent fortzusetzen. Die Planung der Staatsausgaben sollte ebenso wie die Steuerpolitik auf die Stärkung von Investitionen und nachhaltigem Wirtschaftswachstum ausgerichtet sein. Die Alterung der Bevölkerung stellt längerfristig die größte Herausforderung für die öffentlichen Finanzen dar und verlangt Reformen in den Sozialsystemen der Altersversorgung und der Gesundheits- und Pflegevorsorge.

7. Der öffentliche Sektor als Promotor der Marktwirtschaft

Die Erreichung und Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit ist freilich in den Mitgliedstaaten selbst zu leisten. Diese Aufgabe müssen in erster Linie die Unternehmen selbst lösen: sie selbst müssen den Einsatz von Vorleistungen und Produktionsfaktoren so gestalten, dass sie ihre Kosten decken können und Gewinn erwirtschaften; vor allem aber treiben sie Wachstum und Modernisierung der Wirtschaft voran, indem sie neue Produkte und Verfahren entwickeln und die hierzu und für die Erzeugung nötigen Investitionen tätigen.

Die öffentliche Hand fördert die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen durch die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen und einer leistungsfähigen Infrastruktur. Sie sichert so die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes für Investitionen aus dem In- und Ausland, für Produktion und Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen. „Fördern“ sollte hier in dem Sinne verstanden werden, dass staatliches Handeln die rasche Anpassung der Wirtschaft an wechselnde Marktbedingungen ermöglicht und erleichtert und Reibungsverluste im Anpassungsprozess durch Übergangsmaßnahmen, seien es gesetzliche Regelungen oder temporäre Subventionen, verringert. Andererseits sollte die Wirtschaftspolitik direkte Eingriffe in den Wirtschaftsablauf vermeiden, die letztlich notwendige Anpassungen lediglich aufschieben und höhere direkte und indirekte Kosten verursachen. Insofern kann „fördern“ auch im Unterlassen von Interventionen und im „nicht behindern“ von nötigen Strukturanpassungen bestehen.

8. Reformstau in Österreich

Im Einklang mit der Entwicklung in ganz Europa, hat sich das Wirtschaftswachstum auch in Österreich stetig verlangsamt: stieg das Brutto-Inlandsprodukt im Zeitraum 1997–2001 noch um durchschnittlich 2,8% pro Jahr, so verringerte sich die Wachstumsrate in den folgenden fünf Jahren auf 2,1% und von 2007 bis 2011 auf 1,2% pro Jahr. In den letzten vier Jahren blieb die Wachstumsrate stets unter 1%. Während sich jedoch 2014/15 die Wirtschaft der EU insge-

samt deutlich belebte, löste sie sich in Österreich kaum aus der Stagnation; der langjährige Wachstumsvorsprung im internationalen Vergleich ist verlorengegangen.

Manche Beobachter sehen die Ursache in einer Exportschwäche, bedingt sowohl durch eine ungünstige Länder- als auch Warenstruktur der österreichischen Lieferungen an das Ausland³. Jedoch stagnierten in den letzten Jahren auch der private Konsum und die Investitionen im Inland. Prima facie erweist sich Österreichs Wirtschaft als international wettbewerbsfähig, da sie regelmäßig deutliche Leistungsbilanzüberschüsse erzielt. Allerdings werden diese durch hohe Nettoexporte von Dienstleistungen, vor allem im Tourismus, erwirtschaftet, während im Warenhandel der Saldo von Export und Import negativ ist.

In den regelmäßigen Umfragen zu Konjunktur und Investitionsvorhaben äußern Österreichs Unternehmen überwiegend zurückhaltende bis pessimistische Erwartungen. Ein Teil davon mag ungünstigen Entwicklungen im Ausland geschuldet sein, doch spiegeln sie auch die Enttäuschung über die heimische Wirtschaftspolitik wider. Die Wirtschaftsprüfer *Deloitte*⁴ diagnostizieren ihrerseits eine Verschlechterung des Wirtschaftsstandortes Österreich, bedingt durch verschleppte Reformen im öffentlichen Sektor, zögerliches Handeln der Wirtschaftspolitik, Krisen im Finanzsektor und Mangel an Fachkräften infolge obsoleter Strukturen im Bildungs- und Ausbildungssystem.

In Anlehnung an die Empfehlungen der Europäischen Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters 2015⁵ lässt Österreichs Wirtschaftspolitik den Mut zu größeren Reformen vor allem auf folgenden Gebieten vermissen:

Budgetkonsolidierung: auch Österreich hat lange darauf gesetzt, die Wachstumsschwäche mit fiskalischer Nachfragestimulierung zu überwinden. Die mehrfach beschlossenen „Konjunkturpakete“ waren nur mäßig erfolgreich und konnten den negativen Wachstumstrend bis zur Quasi-Stagnation nicht umkehren. Das mittelfristige Budgetziel eines strukturellen Defizits von nicht mehr als 0,5% des BIP im Haushalt des Gesamtstaats wurde nur 2015 erreicht, droht aber in Zukunft neuerlich verfehlt zu werden. Österreich hat es über viele Jahre versäumt, ausreichend fiskalischen Spielraum zu gewinnen, um für unvorhergesehene Belastungen wie Hilfen an notleidende Banken oder den Zustrom an Flüchtlingen gewappnet zu sein.

Steuerreform: Mit der Reform der Lohn- und Einkommensteuer 2015/16 hat Österreich einen überfälligen Schritt zur Verringerung der Steuerlast auf Arbeitseinkommen gesetzt, der die Anreize für die Teilnahme am Erwerbsleben und für höhere Beschäftigung verstärken sollte. Hingegen ist noch ungewiss, ob die damit verbundenen Mindereinnahmen ausgeglichen werden können und nicht zu neuerlichen Verfehlungen der Budgetsaldoziele führen werden. Vor allem aber soll die Kompensation durch zusätzliche Einnahmen aus anderen Steuern und Abgaben erreicht werden. Die Gelegenheit, Prioritäten auf der Ausgabe Seite zu überprüfen, Einsparungen zu erzielen und die insgesamt vergleichsweise hohe Abgabenbelastung in Österreich zu senken, wird so nicht genutzt.

3 G. Tichy, WIFO-Monatsberichte 8/2015.

4 *Deloitte*, Radar (2015).

5 Siehe ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015_austria_en.pdf.

Finanzausgleich: die laufende Periode für die Finanzbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften wurde um zwei Jahre verlängert, um bis Mitte 2016 eine grundlegende Neuregelung zu vereinbaren. Bisher ist nicht abzusehen, dass eine solche Reform tatsächlich erreicht werden kann. Im Sinne größerer Transparenz und Verantwortlichkeit wäre ein vordringliches Ziel, die Zuständigkeit für die einzelnen öffentlichen Agenden jeweils mit ihrer Finanzierung auf der gleichen territorialen Ebene zusammenzuführen, und zu diesem Zweck die Länder und Gemeinden mit größerer Autonomie zur Steuererhebung auszustatten.

Pensionssystem: Die säkulare Alterung der Bevölkerung zwingt zur Begrenzung der Kosten für die Altersvorsorge und die Gesundheitsversorgung. Mit knapp unter dem 60. Lebensjahr weist Österreich im internationalen Vergleich ein sehr niedriges durchschnittliches Pensionsantrittsalter auf. Trotz längerer Lebenserwartung der Frauen genießen diese ein um 5 Jahre niedrigeres Regelpensionsalter als Männer. Die relativ großzügigen Leistungsansprüche erfordern hohe Beitragssätze für die aktiven Beschäftigten und hohe jährliche Finanzierungszuschüsse aus dem Bundesbudget, zumal komplementäre Versorgungssysteme und individuelle Eigenvorsorge eine vergleichsweise geringe Rolle spielen. Die hohe Abgabenlast impliziert hohe marginale Steuersätze und hohe Lohnnebenkosten und hemmt sowohl Angebot als auch Nachfrage nach Arbeitskräften. Um Konflikte mit sozialpolitischen Zielen und Altersarmut zu vermeiden wird vielfach empfohlen, das Regelpensionsalter künftig an die steigende Lebenserwartung zu koppeln und das der Frauen an jenes der Männer in naher Zukunft anzugleichen. Bisher konnte darüber in der Regierung kein Konsens erzielt werden.

Arbeitsmarkt: Für ältere Menschen, Frauen und Jugendliche mit geringer Qualifikation ist es oft schwer, Zugang zum Arbeitsmarkt zu finden. Neben den Regelungen im Pensionssystem stellen hohe Grenzsteuersätze beim Übergang von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung, starre Arbeitszeitformen, mangelnde Einrichtungen zur Kinderbetreuung und hohe Einstiegsgehälter und -lohnnebenkosten Beschäftigungshemmnisse dar. Die unmittelbaren Herausforderungen zur raschen Integration der großen Zahl ankommender Flüchtlinge sollten zum Anlass genommen werden, bestehende Barrieren abzubauen.

9. Conclusio

Das Wirtschaftswachstum in Europa hat sich in den letzten Jahrzehnten stetig verlangsamt und erreicht seit der Finanzkrise und der Großen Rezession 2009 kaum mehr als 1% pro Jahr. Auch für die nähere Zukunft sind die Aussichten für eine anhaltend größere Dynamik der Wirtschaft und die Rückführung der hohen Arbeitslosigkeit gedämpft. Das Hauptinteresse der Wirtschaftspolitik muss daher der Stärkung der Wachstumskräfte und der Erreichung eines hohen Beschäftigungsgrades gelten.

Die bisher angewandten Instrumente der Geld- und Fiskalpolitik haben sich als ungeeignet zur Erreichung eines nachhaltig höheren Trendwachstums erwiesen, allenfalls konnten sie in akuten Krisen Nachfrage und Produktion kurz-

fristig stabilisieren. Durch ihren permanenten und überdehnten Einsatz ist ihr Spielraum und ihre Effektivität mittlerweile weitgehend erschöpft.

Der Schlüssel für die Erreichung eines steileren Wachstumspfadens liegt auf der Angebotsseite der Wirtschaft. Die privaten Unternehmen sind gefordert, neue Marktchancen zu entdecken, neue Produkte und Produktionsverfahren zu entwickeln und ihre Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Die Wirtschaftspolitik auf europäischer Ebene hat mit dem Binnenmarkt, der Wettbewerbsordnung und der gemeinsamen Währung die geeigneten Rahmenbedingungen geschaffen. Neue Chancen könnten das Handels- und Investitionsabkommen Europa - USA (TTIP) und der Fonds für Strategische Investitionen (EFSl) bieten.

Globalisierung und der Abbau von Schranken für internationalen Handel und grenzüberschreitende Investitionen erfordern von den Unternehmen hohe Flexibilität und Anpassungsfähigkeit an neue Marktsituationen und unvorhergesehene Entwicklungen. Die Wirtschaftspolitik auf nationaler Ebene soll diesen Prozess unterstützen durch Bereitstellung leistungsfähiger Infrastruktur, durch eine effiziente Verwaltung und ein transparentes und leistungsförderndes Steuer- und Transfersystem. Die Vorzüge der Marktwirtschaft zum Tragen zu bringen und ihre Funktionsfähigkeit nicht zu behindern sollte ihr als Richtschnur dienen.

In Österreich sollte die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen konsequent fortgesetzt und die hohe Staatsverschuldung schrittweise abgebaut werden. Dies eröffnete Spielräume für die Verringerung der nach wie vor hohen Abgabenbelastung - dies umso mehr, je stärker auf der Ausgabenseite des Budgets Prioritäten in Hinblick auf wirtschaftliche Dynamik gesetzt und minder wichtige Ausgaben zurückgestellt werden. Ein neuer Finanzausgleich sollte die Bund-Länder-Beziehungen transparenter gestalten und den Ländern für ihre Aufgaben größere Finanzautonomie und eigene Steuerhoheit einräumen. Im Pensionssystem ist eine deutliche Anhebung des sehr niedrigen Pensionsantrittsalters und seine Koppelung an die steigende Lebenserwartung vordringlich, da sie mehreren Zielen dient: sie würde das Bundesbudget entlasten, eine Senkung von Sozialbeiträgen und Lohnnebenkosten erlauben und der Wirtschaft zusätzliche Arbeitskräfte zur Verfügung stellen, die sie bei schrumpfender Erwerbsbevölkerung und rascherem Wachstum auch benötigte.

Literaturverzeichnis

Centre for European Reform, Is Europe's economic stagnation inevitable or policy driven? (Oktober 2014); abrufbar unter www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2014/ditchley_report_23dec14joay-10327.pdf

Europäische Kommission, Jahreswachstumsbericht 2016 (November 2015); abrufbar unter ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016_annual_growth_survey_de.pdf

Europäische Kommission, Winterprognose 2016 (Februar 2016); abrufbar unter ec.europa.eu/economy_finance/publications/eep/pdf/ip020_en.pdf

OECD, Economic Policy Reforms: Going for Growth, Paris (2015); abrufbar unter www.oecd.org/eco/goingforgrowth.htm

Oesterreichische Nationalbank, Long-term perspectives for economic growth, 43rd Economics Conference, Wien (2015)

Tichy, G., Wirtschaftsstandort Österreich - von der „Überholspur“ aufs „Abstellgleis“, WIFO-Monatsberichte 8/2015, Wien (2015)

Abstract

JEL-No: E 6, 610, 620, 660

Towards Stronger European Economic Growth – Ways Right and Wrong
Growth of the European economy has steadily decelerated ever since the 1970s, down to quasi-stagnation in recent years. The conventional tools of monetary and fiscal policy have proved ineffective in shifting the economy onto a higher growth path and their scope has by now been exhausted by permanent and over-extended use. The key to more dynamic growth lies on the supply side of the economy, i.e. the adjustment capacity and competitiveness of private companies. With the Internal Market, the competition rules and the common currency, the appropriate policy framework is in place at the European level. It is up to policy in the Member States to underpin these settings by providing high-performing infrastructure, efficient public administration and a transparent and growth-friendly tax and transfer system. Policy action will prove the more successful, the more it works in support of market forces rather than inhibiting them.

Austria has lost its growth advantage over the EU average in the last few years and has become less attractive as location for business and investment. The overall tax burden remains high even after the latest income tax reform, and a major overhaul and streamlining of federal fiscal relations and of public administration is being delayed. In the social security system, raising the very low effective retirement age and linking it to rising life expectancy should be given top priority.