

Wachstum und Stabilität in der EU: Perspektiven der Agenda von Lissabon – Ergebnisse der 32. Volkswirtschaftlichen Tagung¹

Sylvia Kaufmann,
Burkhard Raunig,
Helene Schubert

Einleitung

Angesichts einer alternden Bevölkerung und des zunehmenden weltweiten Wettbewerbs sind alle europäischen Länder gefordert, Struktur-reformen zur Förderung des langfristigen nachhaltigen Wachstums höchste Priorität einzuräumen. Struktur-reformen in Bereichen wie Forschung und Innovation, Bildung und Marktregulierung wirken sich bekanntermaßen spürbar auf alle Wirtschaftsfaktoren, einschließlich Wachstum, Beschäftigung und öffentliche Finanzen, aus. Einige Monate vor der Zwischenprüfung der Lissabon-Strategie aus dem Jahr 2000, mit Hilfe derer die Europäische Union (EU) bis 2010 zur weltweit dynamischsten und wettbewerbsfähigsten Wirtschaft aufsteigen soll, muss jedoch eingeräumt werden, dass die bislang erfolgten Struktur-reformen den ehrgeizigen Zielen der Lissabonner Agenda hinterherhinken. Im Zentrum der 32. Volkswirtschaftlichen Tagung der Oesterreichischen Nationalbank am 27. und 28. Mai 2004 in Wien standen die folgenden zwei umfassenden Fragestellungen: Was sind die Hauptgründe für das Nichterreichen der Lissabonner Ziele, und besteht im Rahmen der Lissabon-Strategie insgesamt Spielraum für Verbesserungen?

Die Konferenz war in drei Themenblöcke gegliedert. Im Rahmen des ersten Tagungsblocks wurden Strategien zur Erfüllung der Lissabonner Ziele diskutiert. Die Auswirkungen von strukturellen Veränderungen auf die Finanzmärkte und die Geldpolitik standen im Mittelpunkt des zweiten Tagungsblocks. Der dritte Block war den wichtigsten Herausforderungen der Zukunft gewidmet.

Reformen zur Förderung des langfristigen Wachstums

Der Gouverneur der Oesterreichischen Nationalbank, *Klaus Liebscher*, hob in seiner Eröffnungsrede die Erfolge der EU-Mitgliedstaaten bei der Schaffung eines modernen, wettbewerbsfähigen Wirtschaftsumfelds in den letzten Jahrzehnten hervor. Die Vollendung des Binnenmarktes und – in der jüngeren Vergangenheit – die Erweiterung der EU stellen wichtige Meilensteine im europäischen Integrationsprozess dar. Die im März 2000 beim Europäischen Rat verabschiedete Lissabon-Strategie ist insofern von wesentlicher Bedeutung, als mit ihr die Voraussetzungen für nachhaltige hoch qualifizierte Arbeitsplätze und sozialen Zusammenhalt in einer erweiterten Union geschaffen werden. Liebscher betonte, dass nach Jahren bescheidener Fortschritte im Reformprozess das günstigere konjunkturelle Umfeld im Zusammenspiel mit niedrigen Inflationsraten die weitere Umsetzung der Struktur-reformen zur Erreichung der Lissabonner Ziele erleichtern sollte. Der Schlüssel zum Erfolg der Lissabon-Agenda liegt in der Festlegung von klar definierten Prioritäten und Zuständigkeiten. Zuletzt wies Liebscher darauf hin, dass zur Erhöhung der Akzeptanz in der Bevölkerung die adäquate Kommunikation der Reformvorhaben unerlässlich ist.

Der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit, *Martin Bartenstein*, hob die Erfolge der EU bei der Schaffung von Arbeitsplätzen und im Bereich der neuen Technologien (etwa die weit verbreitete Nutzung des Internets in Schulen) hervor. Gleichzeitig sind 18 Millionen Arbeitslose und

¹ Übersetzung aus dem Englischen.

das geringe Wachstum Anzeichen dafür, dass Europa der Gefahr einer Deindustrialisierung ausgesetzt ist. Um dieser Gefahr wirkungsvoll zu begegnen, sind vermehrt angebotsseitige anstelle nachfrageseitiger Maßnahmen notwendig. Bartenstein verwies in diesem Zusammenhang auf die jüngsten Reformschritte in Österreich, wie etwa die Pensionsreform und die Gruppenbesteuerung. Bezüglich der Umsetzung der Ziele von Lissabon liegt Österreich EU-weit an dritter Stelle. So ist die Frauenerwerbsquote in den letzten Jahren stark angestiegen und liegt nunmehr über 60%, dem Zielwert von Lissabon; gleichzeitig hinkt Österreich beim Erwerbsanteil älterer Menschen noch immer der in der Lissabon-Agenda vereinbarten Quote von 50% hinterher.

Mario Monti, für Wettbewerbsfragen zuständiges Mitglied der Europäischen Kommission, unterstrich die Bedeutung der Lissabonner Strategie als politischer Orientierungsrahmen. Zwar wurden die Ziele möglicherweise zu ehrgeizig formuliert, doch erfordern die bevorstehenden Herausforderungen dennoch eine baldige Umsetzung der Lissabonner Agenda. Problematisch sind insbesondere die nicht zufrieden stellende Abstimmung beschlossener politischer Maßnahmen und unzureichende Umsetzungsanreize. Wie der Stabilitäts- und Wachstumspakt, der seine wirtschaftliche Berechtigung aufgrund negativer Externalitäten durch übermäßige Budgetdefizite in einzelnen Mitgliedstaaten der Währungsunion bezieht, sind Monti zufolge auch Strukturreformen mit Externalitäten verbunden. Daher sollte die Lissabonner Agenda, über deren Ziele ein breiterer Konsens im Vergleich zum Stabilitäts- und Wachstumspakt herrscht, verbindlicher sein.

Weiters unterstrich der Wettbewerbskommissar den Zusammenhang zwischen der Lissabonner Strategie und anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik, etwa der Industriepolitik und der Wettbewerbsförderung. Mithilfe einer speziell auf die Vermeidung einer Fragmentierung der nationalen Märkte und der Verletzung des Binnenmarktprinzips abzielenden Industriepolitik sollte Europa eine aktivere Rolle bei der Förderung der industriellen Entwicklung spielen. Abschließend erwähnte Monti, er erwarte infolge der Verabschiedung des Verfassungsvertrags einen reibungslosen Beschlussfassungsprozess mit positiven Auswirkungen auf das Wachstum.

Tagungsblock I: Strategien zur Erreichung der Ziele von Lissabon

Die Steigerung des Wirtschaftswachstums zählt zwar nicht zu den expliziten Zielen der Agenda von Lissabon, es muss jedoch eine hohe Priorität für die EU sein, um den Standard des europäischen Sozialmodells auch angesichts der Erweiterung und der Bevölkerungsalterung halten zu können. Dies wurde vor allem von *André Sapir* hervorgehoben, der die wesentlichen politischen Empfehlungen des Sapir-Berichts, der sowohl wirtschaftliche als auch institutionelle Aspekte behandelt, darlegte. Ausgehend von der Erkenntnis, dass das Potenzialwachstum in den EU-Mitgliedstaaten in den letzten 30 Jahren um ungefähr 1 Prozentpunkt gefallen ist, stellte Sapir fest, dass die Agenda von Lissabon die richtige Strategie ist, da sie sich mit der Beseitigung der Mängel des Binnenmarktprogramms, das seine wachstumsfördernde Wirkung kaum entfaltet hat, beschäftigt. Die Agenda von Lissabon gewährleistet

die Vollendung des Binnenmarktes, die Förderung von Innovation und v. a., dass die Reallokation von Produktionsfaktoren von beschäftigungs- und sozialpolitischen Maßnahmen begleitet wird. Das Hauptproblem der Strategie von Lissabon ist der hohe Koordinationsaufwand, der auf nicht eindeutig festgelegte Zuständigkeiten sowie das Risiko von Trittbrettfahrern zurückzuführen ist. Außerdem stellen zu viele Ziele und zu schwache Instrumente die wesentlichsten Hindernisse bei der Erreichung der Ziele von Lissabon dar. Die Reformvorschläge des Sapir-Reports sind auf institutionelle und haushaltspolitische Aspekte ausgerichtet: Bei der „Offenen Koordinationsmethode“ sollte man sich auf das Wesentliche konzentrieren und die Umsetzung stärken, die Mittel des EU-Budgets verstärkt zur Förderung von Wissensaufbau einsetzen und größeres Augenmerk auf die Qualität der nationalen Budgets richten. Sapir wies darauf hin, dass die kommenden Monate von entscheidender Bedeutung sind, v. a. im Hinblick auf die Umsetzung jener Reformen, die zur Erreichung der Zielsetzung von Lissabon notwendig sind. Der Diskutant *Dennis Snower* (University of London) sprach die Mängel der Arbeitsmarktpolitik an und betonte, dass es wichtig ist, die Wettbewerbsfähigkeit der Arbeitsmärkte intensiver zu überwachen, um eine bessere Kohärenz zwischen Makro- und Arbeitsmarktpolitik erzielen zu können. Sein kontroverser Vorschlag, Arbeitslosen- und Ausbildungskonten einzuführen, kann als Teil einer Strategie angesehen werden, die darauf ausgerichtet ist, die Arbeitsmärkte stärker der Funktionsweise von Finanzmärkten anzugleichen.

Während Humankapital allgemein als eine wichtige Wachstumsquelle

erachtet wird, herrscht Uneinigkeit darüber, welche Ausbildungsmaßnahmen langfristiges Wachstum am besten unterstützen. *Dirk Krueger* (University of Pennsylvania) führte an, dass der hohe Stellenwert der Lehrlingsausbildung in Europa einer der Gründe für das seit den Achtzigerjahren beobachtete „Technologiedefizit“ ist. Während die fach- und berufsspezifischen Ausbildungssysteme vieler europäischer Länder in den weniger technologieintensiven Fünfziger- und Sechzigerjahren probat waren, sind sie wahrscheinlich der Grund dafür, dass seit den Achtzigerjahren Technologien nicht entsprechend entwickelt wurden und das Wirtschaftswachstum ins Stocken geriet. Zur Reduzierung des Wachstumsabstands zwischen Europa und den USA sind daher Reformen im Bildungsbereich erforderlich, die in den weiterführenden Schulen auf eine größere Flexibilität bei den Wahlmöglichkeiten abzielen und darüber hinaus die Allgemeinbildung forcieren.

Um im Einklang mit der Agenda von Lissabon die Forschungsquote auf 3% zu steigern, benötigt die EU weitere 700.000 Forscher und Forscherinnen. Der Rektor der Universität Wien, *Georg Winckler*, ging auf die immer dringlichere Forderung nach mehr Ressourcen vor dem Hintergrund der budgetären Restriktionen ein. Schätzungen der OECD zufolge ist die finanzielle Unterstützung universitärer Forschungstätigkeit durch die Industrie insbesondere in den USA und im Vereinigten Königreich (jeweils rund 6%) sehr hoch, in Kanada beträgt sie beinahe 11%, während sie in Europa viel geringer ist.

Josef Christl (Oesterreichische Nationalbank) begrüßte zur Podiumsdiskussion „Erfolgreiche Strukturformen“ vier angesehene Experten,

die die Ausgestaltung und Umsetzung der Strukturreformen in ihren Heimatländern genau verfolgt haben. *Monika Arvidsson* (schwedischer Gewerkschaftsverband) forderte, dass Strukturreformen und Deregulierung zur Wettbewerbssteigerung im Sinn der Konsumenten und Bürger durchgeführt werden. Obwohl viele Kompetenzbereiche des Staats, wie z. B. Beschaffung und Netzwerkdienste (Strom, Wasser u. ä.), bereits liberalisiert wurden und dem freien Wettbewerb unterliegen, betonte sie, dass man mit der Privatisierung der Wohlfahrtseinrichtungen, wie Schulen und Kinderbetreuungsstätten, eher restriktiv umgehen sollte. In diesen Sektoren reflektieren die Preise oft nicht die Qualität des angebotenen Dienstes und die Kosten eines Misserfolgs, die sich auch in der sozialen Segregation der Gesellschaft widerspiegeln würden, sind nicht abschätzbar und daher zu hoch. In Schweden kann man beobachten, dass der erreichte Produktivitätsanstieg mit Preissteigerungen einherging, was dazu führte, dass einige Wirtschaftsakteure Nutzen aus der Deregulierung auf Kosten der Konsumenten ziehen konnten. Allerdings ist die Wettbewerbspolitik nicht nur dazu da, die Preise zu senken, da eine kleine offene Volkswirtschaft wie Schweden dem globalen Wettbewerb sehr stark ausgesetzt ist. Das beschleunigte Produktivitätswachstum wurde auch durch eine Politik, die eine niedrige Inflation anstrebt, durch stabile öffentliche Finanzen und durch eine effizientere Nutzung der Ressourcen gestärkt. Die Reformen wurden weitgehend akzeptiert, weil sich die Lohnempfänger auf die Sozialversicherung verlassen konnten, die sie im Fall des Verlusts ihres Arbeitsplatzes infolge von Rationalisierungsmaßnahmen abfedern würde. Neben

angebotsseitigen Reformmaßnahmen sollte die Politik auch auf eine ausgewogene gesamtwirtschaftliche Nachfrage abstellen; die Wettbewerbsbehörden sollten daher mit genügend Ressourcen ausgestattet werden, um die Reformen im Sinn der Konsumenten durchsetzen und überwachen zu können.

Mads Kieler (dänisches Finanzministerium) konzentrierte sich in seinen Ausführungen auf die Steuer- und Arbeitsmarktreform. Dänemark zählt hinsichtlich Beschäftigungsquote und BIP pro Kopf zu den Spitzenreitern in der EU, obwohl die Steuerquote bei ungefähr 50% liegt (die Steuerbasis wurde ausgeweitet, und Einkommen und Kapital werden symmetrisch besteuert); das Land verfügt auch über ein großzügiges Sozialsystem für jene, die von Strukturveränderungen betroffen sind. Dieses gute Ergebnis ist auf flexible Institutionen, eine sehr aktive Arbeitsmarktpolitik und eine sowohl zentrale als auch dezentrale Lohnverhandlung zurückzuführen. Die Reformen zogen eine hohe Frauenerwerbsquote bei gleichbleibender Lohnverteilung nach sich. Insbesondere können Jugendliche sechs Monate Arbeitslosenunterstützungen beziehen; danach sind sie verpflichtet, geförderte Stellen anzunehmen oder sich für eine Ausbildung anzumelden. Darüber hinaus wurde die Möglichkeit einer vorübergehenden Freistellung (Karenzierung), Elternkarenz, Sabbaticals und die vorzeitige Frühpensionierung für Langzeitarbeitslose eingeführt. Umfassende Sozialsysteme sind also nicht mit starren Strukturen gleichzusetzen, und eine hohe Steuerquote muss nicht automatisch zu einer Reduzierung des Arbeitskräfteangebots führen. In Dänemark geht man davon aus, dass die Erwerbsbeteiligung der

Schlüssel für die langfristige Stabilität der öffentlichen Finanzen in einer alternden Bevölkerung ist. Selbst wenn das Produktivitätswachstum eine höhere Besteuerungsgrundlage zur Folge hat, werden die Sozialversicherungsausgaben in Zukunft steigen. Daher hat die Politik versucht, der erhöhten Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften mit einem Anstieg des Arbeitskräfteangebots zu begegnen.

Jussi Mustonen (finnischer Industrie- und Arbeitgeberverband) führte an, dass die Reformen der frühen Neunzigerjahre eine Reaktion auf eine ernste Krise waren, zu einer Zeit, in der allgemeiner Konsens darüber herrschte, dass die explodierenden Staatsschulden unter Kontrolle gebracht werden mussten. Ausgabenkürzungen waren an das Versprechen sicherer Sozialleistungen für die Zukunft geknüpft. Steuersenkungen stellten auf die Ankurbelung der Investitionstätigkeit ab, und Finnlands Märkte wurden vor dem EU- bzw. WWU-Beitritt vollständig liberalisiert. Das Produktivitätswachstum lag in der Folge über dem EU-Durchschnitt. Trotzdem war die Pensionsreform nicht ausreichend; die Pensionsbeiträge relativ zum Einkommen wurden aufgrund der Strukturreformen reduziert. Der verstärkte globale Wettbewerb, nicht zuletzt eine Folge der EU-Erweiterung, stellt heute die größte Herausforderung dar. Daher hat die finnische Regierung ein Strategieprogramm ins Leben gerufen, um den Herausforderungen der Zukunft gerecht zu werden. Dieses Programm setzt sich zum Ziel, Reformen in den folgenden vier Bereichen durchzuführen: Arbeitsmärkten, Besteuerung, Wohlfahrtssystemen, Wissen sowie Forschung und Entwicklung (F&E). Diese Herausforderungen gel-

ten gleichzeitig auch für ganz Europa. Leider mangelt es der Lissabonner Strategie an Präzision bei der Ausformulierung der Ziele; Letztere widersprechen sich zum Teil. Zur Umsetzung der erforderlichen Reformen sind kooperative Lösungen unbedingt notwendig; diese sind jedoch äußerst schwer zu erreichen.

Erhard Fürst (Vereinigung österreichischer Industrieller) trat dafür ein, dass Nachhaltigkeit die Basis der Lissabonner Agenda sein sollte, und zwar nicht nur im wirtschaftlichen und sozialen, sondern auch im ökologischen Bereich. Er stellte fest, dass kleine Länder bis dato bei der Umsetzung ihrer Reformen erfolgreicher waren. Dies war möglicherweise aufgrund weniger komplexer Entscheidungsprozesse, Korporatismus oder einer größeren Anpassungsnotwendigkeit angesichts des kleineren heimischen Marktes der Fall. Trotzdem hat sich die Qualität der Staatsausgaben verschlechtert (Investitionskürzungen sind offensichtlich leichter zu implementieren als Transferkürzungen). Obwohl die österreichischen Gewerkschaften in der Vergangenheit wachstumsorientiert waren, dies nach wie vor sind und daher relativ flexibel auf die Bedürfnisse der Unternehmen eingehen, konnten bis Ende der Achtzigerjahre Strukturreformen nur schwer umgesetzt werden. Die „Reform-Regierung“ wurde begrüßt; seit einiger Zeit hat sich ihre Akzeptanz jedoch verschlechtert. Zahlreiche Reformen wurden initiiert: das Pensionssystem wurde reformiert, und die F&E-Ausgaben nahmen um einen ½ Prozentpunkt zu, was auf die neu gegründete Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung sowie auf Steuerbegünstigungen für F&E-Ausgaben zurückzuführen ist. Die Reformen im Bildungssektor

brachten die Einführung des Fachhochschulsystems, und es wird davon ausgegangen, dass die Universitätsreform die Rahmenbedingungen für eine engere Kooperation zwischen Wissenschaft und Unternehmen schafft. Die Steuerreform bringt schließlich eine Reduktion der Steuerbelastung der Unternehmen und eine verbesserte Gruppenbesteuerung. Laut Fürst muss jedoch noch viel getan werden; so ist die Reform des Gesundheitswesens ausständig, die Effizienz der Bundesverwaltung sollte erhöht werden, und auf der Ebene der Gemeinden und deren Dienstleistungen sollten Wettbewerbselemente eingeführt werden.

In seiner Grundsatzrede analysierte *Edgar Meister* (Deutsche Bundesbank), ob die geplanten neuen Eigenkapitalrichtlinien für das Bankwesen („Basel II“) in Konflikt mit der Lissabonner Strategie stehen. Insbesondere beschäftigte er sich mit der Frage, ob das Basel II-Rahmenwerk die Kreditvergabe an Klein- und Mittelbetriebe (KMUs) einschränken würde; diese Befürchtung war des Öfteren auf politischer Ebene zu hören. Gemäß Meisters Ausführungen sind von Basel II positive makroökonomische Effekte zu erwarten die die Umsetzung der Lissabonner Ziele eher erleichtern. Insbesondere werden die neuen Eigenkapitalrichtlinien die Stabilität des Finanzsystems stärken, da Banken davon profitieren werden, wenn sie ihre Risikomanagementsysteme und -praktiken verbessern. Basel II wird außerdem die Kapitalallokation verbessern, da die Differenz zwischen aufsichtlichem und ökonomischem Eigenkapital vermindert wird. In Bezug auf die KMUs merkte Meister an, dass die auf KMUs ausgerichteten modifizierten Regeln den Zugang zu Krediten nicht

einschränken würden. Außerdem betonte er, dass der im Rahmen von Basel II vorgeschlagene bankinterne Rating-Ansatz Banken und KMUs zu einem intensiveren Informationsaustausch anhalten wird. Dies könnte zu einer Renaissance des Hausbankprinzips führen.

Tagungsblock 2: Finanzmarktentwicklung und die Lissabonner Strategie

Die Einführung des Euro hat die Integration der Finanzmärkte weiter vorangetrieben, was in der Folge auch der reibungslosen Transmission geldpolitischer Maßnahmen an die Realwirtschaft zuträglich sein sollte. Allerdings überwiegen laut *Nuvo Alves* (Banco de Portugal) im Euroraum nach wie vor heterogene Strukturen. Alves untersuchte, ob sich diese bestehenden Marktfraktionen und -fragmentierungen negativ auf die Durchführung der Geldpolitik auswirken. Dabei stellte er fest, dass die Finanzmärkte keine signifikanten Verzerrungen in der Transmission der Geldpolitik auslösen. Dieses überraschende Ergebnis, das auf einem allgemeinen Gleichgewichtsmodell mit im Wettbewerb stehenden Finanzintermediären und friktionslosen Finanzmärkten basiert, mit welchem die empirischen Merkmale relativ gut nachgezeichnet werden, kann – bei vorsichtiger Interpretation – auf drei Aspekte zurückgeführt werden: Erstens dürften Erwartungen über den künftigen geldpolitischen Kurs ein wesentlicher Faktor für die Erhöhung der Glaubwürdigkeit sein, zweitens scheinen Kreditmarktfraktionen im Euroraum keine wesentliche Rolle zu spielen, und drittens gibt es nach einem geldpolitischen Schock nach wie vor heterogene Verteilungseffek-

te. Ob diese Effekte für die optimale Geldpolitik in einer Währungsunion von Relevanz sind, ist höchst unsicher. Obwohl die Finanzmärkte schon jetzt eine hohe Effizienz bei der Übertragung geldpolitischer Maßnahmen auf die Realwirtschaft zeigen, ist die Beseitigung noch bestehender Friktionen angezeigt, wie sie auch der Aktionsplan für Finanzdienstleistungen vorsieht. Die Diskutantin *Beatrice Weder* (Johannes Gutenberg-Universität Mainz) erklärte, dass die Inkonsistenz der Ergebnisse von Studien auf mikroökonomischer Ebene sowie Alves' Erkenntnisse auf makroökonomischer Ebene – eine Inkonsistenz, die auch in anderen Bereichen der ökonomischen Forschung auftritt – weitere Forschungsarbeiten notwendig macht.

E. Philip Davis (Brunel University) ging auf die potenziellen Implikationen einer alternden Gesellschaft und der aktuellen Pensionsreformen für die finanzielle und monetäre Stabilität ein. Er beleuchtete die wichtigsten Transmissionskanäle, wobei er die Alterung der Bevölkerung über Ersparnisbildung, Investitionstätigkeit, die Leistungsbilanz und Arbeitsproduktivität mit Wachstum in Verbindung setzte; anschließend erläuterte Davis die größten Risiken für die monetäre und finanzielle Stabilität, die mit Pensionsreformen bzw. mit dem Festhalten an langfristig unfinanzierbaren Umlagesystemen einhergehen. Im Hinblick auf die Finanzmarktstabilität wurde eine Reihe potenzieller Risiken aufgezeigt, die Bankkrisen, das Platzen von Blasen und Finanzkrisen nach sich ziehen können; die Wahrscheinlichkeit, dass derartige Risiken schlagend werden, nimmt jedoch mit dem Grad der Effizienz von Finanzmärkten im Allgemeinen ab. Die monetäre Stabilität ist insofern

gefährdet, als eine alternde Gesellschaft zu einer Erhöhung der realen Zinsen führt, die Inflation auf Grund von Ersparnisbildung aus Vorsichtsgründen – eine potenzielle Folgeerscheinung von Pensionsreformen – drückt, die Inflation gleichzeitig aber auch erhöht, da Pensionisten der Babyboom-Generation ihre Ersparnisse auflösen bzw. die Zahl der Arbeitskräfte sinkt. Mit anderen Worten, die Bevölkerungsalterung kann zu verschiedenen Zeitpunkten Deflations- bzw. Inflationsdruck verursachen. Davis wies jedoch darauf hin, dass diese Mechanismen schrittweise zum Tragen kommen werden und die Zentralbanken somit Zeit haben, sich auf die jeweilige Situation einzustellen. In diesem Zusammenhang wurde auch die kontroverielle Frage behandelt, ob die Geldpolitik einem Finanzmarktstabilitäts-Ziel Rechnung tragen sollte. Davis tritt seinerseits für eine geldpolitische Reaktion auf fehlangepasste Vermögenspreise ein. *Klaus Schmidt-Hebbel* (Banco Central de Chile) wies darauf hin, dass Zentralbanken eher skeptisch im Hinblick auf ein Finanzmarktstabilitäts-Ziel der Geldpolitik sind. Alternativ zu einem derartigen Ziel würde man vielmehr für eine geldpolitische Reaktion auf Vermögenspreisentwicklungen eintreten, sofern diese Output-Gap- bzw. Inflationsprognosen beeinflussen, sowie eine Ausdehnung des für die geldpolitischen Entscheidungen relevanten Zeithorizonts geldpolitischer Beschlüsse empfehlen, um ein potenzielles Anziehen der Vermögensmärkte bzw. der Kreditvergabe berücksichtigen zu können. In Bezug auf die makroökonomischen Auswirkungen von Pensionsreformen erwähnte Schmidt-Hebbel den radikalen Umstieg Chiles im Jahr 1981 auf ein rein privates kapitalgedecktes

Pensionssystem. Schätzungen zufolge erhöhte diese Reform das Wirtschaftswachstum jährlich im Schnitt um 0,5%.

Der Bundesminister für Finanzen, *Karl-Heinz Grasser*, sprach zu aktuellen politischen Fragestellungen im Zusammenhang mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt und verwies insbesondere auf die Notwendigkeit solider öffentlicher Finanzen als angemessene Voraussetzungen für nachhaltiges Wachstum.

Tagungsblock 3: Herausforderungen im Reformprozess

Andrew Hughes Hallet (Vanderbilt University, Tennessee, USA) präsentierte eine Studie zum Thema „The European Economy at the Crossroads: Structural Reforms, Fiscal Constraints and the Lisbon Agenda“, die er zusammen mit *Svend E. Hougaard Jensen* (CEBR und SDU) und *Christian Richter* (Loughborough University, UK) verfasst hat. Die Autoren untersuchen darin, wie attraktiv es für eine Währungsunion ist, neue Mitglieder aufzunehmen, bzw. für ein Nichtmitglied, einer Währungsunion beizutreten, wenn man die unterschiedliche Ausgangsposition der zwei Seiten beim Stand der marktwirtschaftlichen Reformen berücksichtigt. Damit dürfte sich erklären lassen, wieso manche Länder, die die Beitrittskriterien für die Währungsunion noch nicht erfüllen, den Euro bereits einführen würden, während andere Länder zwar die Voraussetzungen erfüllen, aber den Euro nicht einführen wollen. *Hughes Hallet* wies darauf hin, dass mangelnde Arbeitskräftemobilität bzw. unzureichende Flexibilität bei der Lohn-/Preisgestaltung oder Maßnahmen zur Budgetreform für bestehende und potenzielle

Mitglieder einer Währungsunion gleichermaßen eine Belastung darstellen. Ein Land wird sich demzufolge einen größeren Nutzen von einem Beitritt zu einer Währungsunion versprechen, wenn diese entsprechende Reformen durchgeführt hat und vergleichsweise flexiblere Märkte aufweist. Hingegen werden die bestehenden Mitglieder an ihre neuen Partner die gleichen Anforderungen stellen, die für sie selbst gelten. Budgetrestriktionen können diesen „incentive mismatch“ noch verstärken und zur Verzögerung notwendiger Reformen führen. Grundsätzlich zeigt sich laut *Hughes Hallet*: je geringer der erwartete Nutzen (z. B. Abbau von Arbeitslosigkeit) im Vergleich zu den Kosten eines Beitritts zur Währungsunion ist (Anfälligkeit für asymmetrische Schocks und Einfluss asymmetrischer Rigiditäten), umso weniger wird ein Land den Euro einführen wollen.

Georg Busch (Europäische Kommission) stellte diese Studie den Erkenntnissen von *Bayoumi* (1994, A Formal Model of Optimum Currency Areas) gegenüber, wonach es für ein kleines Land immer attraktiver sein wird, einer Währungsunion beizutreten, als für eine Währungsunion, ein neues Mitglied aufzunehmen. Daher wäre die Analyse von *Hughes Hallet* aussagekräftiger, wenn sie die relative Machtposition eines kleinen Nichtmitglieds gegenüber einem großen Mitglied entsprechend berücksichtigt hätte. Außerdem stellte *Busch* die Annahme in Frage, dass unflexible Länder vorbehaltlos als Trittbrettfahrer von flexiblen Ländern profitieren können und wollen. Ergänzend zu den von *Hughes Hallet* angeführten Kosten wies *Busch* darauf hin, dass ein Land mit dem Beitritt zur Währungsunion auch die Möglichkeit verliert, einen Schock mit Wechselkurs-

anpassungen aufzufangen. Anzeichen dafür, dass die europäische Währungsunion tendenziell unflexibler geworden wäre, gibt es laut Busch bislang übrigens keine.

Dalia Marin (Ludwig-Maximilians-Universität München) ging auf die weit verbreiteten Ängste ein, dass durch die Osterweiterung viele Arbeitsplätze, vor allem Stellen für hoch qualifizierte Arbeitskräfte und Stellen in der IT-Branche, gefährdet wären. Nach Marins Studien ist diese Angst zumindest für Österreich und Deutschland unbegründet. Die Osterweiterung hat zu überraschend geringen Arbeitsplatzverlusten geführt, weil der Arbeitsmarkt in Osteuropa in keiner Konkurrenz zum Arbeitsmarkt in Österreich und Deutschland steht. Im Gegenteil, österreichische oder deutsche Unternehmen verdanken es nicht zuletzt den vergleichsweise billigen Mitarbeitern ihrer Tochterfirmen in Osteuropa, dass sie international wettbewerbsfähig geblieben sind. Was stimmt, ist, dass Aktivitäten, für die besonders qualifizierte Mitarbeiter benötigt werden, nach Osteuropa ausgelagert worden sind, infolge der gerade in den Neunzigerjahren des 20. Jahrhunderts akuten Arbeitskräfteknappheit. Die in den Neunzigerjahren nach Osteuropa ausgelagerten Stellen für hoch qualifizierte Fachkräfte hätten in Deutschland mit 10% und in Österreich mit 48% der Universitätsabsolventen besetzt werden können. Daraus folgt laut Darin, dass die Förderung von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten nicht das richtige Mittel ist, dem Verlust von Arbeitsplätzen für hoch qualifizierte Mitarbeiter durch die Abwanderung von Firmen nach Osteuropa gegenzusteuern. Weit effektiver wären in dieser Beziehung Investitionen in die Aus-

bildung und die Liberalisierung der Migration von Fachkräften.

Christian Helmenstein (IHS) betonte in seinem Diskussionsbeitrag, dass in den letzten Jahren durch die geänderte internationale Arbeitsteilung die Exportkonzentration in Osteuropa gestiegen, in Österreich und Deutschland hingegen gleich geblieben ist. Er gab zu bedenken, dass mit einer geringeren Diversifizierung das Risiko asymmetrischer Schocks nicht automatisch zunimmt, weil vertikale Direktinvestitionen bei den Handelsbeziehungen innerhalb einer Branche eine große Rolle spielen. Im Hinblick auf die Arbeitsmigration prognostizierte Helmenstein, dass deren Intensität weltweit ein entscheidender Faktor für die künftige Wirtschaftsentwicklung sein wird. So könnten Österreich und Deutschland, wenn sich der Zuzug von Migranten in der näheren Zukunft in Grenzen hält, wieder zu Ländern mit hoch qualifizierten, gut verdienenden Arbeitskräften werden. Kommen hingegen zu viele Migranten, dann laufen Österreich und Deutschland Gefahr, Länder mit schlecht verdienenden und schlecht qualifizierten Arbeitskräften zu werden. Damit wären Maßnahmen zur Förderung von Forschung und Entwicklung ineffizient. Effektiver dürfte es sein, in die Ausbildung zu investieren und Branchen mit einem hohen Anteil an Stellen für hoch qualifizierte Fachkräfte anzuziehen.

Otmar Issing (Europäische Zentralbank) zeigte wichtige Wechselbeziehungen zwischen Strukturreformen und der Durchführung der Geldpolitik auf. Er betonte, dass Strukturreformen – besonders im Bereich Arbeitsmärkte, Forschung und Entwicklung, Innovation, Ausbildung und Binnenmarkt – europaweit for-

ciert werden müssten, um langfristig höhere Wachstumsraten und höhere Realeinkommen zu sichern. In diesem Zusammenhang müssten quantifizierbare Ziele als Benchmark für den Fortschritt von Strukturreformen ein stärkeres Gewicht bekommen, damit auf säumige Länder entsprechend Druck ausgeübt werden kann. Im Hinblick auf die Wechselbeziehungen zwischen Strukturreformen und der Geldpolitik führte Issing aus, dass Strukturreformen zur Schaffung flexiblerer Umfeldbedingungen entscheidende Weichen für die Geldpolitik stellen und deren Effektivität erhöhen. Dadurch dass z. B. flexiblere Arbeitsmärkte negative Angebotschocks leichter auffangen, sollte der Inflationsdruck kurzfristig weniger stark steigen. Die Geldpolitik müsste dann wiederum weniger stark eingreifen und Preisstabilität wäre einfacher zu gewährleisten. Außerdem würden flexible Wirtschaftsbedingungen dazu beitragen, die Volatilität der Inflation und der Wirtschaftsleistung zu verringern. Umgekehrt wirken die stabilitätsorientierte Geldpolitik des Euroraums und die systematische Überwachung der Stabilität des Finanzsystems – mit aktiver Einbindung der nationalen Zentralbanken – stabilisierend auf das gesamtwirtschaftliche Umfeld und schaffen so Rahmenbedingungen, in denen Strukturreformen einfacher umzusetzen sind.

In ihrem Vortrag zum Thema Strukturreformen und tragfähige Staatsfinanzen ging *Anne Brunila* (finnisches Finanzministerium) zunächst auf zwei Probleme ein, die alle EU-Mitgliedstaaten betreffen: einerseits die Überalterung der Bevölkerung und andererseits die Globalisierung und den zunehmenden internationalen Wettbewerb. Beide Faktoren belasten die Budgets eines Wohl-

fahrtstaates. Mit der Überalterung der Bevölkerung wächst der Druck auf den Staat, mehr Geld für das Pensions- und Gesundheitssystem bereitzustellen, während das Einsparungspotenzial bei den Ausgaben für das Bildungssystem und die Arbeitslosenunterstützung gering sein dürfte. Je älter die Bevölkerung wird, desto geringer sind tendenziell das Arbeitskräfteangebot und die Produktivität, wodurch auch das BIP-Potenzialwachstum abnehmen dürfte. Zugleich schränkt der internationale (Steuer-)Wettbewerb den Spielraum für Maßnahmen zur einnahmenseitigen Entlastung des Budgets ein. In Anbetracht dieser Herausforderungen sind zur Vergrößerung des Wachstumspotenzials und zur Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit der Staatsfinanzen Reformanstrengungen unbedingt notwendig. Reformbedarf gibt es dabei laut *Brunila* in verschiedensten Bereichen, z. B. im Gewerbesektor, auf den Finanz- und Gütermärkten, im Bereich arbeitsmarktbezogene Steuer- und Sozialleistungen und im öffentlichen Sektor. Weil das Kosten/Nutzen-Profil der Reform für einzelne Wirtschaftsbereiche sowie zeitlich schwer einzuschätzen ist, lassen sich die Auswirkungen der Strukturreformen aber oft schwer quantifizieren. Umfangreiche Pensionsreformen sind notwendig, aber damit allein ist es nicht getan: Ganz wichtig, so *Brunila*, wären ergänzende Strukturreformen zur Hebung des potenziellen Wachstums und zur Schaffung von Arbeitsplätzen.

Heinz Handler (WIFO) plädierte für möglichst umfassende Strukturreformen: alle Bereiche, in die der Staat eingreift, so z. B. auch das Rechtssystem, müssten davon erfasst werden. Es müsste dabei nicht zuletzt auch darum gehen, wie effizient der öffent-

liche Sektor arbeitet und welchen Einfluss er auf die privatwirtschaftliche Produktivität ausübt.

Zusammenfassung

In seinem Resümee über die Konferenz plädierte *Josef Christl* (Oesterreichische Nationalbank) für eine Verstärkung der Reformanstrengungen zur Umsetzung der Lissabonner Agenda. Die Tatsache, dass dieses Programm sehr ambitioniert ist, ändert nichts daran, dass bislang noch zu wenige Fortschritte erzielt worden sind. Bei den Strukturreformen – hinsichtlich deren Notwendigkeit offensichtlich breiter Konsens herrscht – müssten Prioritäten gesetzt werden.

Besonders Reformen zur Erhöhung der Flexibilität des Arbeitsmarktes und zur Steigerung der Qualität der öffentlichen Finanzen sowie wettbewerbspolitische Maßnahmen müssten forciert werden. Zur Messung der Wirkung von Strukturreformen seien quantifizierbare Ziele (Benchmarks) erforderlich. Ein stabiles Finanzsystem und stabile Preise schließlich schaffen notwendige Rahmenbedingungen und erleichtern die Umsetzung von Strukturreformen. Nicht zuletzt ist auch die Kommunikationspolitik gefordert, denn es ist wichtig, dass in der Gesellschaft breiter Konsens über die notwendigen Strukturreformen herrscht.