

Das europäische Wirtschafts- und Sozialmodell

Karl Aiginger

Das europäische Wirtschafts- und Sozialmodell

Karl Aiginger

Vortrag anlässlich der ÖGB-Betriebsrätekonferenz in Villach,
20. Jänner 2006

WIFO-Vorträge, Nr. 97

Karl Aiginger

Das europäische Wirtschafts- und Sozialmodell*

Der unerkannte Vorteil der Mitgliedschaft

Österreich ist nun seit mehr als zehn Jahren Mitglied der EU. Umfragen zeigen, dass der Anteil der Österreicher, die deutliche Vorteile in der Mitgliedschaft sehen gering ist, auch geringer als in anderen Ländern. Dem stehen WIFO-Modellberechnungen gegenüber, die zeigen, dass das Wachstum pro Jahr um 0,4% niedriger wäre, wenn Österreich nicht Mitglied der EU geworden wäre. Die Arbeitslosenzahl wäre ohne EU-Mitgliedschaft um ca. 50.000 höher, die Beschäftigung um 50.000 niedriger¹⁾. Die Inflation wäre stärker: den versprochenen Ederer-Tausender (1.000 S) durch niedrigere Preise in der EU hat es nicht nur wie versprochen für jeden Haushalt gegeben, sondern für jedes Haushaltsmitglied.

Wer das nicht glaubt – und es gibt viele Modellberechnungen zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen des österreichischen EU-Beitritts, deren Annahmen und Methodik nicht voll nachvollziehbar sind – kann die wirtschaftliche Dynamik Österreichs während des letzten Jahrzehnts auch mit jener der Schweiz vergleichen. Österreich konnte die Wirtschaftsleistung zwischen 1995 und 2005 um 2,2% pro Jahr steigern, die Schweiz nur um 1,5%. Der verbleibende Einkommensrückstand Österreichs gegen unsere Schweizer Nachbarn ist von 11% auf 5% geschrumpft. Auch diese Argumentation hat ihre Schwächen, aber sie ist instruktiver als Modellberechnungen und untermauert deren Plausibilität.

Vorteile sind langsam und leise, Nachteile schnell und laut

Warum ist dieses positive Ergebnis des österreichischen EU-Beitritts nicht anerkannt, warum stößt es fast auf Unglauben? Der *erste Grund* ist, dass das Wachstum heute niedriger ist und die Arbeitslosigkeit höher als vor der österreichischen Mitgliedschaft. Europa insgesamt befindet sich in einer nachhaltigen Schwäche, über deren Ursachen wir noch reden werden. Aber Länder, die vor uns und mit uns Mitglied waren (Deutschland, Frankreich, Italien) sind von der Wachstumsschwäche ebenso betroffen wie Länder, die nicht Mitglied wurden, und alle noch stärker als Österreich. Der *zweite Grund* für die Vermutung eines negativen Einflusses der

* Der Autor dankt für die Diskussion des Manuskripts durch Alois Guger, Ulrike Huemer, Angela Köppl, Hannes Leo, Thomas Leoni, Hedwig Lutz, Markus Marterbauer, Peter Mayerhofer, Margit Schratzenstaller, Ewald Walterskirchen.

¹⁾ Die Arbeitslosenrate wäre 8,5% statt 7,2% in nationaler Messung, die Zahl der Arbeitslosen wäre ca. 300.000 statt 250.000, die Beschäftigung wäre um ca. 50.000 Personen niedriger. Siehe Breuss, F., *Austria, Finland and Sweden after 10 Years in the EU: Expected and Achieved Integration Effects*, Europainstitut, Working Paper No. 65, 2005 and Aiginger, K., *Zehn Jahre EU-Mitgliedschaft: 1995 bis 2005*.

österreichischen Mitgliedschaft ist, dass Verluste von Arbeitsplätzen durch Liberalisierung leicht zu sehen sind. Sie treten bei einigen wenigen Unternehmen auf, und sie werden von den betroffenen Unternehmen der Mitgliedschaft zugeschrieben. Die Gewinne hingegen treten langsam ein, bei mehreren oder neuen wachsenden Unternehmen, sie werden im Erfolgsfall als Unternehmenserfolg dargestellt.

Zwei Beispiele: Die Arbeitsplatzverluste der Nahrungsmittelindustrie bei Mühlen, Zuckerfabriken, Salinen wurden heftig diskutiert. Heute sind die landwirtschaftlichen Verarbeitungsbetriebe so erfolgreich, dass unser Handelsbilanzdefizit von 1,4 Mrd. € beseitigt wurde. Die Exporte von landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten stiegen zwischen 1995 und 2005 von 1,8 Mrd. € auf 5,4 Mrd. € (+200%). Agrana und Leipnik-Lundenburger sind erfolgreiche Firmen am europäischen Markt, die ihre Beschäftigung erhöhen konnten, aber ihren Erfolg nur selten dem EU-Beitritt zuschreiben. Man kann das fortsetzen: Die Arbeitsplatzverluste in der EWirtschaft sind sichtbar, aber der Kostenvorsprung kapitalintensiver Betriebe durch niedrige Strompreise und ihre Expansionsmöglichkeiten werden nicht der Liberalisierung zugeschrieben. Die Arbeitsplatzverluste bei Post und Telekom werden der Liberalisierung zugeschrieben, das Entstehen von fünf Mobilfunkfirmen, einer Softwareindustrie und einem Kreativsektor, der darauf aufbaut, wird als Beschäftigungswunder der IT-Technologie betrachtet.

Dimension des Wandels und Durchführung

Das bedeutet nicht, dass es keine wichtigen Umwälzungen gegeben hat, dass der strukturelle Wandel nicht schmerzt, dass Teilzeitarbeitsplätze oder All-inclusive-Dienstverträge für Softwarefreaks kein Ersatz für Vollzeitarbeitsplätze von Facharbeitern und Facharbeiterinnen in Großunternehmen sind, dass die Löhne der gering Qualifizierten unter Druck geraten sind. Aber es erklärt, warum das Bild aus volkswirtschaftlicher und betrieblicher Sicht anders ausfallen kann. Und ich ersuche, immer offen zu sein für die Frage, ob die Situation besser wäre, wenn Österreich oder die EU den Wandel abgebremst hätten. Wie ich auch die andere Seite ersuche, offen zu sein für die Frage, ob der Wandel in der besten Form, mit optimaler Organisation und Geschwindigkeit eingetreten ist. Und wir wissen, dass manche Veränderungen in der EU nicht mit optimaler Diplomatie, tiefem Sozialempfinden oder ökologischem Verständnis durchgeführt wurden und dass Österreich nicht immer optimal auf die europäischen Entscheidungen Einfluss genommen hat (Transitvertrag, Medizinerschwemme etc.).

Ist die europäische Integration ein Erfolg?

Die Europäische Union ist politisch eine Erfolgsstory, die wirtschaftliche Bilanz ist durchwachsen, die soziale Bilanz ist widersprüchlich.

Die politische Bilanz

Die EU ist politisch ein Erfolg, weil sie 50 Jahre Frieden in ihren Mitgliedsländern geschaffen bzw. erhalten hat. Existierende Konflikte sind eingedämmt oder beseitigt (Slowakei-Ungarn, Nord-Südtirol, Kärnten-Slowenien, Nordirland), andere Konflikte und Menschenrechtsverletzungen werden mit Hoffnung auf einen EU-Beitritt abgemildert: Balkan, Türkei, Ukraine. Europa beginnt sich seiner Rolle zu besinnen und überlässt außenpolitisch nicht mehr alles den USA: Die EU beteiligt sich im Nahen Osten und im Iran an Friedensbemühungen und ist dabei mit mehr Sensibilität und weniger Kanonendonner unterwegs als die USA.

Die wirtschaftliche Bilanz

Die wirtschaftliche Bilanz der EU ist weniger einheitlich. Die ersten 35 Jahre der europäischen Integration sind ein beeindruckender Erfolg. Europa ist stärker gewachsen als die Weltwirtschaft und hat den Produktivitätsvorsprung der USA fast eingeholt. Europäische Firmen haben in der Luft- und Raumfahrt mit den USA gleichgezogen. Daimler-Chrysler ist unter europäischer Führung erfolgreicher als die großen amerikanischen Autokonzerne. Die Arbeitslosenquote war für lange Zeit in Europa geringer als in den USA. Der Euro wurde erfolgreich eingeführt und ist fast stärker als es für Produktion und Beschäftigung günstig ist.

Aber in den letzten 15 Jahren ist das Wachstum verflacht und die Arbeitslosigkeit ist gestiegen. Eine Rate der Arbeitslosigkeit von 8% (EU 15) bzw. 8,7% (EU 25) und eine Gesamtzahl der Arbeitslosen von 14 Mio. (EU 15) bis zu 19 Mio. (EU 25) ist keine akzeptable Bilanz. Finanzanleger investieren heute lieber in den USA, weil dort die Renditen höher sind und die Firmen durch Institutionen des amerikanischen Kapitalmarktes besser kontrolliert werden. Selbst europäische Firmen zögern bei jeder Kapazitätserweiterung in Europa. Gewinnerhöhungen, die in Europa erarbeitet werden, werden zur Absicherung des europäischen Standortes verlangt, benötigt und akzeptiert, nicht aber für Ausweitungen und Wachstum genützt. Die europäische Integration wird erst als wirtschaftlicher Erfolg zu werten sein, wenn die Einkommen auf breiter Front steigen und die Arbeitslosigkeit sinkt.

Wohin entschwanden die Integrationsgewinne?

Wir (auch die Wirtschaftsforscher) hatten doch erwartet, dass es durch die europäische Integration zu einer stärkeren Dynamik der Einkommen und Beschäftigung kommen würde, auch im Vergleich zur weltweiten Konkurrenz. Meine Interpretation ist, dass Europa und auch die Wirtschaftsforscher vom Tempo der weltweiten aber auch der nahen Veränderungen (in den Erweiterungsländern) überrascht wurden und die Wirtschaftspolitik auf die Veränderungen nicht richtig reagiert hat. Dies geschah teilweise aus Sachzwängen, teils aus mangelnder Courage und Weitsicht, teils weil viele Ökonomen die Notwendigkeit einer proaktiven Politik in der Phase rascher Veränderungen unterschätzt haben und dem OECD-Konzept verfallen sind: es genügt zu liberalisieren, den Rest regelt der Markt von selbst (Paris-Konsensus).

Wir unterscheiden drei Linien der Wirtschaftspolitik, nämlich erstens makroökonomische Stabilisierung (Fiskal- und Geldpolitik), zweitens die Binnenmarktpolitik (Liberalisierung/Deregulie-

rung) und drittens die Wachstumspolitik (Hebung des Wachstumspfades). Die **Fiskal- und Geldpolitik** soll den privaten Schwankungen der Nachfrage gegensteuern, z. B. in einer Krise Wachstum und Beschäftigung durch niedrige Zinssätze oder staatliche Defizite stützen. In den neunziger Jahren und vor der Euro-Einführung waren die Budget-Defizite in mehreren Ländern so groß²⁾, dass ihre Reduktion in den Maastricht-Kriterien vorgeschrieben wurde und diese Disziplin nachher durch die Kriterien des Stabilitätspaktes fortgeschrieben werden sollte. Die europäische Geldpolitik sah sich primär als Hüterin der Preisstabilität und nicht als verantwortlich für ein angemessenes Wachstum und Vollbeschäftigung. Sie hatte sich dann nach der Euro-einführung den Ruf als strenge Hüterin der Preisstabilität zu erarbeiten (mit Statuten, die ebenfalls dem Wachstum zu geringe Priorität gaben). Die **Binnenmarktpolitik** (liberalisierende/deregulierende Komponente) hat aus 15 (und heute 25) Nationalen Märkten einen Europäischen Markt mit 460 Mio. Konsumenten gemacht, der Wettbewerb wurde intensiviert, Monopole aufgebrochen, Subventionen eingeschränkt, die Freizügigkeit des Arbeitsmarktes (fast überall) forciert. Diese Politik war die Basis für Exporterfolge und eine Produktvielfalt, die den Konsumentennutzen durch größere Wahlfreiheiten stark steigerte. Es ist zu hoffen (und wir Ökonomen glauben das auch), dass langfristig auch der Beschäftigungseffekt der Liberalisierung positiv ist. Kurzfristig gibt es aber oft eine Reduktion der Arbeitsplätze für jedes bestehende, vorhandene Produkt und jede Sparte. Der Negativeffekt wird später überkompensiert durch neue Produkte und durch höhere Qualitäten. Die dritte Linie – die **Wachstumspolitik** mit ihren Komponenten Technologie, Ausbildung, Weiterbildung, Infrastruktur – bestimmt den mittelfristigen Pfad der Wirtschaft, um den herum kurzfristige Schwankungen stattfinden. Diese Politik wurde im Lissabonprogramm angedacht, aber aus budgetären Gründen und aus Unentschlossenheit der Wirtschaftspolitik vernachlässigt. Fasst man zusammen, so trifft eine asymmetrische, stabilitätsorientierte, zu wenig wachstumsfreundliche **Makrosteuerung** zusammen mit einer kurzfristig restriktiven (langfristig hoffentlich expansiven) **Binnenmarktpolitik** und der Vernachlässigung von **Zukunftsinvestitionen**. Dieser Policy Mix führt zu geringem Wachstum und zu steigender Arbeitslosigkeit.

Das europäische Wirtschafts- und Sozialmodell

Europa ist in weltweiter Betrachtung das Wirtschaftsmodell, in dem der **anspruchsvollste Kompromiss** zwischen den freien Kräften des Marktes und gesellschaftlichen und sozialen Zielen (und teilweise auch Umweltzielen) angestrebt wird. Der Staat trägt eine Verantwortung für Wohlfahrt, Risikoabsicherung, Armutsbekämpfung, Unterstützung bei Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit; die Arbeits- und Produktmärkte unterliegen Regulierungen, an denen die Betroffenen teilweise mitarbeiten (betriebliche Mitbestimmung plus Sozialpartnerschaft). Das Steuersystem soll umverteilen, Bildung und Gesundheit werden teilweise von staatlichen Spitätern und Schulen bereitgestellt, die Gesellschaft verpflichtet zu Schulbesuch, Erziehung, Ge-

²⁾ Die Defizite erreichten Anfang der neunziger Jahre 12 % in Italien, 16% in Griechenland und 7% in Portugal. Der Schuldenstand übertraf in Belgien und Italien die gesamte Wirtschaftsleistung (Schulden in % BIP).

sundheitsvorsorge und Impfungen. Der Staat greift in die Präferenzen der Konsumenten und Konsumentinnen ein und zwingt diese zu höherer Ausbildung und hohen Gesundheitsstandards. In allen diesen Punkten unterscheidet sich Europa von den USA, aber auch von Japan, Australien, Kanada und den neuen Industrieländern in Asien.

Viele Ökonomen – in den USA aber auch bei der OECD – machen das europäische Sozialsystem verantwortlich für die Verschlechterung der Lage Europas: in einer globalisierten Gesellschaft verringern ihrer Ansicht nach hohe Staatsausgaben, Sozialkosten, Regulierungen die Konkurrenzfähigkeit. Als Indikator für das Ausmaß der staatlichen Intervention dient die Staatsausgabenquote, sie beträgt in den USA 35%, in Japan 38% und in Europa 48%. Die Staatsausgabenquote ist in Europa 2005 genauso hoch wie 1995 (jeweils bei ca. 48%), die Abgabenquote ist sogar 2005 höher als 1995 (45% nach 43%). Ebenso ist die Sozialquote (öffentliche Ausgaben) im Jahr 2002, dem letzten Jahr, für das die Daten verfügbar sind, mit 27% höher als 1990 (24%). Die Differenz zu den USA ist schwerer zu messen, aber es ist klar, dass zumindest die staatlichen Sozialausgaben in den USA mit rund 15% der Wirtschaftsleistung deutlich niedriger liegen als in Europa.

Der Vorwurf, dass Europa durch hohe Regulierungen und hohe Sozialausgaben belastet sei, ist nicht ganz von der Hand zu weisen, aber nicht der wichtigste Grund für die bestehende Wachstumsschwäche, und er zeigt auch nicht den wesentlichsten Lösungsansatz auf. Einerseits zeigen empirische Untersuchungen, dass es zwar einen gewissen negativen Einfluss von Staatsausgaben und Regulierungen auf die Beschäftigung und auf das Wachstum gibt, aber dieser Einfluss ist wenig stabil und weit schwächer als der Zusammenhang zwischen Wachstum und Zukunftsinvestitionen (Forschung, Ausbildung und moderne Infrastruktur³). Und zweitens zeigen einige Länder, wie man durch eine Kombination von sozialer Absicherung und Wachstum gerade unter den Bedingungen der Globalisierung erfolgreich sein kann. Die in den letzten 15 Jahren erfolgreichsten Länder – gemessen an der Erreichung von Wachstum, hoher Beschäftigung, geringer Arbeitslosigkeit – sind Schweden, Dänemark und Finnland. Alle drei Länder haben ein dichtes Sozialnetz, sie gestalten ihre Wirtschaftspolitik unter Einbezug von Sozialpartnern und Experten und geben der Ökologie einen hohen Stellenwert. Allen drei Ländern ist der Erfolg nicht in den Schoß gefallen, alle hatten vorher ihre Krisen. Schweden hat z. B. seinen gesamten Wohlfahrtsvorsprung – u. a. aus der Neutralität im 2. Weltkrieg – verloren und hat heute ein Pro-Kopf-Einkommen, das niedriger ist als in Österreich. Aber es wächst seit Mitte der neunziger Jahre schneller und hat eine hohe Beschäftigungsrate und besonders eine hohe Rate weiblicher Beschäftigung. Nicht ohne Änderung der Wirtschaftspolitik, aber ohne Abbau des Sozialnetzes und durch eine kluge Kombination von Reformen.

³) Aiginger, K., "Labour market reforms and economic growth – the European experience in the nineties", *Journal of Economic Studies*, Vol. 32 No. 6, pp. 540-573.

Erfolgreiche Länder fahren eine dreipolige Strategie

Die erste Säule ist privates und öffentliches **Kostenbewusstsein**: Löhne steigen nicht rascher als die Produktivität, Staatsausgaben wachsen langsamer als das BIP und als die Steuereinnahmen. Die Staatsausgaben wurden in den genannten drei nordischen Ländern mittelfristig, unter Beachtung von Ausgabenprioritäten und Verteilungsaspekten, gebremst. Alle drei Länder hatten am Beginn der letzten Rezession einen deutlichen Budgetüberschuss und konnten dann expansiv reagieren, ohne an die im Stabilitätspakt vorgegebenen Grenzen zu stoßen. Sie haben auch 2005 einen Budgetüberschuss.

Zweitens wurden die **ökonomischen Anreize** besonders am Arbeitsmarkt wachstumsfreundlich gesetzt: Temporäre Arbeitsverhältnisse sind frei gestaltbar, generell sind Arbeits- und Produktmärkte weniger reguliert als in den großen europäischen Ländern. Das Arbeitslosenentgelt ist relativ hoch, aber die Regeln für Schulung und Annahme von Beschäftigung nach Schulung sind streng ("fördern und fordern"). Die Zuversicht einen Arbeitsplatz zu gewinnen, wenn der alte verloren geht, ist groß. Die aktive Arbeitsmarktpolitik ist effektiv und verlangt, dass Flexibilität für die Firmen kombiniert wird mit Sicherheit für die Arbeitnehmerseite ("Flexicurity").

Drittens wurde den **Zukunftsfaktoren** Forschung, Ausbildung, Weiterbildung, Diffusion von Technologien entscheidende Bedeutung gegeben: Die Ausgaben für Forschung sind gleich hoch wie in den USA, 50% höher als im europäischen Durchschnitt. Es wird nicht auf Brüssel geschimpft, Liberalisierung wird nicht verteufelt, sondern es wird eine Strategie verfolgt, die ihre Vorteile ausnutzt. Die Lissabonziele sind in diesen Ländern schon 2005 weitgehend erfüllt. Wachstum und Exzellenz im Innovations- und Ausbildungssystem werden angestrebt, damit der Wohlfahrtsstaat finanzierbar ist und die Umwelt geschont werden kann.

EU-Ebene 2005: Kurswechsel light

In der europäischen Wirtschaftspolitik wurde die unglückliche Kombination der drei Linien der Wirtschaftspolitik im Prinzip im Frühjahr 2005 erkannt: Am Luxemburg-Gipfel wurde der Stabilitätspakt gelockert (in stärkeren Krisen darf länger gegengesteuert werden, das Defizit darf vorübergehend höher sein, wenn die Ausgangverschuldung niedriger und der Wachstumspfad höher ist). Die liberalisierende Komponente soll abgeschwächt werden, indem z. B. die Dienstleistungsrichtlinie so umgearbeitet werden soll, dass mehr Faktoren des Ziellandes berücksichtigt werden im Verhältnis zu Faktoren des Ursprungslandes. Die Lissabonpläne wurden in die Verantwortung der Einzelstaaten übertragen, jedes Land soll einen Plan erarbeiten, der die Situation des Landes berücksichtigt. Für die Verlierer im Strukturwandel wurde beim Gipfel in London ein Härtefonds installiert.

Aber die Europäische Union ist ein großer Tanker, dessen Bewegung sich nur langsam und schwer verändern lässt. Die europäischen Infrastrukturprogramme, die den doppelten Ertrag hätten, erstens die Wettbewerbskraft zu stärken und zweitens die Nachfrage zu stimulieren,

kommen noch immer nicht voran. Ob die Kommission nach der Zusammenschau der nationalen Lissabonpläne genügend Druck machen kann, sie auch umzusetzen und noch dazu so aufzubessern, dass das Ziel von 3% Wachstum erreichbar sein wird, bleibt fraglich. Der neue Finanzrahmen 2007 bis 2013 liegt weiter an der Untergrenze eines Budgets für ein europäisches Projekt (und wurden gestern vom Parlament zurückgewiesen): Die Ausgaben für Forschung sind höher als bisher aber gegenüber dem ersten Plan erheblich gekürzt, die Ausgaben für ländliche Entwicklung konnten gerade nach heftiger Intervention auf dem bisherigen Niveau gehalten werden, die flächenabhängigen Subventionen der Landwirtschaft machen weiter den Löwenanteil der Ausgaben aus und sind nicht nach oben begrenzt. Ob die Ausgaben für die europäischen Sozialfondsprogramme aufrechterhalten werden können, ist nicht gesichert. Ein couragiertes europäisches Investitionsprogramm mit Sonderfinanzierung durch die Europäische Investitionsbank oder Finanzierungsalternativen wie eine Kerosinabgabe oder eine Tobin-Steuer auf Finanztransaktionen sind nicht abzusehen.

Bei aller Kritik am zu wenig konsequent verfolgten Wachstumskurs der Europäischen Union ist es aber wichtig anzuerkennen, dass sich das **Umfeld geändert** hat und **Rezepte der Vergangenheit** keine Lösung bieten.

Wachstum muss Priorität Nr. 1 in Europa werden

Wachstum war bisher in Europa nicht das prioritäre Ziel. Im Vordergrund standen die Stabilisierung der Preise und der öffentlichen Haushalte, die Einführung des Euro und die Schaffung eines Binnenmarktes. In Österreich hatten zunächst Budgetstabilisierung, Pensionsreform und Familienleistungen zunächst einen höheren Stellenwert. In den letzten Jahren wurden dreimal durch Investitionen in Forschung, Infrastruktur und Qualifikation sowie die Steuerreform Wachstumsimpulse gegeben.

Als Strategielinien auf europäischer Ebene stehen zur Verfügung erstens eine Infrastruktur-offensive etwa im Bereich der Transeuropäischen Projekte und zweitens eine Intensivierung der Lissabonstrategie. Zusätzliche Mittel für Zukunftsausgaben aber auch für Gesundheit und Umwelt können durch eine Umschichtung der Staatsausgaben von nicht produktiven zu produktiven Ausgaben freigemacht werden. Eine weitere Ausweitung der Defizite in den großen europäischen Ländern ist dagegen undenkbar, da Deutschland, Frankreich, Italien und neuerdings auch Großbritannien an der Obergrenze der Neuverschuldung stehen und diese nicht einmal im voraussichtlich besten Jahr des Konjunkturzyklus nicht unter die Drei-Prozentgrenze sinken, und die tatsächlichen Defizite, durch kreative Buchführung verdeckt, wahrscheinlich noch um einiges höher liegen.

Flexicurity: sozial abgesicherte, symmetrische und faire Flexibilisierung

Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinn ist der aussichtsreichste und innovativste Ansatz das Konzept der Flexicurity, das auch gerade am Gipfel der Arbeits- und Sozialminister

diskutiert wird. Diese Strategie zielt darauf ab, die Anforderungen der Arbeitnehmerseite an Sicherheit, Weiterbildung und den Schutz vor Einkommensverlust in Einklang zu bringen mit der Möglichkeit für Firmen, flexibel auf Marktchancen und –veränderungen zu reagieren. Aber auch Firmen profitieren von der Sicherheit der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (weil sie sich in hohem Maße weiterbilden) und Arbeitnehmer profitieren von der Flexibilität von Firmen, weil daher die Beschäftigung steigt.⁴ Natürlich ist diese Strategie in gewisser Hinsicht der Versuch einer Quadratur des Kreises und ist nicht ohne Kosten und Anpassungserfordernissen. Sie braucht effiziente Organisationen und Vertrauen in diese Organisationen. Und sie benötigt hohe Ersatzleistungen bei dem manchmal doch unvermeidlichen Verlust von Arbeitsplätzen und der Variation der Einkommen.

Gewinne nicht nur der Unternehmen sondern auch die Schaffung von Arbeitsplätzen ist durch flexiblere Arbeitsformen möglich. Die Gewinne müssen jedoch fair geteilt werden und die Flexibilität muss symmetrisch sein. Auch die Wünsche der Arbeitnehmerseite nach höherer oder niedrigerer Arbeitsleistung je nach Lebensphase müssen berücksichtigt werden. Es muss Durchlässigkeit zwischen Ausbildung und Arbeit, zwischen Teilzeit und Vollzeit, zwischen selbständiger und unselbständiger Arbeit auch Phasen der Nicht-Erwerbstätigkeit (aufgrund der Übernahme von Betreuungspflichten, Bildung usw.) und Erwerbstätigkeit geben. Missbrauch mit Teilzeitverträgen und Befristungen muss verhindert, Rückkehr zu Vollzeitarbeitsplätzen muss gewährleistet sein. In den Lebensphasen, in denen die Flexibilität der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen geringer wird, muss die Sicherheit größer werden. Sozialrechte müssen auch mit flexiblen Verträgen verbunden sein. So sicher es ist, dass die Zahl der Vollzeit-Lebensarbeitsverträge unwiderruflich zurückgeht, so sehr muss die Politik sich bemühen, das gesamtwirtschaftliche Aktivitäts- und Beschäftigungsniveau so stark zu heben, dass auf der Lohnskala und Sicherheitsskala keine Abwärtsspirale entsteht. Diese komplexe und beschäftigungsschaffende Strategie der Flexicurity muss in einem Klima der betrieblichen und überbetrieblichen Partnerschaft stattfinden. Mikroökonomischer Wandel benötigt makroökonomische Stabilität, Vertrauen zwischen den Partnern und eine sozialpartnerschaftliche Konfliktlösung⁵).

Noch ein Nachsatz zur europäischen Ebene der Sozialpolitik. Bei allen Problemen mit der generell hohen Arbeitslosigkeit und bei den relativ geringen Anstrengungen im Sozialbereich – im Vergleich zum Binnenmarkt und Budgetpolitik – hat Europa durch das Setzen von Beschäftigungszielen gezeigt, dass es diesen Aspekt nicht völlig vergisst. Und der europäische Wachstumspfad ist im Vergleich zu jenem der USA beschäftigungsintensiver. Das gegebene Wirtschaftswachstum wurde in stärkerem Ausmaß zur Beschäftigungssteigerung genutzt als ein gleich hohes amerikanisches (und zu einem geringeren Maß zur Produktivitätserhöhung)⁶). Die Beschäftigung stieg in Europa entsprechend von 2000 auf 2005 von 166 Mio. auf 173 Mio.

⁴) Für den Hinweis auf diesen zweiten Aspekt der Flexicurity danke ich Hedwig Lutz.

⁵) Makroökonomische Stabilität im Sinne stabiler Nachfrage und eines hohen Wachstumstempus.

⁶) Je Prozentpunkt Wirtschaftswachstum ist der Beschäftigungszuwachs in Europa höher und der Produktivitätsgewinn niedriger.

Personen⁷⁾). Zusätzlich haben die spezifischen Beschäftigungsziele der Lissabonstrategie für Frauen und ältere Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen auch eine hohe soziale Verantwortung gezeigt, Gender Mainstreaming ist ein spezielles Anliegen bei Europäischen Sozialfondsprogrammen, die Eingliederung marginalisierter Personengruppen (von Langzeitarbeitslosen, Alkoholabhängigen, Minderheiten, Migranten) ist ein Schwerpunkt von Equal, und die Beschäftigung in benachteiligten Gebieten wurde durch die Ziel 1 Programme kräftig forciert. Alles das soll nicht vergessen werden, bevor wir die europäische Politik als zu wenig sozial bezeichnen und unterstellen, dass die nationalen Politiken sozialer waren. Allerdings bleibt das Argument, dass das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigungssteigerung in Europa zu gering sind, um die Arbeitslosigkeit zu senken. Und das wird zu Recht Europa als Fehler angelastet.

Flexicurity ist eine feingesteuerte Kombination von Flexibilisierung für Firmen und Unterstützung für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, sich auf Wandel einzulassen. Die Arbeitskräfte wurden durch bessere Aus- u. Weiterbildung mobiler und flexibler, sie sind im Krisenfall versichert, die Arbeitsmarktbehörden helfen im Falle des Arbeitsplatzverlustes beim Finden eines neuen Arbeitsplatzes. Der Staat unterstützt das durch Beihilfen oder Übergangsarbeitsplätze.

Die empfohlene europäische Gesamtstrategie besteht also erstens in einer **Erhöhung des Wirtschaftswachstums** (Lissabon plus Makrosteuerung plus Infrastrukturausbau) und zweitens in der **Feinadjustierung des Arbeitsmarktes**: Flexicurity (Flexibilität für Firmen, Sicherheit für Personen). Erstere (die Wachstumsstrategie) ist auf nationaler Ebene und auf EU-Ebene nötig, stößt aber auf Budgetgrenzen und verlangt Umschichtungen in den gegebenen Ausgaben. Letztere (Flexicurity) verlangt erhebliche Änderungen in den Institutionen (aktive Arbeitsmarktpolitik, Umschulungen, Requalifikation), und neue Absicherungen (Rechte zur Variation von Arbeitszeiten plus Rückkehr, Sozialleistungen bei flexiblen Verträgen, Qualifizierungsausgaben).

Zusammenfassung

Die wirtschaftliche Bilanz Europas für die letzten zehn bis fünfzehn Jahren fällt enttäuschend aus. Das Wachstum ist niedriger als in der Vergangenheit und in den USA. Die hohe Dynamik der Weltwirtschaft in den Jahren 2004 bis 2006 kann in Europa nicht voll genutzt werden. Die Konsequenzen zeigen sich deutlich am Arbeitsmarkt. Die Arbeitslosenrate liegt bei 7,9% (EU 15) bzw. 8,7% (EU 25), die Zahl der Arbeitslosen bei 14 Mio. (EU 15, 2005, oder 19 Mio. EU 25) und das, obwohl Europa einen relativ arbeitsintensiven Wachstumspfad gewählt hat. Diese Entwicklung steht im Gegensatz zu den Erfolgen früherer Integrationsschritte, die dazu geführt haben, dass Europa einen erheblichen Teil seines Produktivitätsrückstandes gegen die USA aufgeholt hat. Und sie steht im Gegensatz zur Erwartung, dass die Intensivierung des Binnenmarktes, die gemeinsame Währung und die Erweiterung der EU zusätzliches Wachstum

⁷⁾ Die Zählung als Beschäftigung inkludiert Teilzeitbeschäftigte (die Statistik in Europa begünstigt die Zuordnung als "beschäftigt" und erschwert die Zuordnung als "arbeitslos").

und Beschäftigung bringen würden. Dennoch ist als gesichert anzusehen, dass Europa ohne europäische Integration noch schlechter dastehen würde und Österreich ohne Mitgliedschaft ein geringeres Wachstum, höhere Inflation und 50.000 Personen höhere Arbeitslosigkeit (niedrigere Beschäftigung) hätte.

Die unbefriedigende Entwicklung hat einerseits von außen (von Seiten der USA aber auch den internationalen Organisationen) zur Kritik an den unflexiblen Strukturen, den hohen Sozialleistungen, den hohen Staatsquoten und den regulierten Arbeitsmärkten Europas geführt. Im Gegensatz dazu werden in Europa – besonders von der Arbeitnehmerseite, aber auch von weiten Teilen der Bevölkerung – die mangelnde soziale Komponente der europäischen Politik (im EU-Vertrag aber auch in den nationalen Politiken), das Überwiegen der Wirtschaftsinteressen, die verringerte makroökonomische Steuerung, die Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung als Ursachen für die aus Wachstums- und Beschäftigungssicht nicht befriedigende Situation angeführt. Die Ablehnung der Verfassung und die niedrigen Zustimmungswerte zum Projekt Europa sind allgemein und in Österreich im besonderen wahrscheinlich primär auf die Verschlechterung der Arbeitsmarktlage zurückzuführen.

Die Wirtschaftspolitik in Europa beruht auf drei Säulen: der Binnenmarktpolitik, der gesamtwirtschaftlichen Steuerung und der Forcierung von Technologie und mittelfristigem Wachstum. Die Binnenmarktpolitik soll nationale Monopole und Grenzen beseitigen, einen gemeinsamen Markt schaffen, auf dem 460 Millionen Menschen Waren und Dienstleistungen in größerer Vielfalt und zu niedrigen Preisen kaufen können und Firmen weltweit konkurrenzfähiger und erfolgreicher werden. Zur Binnenmarktpolitik gehört eigentlich auch die Freizügigkeit – sie umfasst ja die vier Freiheiten (Kapital, Arbeit, Dienstleistungen, Waren). Langfristig sind von dieser Linie höheres Wachstum und mehr Beschäftigung zu erwarten, kurzfristig sind die Beschäftigungsverluste oft größer, schneller und deutlich fühlbarer. Die zweite Linie – die makroökonomische Steuerung – soll konjunkturelle Schwankungen ausgleichen, Inflation verhindern, die Verschuldung des Staates und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen herstellen. Mittelfristig kann sie eher wachstumsfreundlich oder eher preisstabilisierend ausgeführt werden, Instrumente sind Budgets und Zinssätze. Der langfristige Wachstumspfad ist von der Höhe und Qualität der Forschung, der Ausbildung, der Weiterbildung, der Diffusion von Technologien und der modernen Infrastruktur abhängig (dritte Linie der Wirtschaftspolitik). In der europäischen Wirtschaftspolitik überwog in den letzten zehn Jahren die Binnenmarktpolitik, im Bereich der makroökonomischen Steuerung wurde die restriktive Variante gewählt (u. a. zur Beseitigung zweistelliger Defizite und eines Schuldenstandes in einigen Ländern, der die Wirtschaftsleistung überstieg, letztlich auch zur Schaffung einer gemeinsamen Währung und der Etablierung des Rufs der Europäischen Zentralbank als stabilitätsorientiert). Die Forcierung von Technologie und Wachstum wurde zwar in der Lissabonstrategie angesprochen, aber immer wieder hinter andere Ziele und Aktivitäten zurückgestellt. Die tatsächlich gewählte Kombination der drei Linien erklärt einen Teil des europäischen Wachstumsproblems.

Sozialpolitik und Regulierungen des Arbeitsmarktes fallen größtenteils in die nationale Kompetenz. Die Europäische Union versucht, Arbeitsmärkte über Beschäftigungsziele und die offene

Koordinierung von Nationalen Beschäftigungsplänen sowie zusätzlich über Programme der europäischen Sozial- und Strukturfonds zu beeinflussen. Die Zielvorgaben für Beschäftigungsquoten von Frauen, ältere Personen, für Qualifizierungen und lebenslanges Lernen, für die Integration von Migranten, Minderheiten und Problemgruppen, für regional rückständige Gebiete haben die nationalen Politiken bereichert, kommen aber in ihrem Stellenwert nicht den drei wirtschaftspolitischen Hauptlinien gleich.

Die mangelnde Flexibilität der europäischen Arbeitsmärkte ist für die wirtschaftliche Dynamik und eine rasche Reaktion auf neue Chancen kein Vorteil. Internationale Vergleiche zeigen allerdings auch, dass die Flexibilisierung alleine keinen Beschäftigungseffekt mit sich bringt, wenn die übrigen Komponenten der Wirtschaftspolitik nicht unterstützend eingreifen. Flexibilisierung kann die Wirtschaftsleistung erhöhen, wenn sie in einem stabilen wirtschaftspolitischen Rahmen, in einer dynamischen Wirtschaft erfolgt. Mikroökonomischer Wandel braucht makroökonomische (Nachfrage-)Stabilität, Dynamik und Vertrauen. Flexibilität ist dann ein Vorteil, wenn ihre Gewinne geteilt werden, wenn sie die Bedürfnisse der Firmen und der Arbeitnehmerseite berücksichtigt. Sie erleichtert den Übergang zwischen Arbeitsmärkten und Berufen, zwischen Teilzeit und Vollzeit, zwischen Beschäftigung und Ausbildung, zwischen Phasen der Nichterwerbstätigkeit allgemein (zur Übernahme von Betreuungspflichten, Aus- und Weiterbildung . . .) und der Erwerbstätigkeit, sie befähigt Firmen, rasch auf Marktchancen zu reagieren. Versuche einer "ausbalancierten" und "innovativen" Flexibilisierung werden unter der Strategie "Flexicurity" zusammengefasst. Der erste Teil des Wortes betont die zunehmende Flexibilität vor allem auf der Firmenebene, der zweite Teil die Sicherheit vor allem für die Arbeitnehmerseite. Diese Sicherheit umfasst eine hohe Einkommensersatzrate bei Arbeitsplatzverlust, aber auch die Chancen zur Höherqualifikation und die professionelle Unterstützung bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz.

Das europäische Wirtschafts- und Sozialmodell ist weltweit der ausgefeilteste Versuch, die Effizienz des Marktes mit sozialen Aspekten und teilweise auch mit ökologischen Zielsetzungen zu verbinden. Die Gesellschaft übernimmt eine hohe Verantwortung für die Wohlfahrt der Mitglieder, sichert sie gegen Risiken der Arbeitslosigkeit, der Krankheit und des Alters ab. Die Arbeitsmärkte unterliegen gut ausformulierten Regeln, die Übernahme unternehmerischer Verantwortung ist an Bedingungen und Bewilligungen geknüpft, es gibt Mitbestimmung auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene. Der Staatsanteil an der Wirtschaftsleistung und die Steuerquote sind in Europa höher als in anderen Regionen, und weder die Staatsquote noch die Abgabenquote (Steuerquote) oder die Sozialquote sind im Bereich der EU 15 heute niedriger als 1990. Das europäische Modell entspricht der Vorstellung, dass Wachstum, Effizienz und Konkurrenzfähigkeit zwar eine Vorbedingung für Wohlfahrt sind, Wohlfahrt aber nicht nur durch Einkommen, rein individuelle und materielle Ziele definiert ist, soziale Absicherung und Kohärenz und Vollbeschäftigung ebenso wie eine intakte Umwelt jedenfalls auch wichtig sind. Innerhalb Europas zeigen die skandinavischen Länder in den letzten Jahren am ehesten, wie ein europäisches Modell auch in einer globalisierten Wirtschaft möglich ist. Schweden, Dänemark und Finnland erhalten den Wohlfahrtsstaat im Kern (sogar in einer umfassenderen

und egalitäreren Form als kontinentale Länder), flexibilisieren aber die Märkte mit Symmetrie, Augenmaß und einem intakten Sicherheitsnetz und verstärken Ausbildung, Weiterbildung und Technologieeinsatz. Sie erreichen diese Position bei ausgeglichenen Budgets und nach Erfahrungen oftmaliger Krisen.

Die europäische Wirtschaftspolitik hat teilweise auf die schwache Entwicklung reagiert, indem sie den Stabilitätspakt gelockert und das Wachstumsziel stärker betont hat. Sie hat die Lissabonstrategie in die nationale Kompetenz gestellt und die Dienstleistungsrichtlinie zwecks Überarbeitung zurückgestellt. Dennoch waren diese Reformen noch zu wenig oder stehen erst am Beginn.

Die Hauptstrategie Europas – auf europäischer wie auf nationaler Ebene – muss es sein, das Wirtschaftswachstum zu erhöhen. Bei einem Wachstum von 2% gibt es keine Chance auf ein Sinken der Arbeitslosigkeit bei gleichzeitig befriedigendem, die Konkurrenzfähigkeit gewährleistenden Produktivitätsanstieg. Dies gilt besonders für Länder, in denen das Arbeitsangebot steigt (wie in Österreich). Sekundär soll eine Feinsteuerung der Arbeitsmärkte in Richtung besserer Kombination von Flexibilität und Absicherung angestrebt werden. Für die Forcierung des Wachstumszieles wäre erstens eine Infrastrukturoffensive etwa im Bereich der Transeuropäischen Projekte notwendig. Zweitens muss die Lissabonstrategie forciert werden. Hier liegen die nationalen Pläne vor, sie müssen bewertet werden und in ihrem Anspruchsniveau wie auch ihrer Durchführung noch durch eine europäische Initiative und Koordination verstärkt werden. Ein bloßes Benchmarking ist zu wenig, wenn sich herausstellt, dass die Summe der derzeitigen Pläne nicht zur Zielerreichung ausreicht. Die Qualität der Budgets könnte in Richtung Wachstumswirksamkeit verbessert werden. In der makroökonomischen Steuerung sollte angesichts der geringen Inflation der letzten Jahre zur Kenntnis genommen werden, dass die Verfehlung der Wachstumsziele und eines hohen Beschäftigungsstandes heute die größere Gefahr ist. Die EZB kann dies heute leicht tun, weil sie den Ruf einer strengen Hüterin der Preisstabilität erworben hat und der Euro sehr stark ist. Die Binnenmarktstrategie muss fortgesetzt werden. Die damit kurzfristig entstehenden Nachteile – u. a. durch Freizügigkeit der Arbeitnehmerseite - sollen mitberücksichtigt und der Erhöhung der Mindeststandards im Sozialbereich (und im Umweltbereich) mehr Bedeutung zugemessen werden. Die Chancen der Flexibilisierung sollen genützt, die Gewinne geteilt, die Rechte der Personen, denen Flexibilität zugemutet wird, gestärkt werden, Sozialleistungen sollen mit flexiblen Verträgen verbunden werden. Mikroökonomische Flexibilität kann besser erreicht werden in einem Klima der Partnerschaft, sowie bei stabilisierender und wachstumsfreundlicher Wirtschaftspolitik. Das europäische Wirtschafts- und Sozialmodell ist unter diesen Bedingungen kein Hindernis für den Wirtschaftserfolg, sondern kann eine Produktivkraft sein. Und die Vorteile der Mitgliedschaft Österreichs in der EU, die schon jetzt errechenbar sind, werden dann klarer zu erkennen sein.

© 2006 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung • Wien 3, Arsenal, Objekt 20 • A-1103 Wien, Postfach 91 • Tel. (43 1) 798 26 01-0 • Fax (43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Kostenloser Download:

http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=25934