

Stefan Ederer, Jürgen Janger

Wachstums- und Beschäftigungspolitik in Österreich unter neuen europäischen Rahmenbedingungen

Mit dem EU-Beitritt trat die österreichische Wirtschaftspolitik Kompetenzen an die Unionsebene ab. Ein großer Teil jener Politikbereiche, die für eine Wachstumsstrategie bedeutsam sind, wie z. B. die Bildungs-, Innovations-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, befinden sich aber nach wie vor in überwiegend nationaler Zuständigkeit. Die Ursachen und Auswirkungen der Wirtschaftskrise 2008/2010 machten indes den Bedarf an verstärkter wirtschaftlicher Koordination innerhalb der Union deutlich, insbesondere für die Länder des Euro-Raumes. Die EU-Wachstums- und Beschäftigungsstrategie "Europa 2020", die am 17. Juni 2010 vom Europäischen Rat angenommen wurde, setzt für die wirtschaftspolitische Koordination nationaler Ziele, Wachstumsprioritäten und Monitoringinstrumente neue Rahmenbedingungen. Dieser Artikel kommt aber zum Schluss, dass Europa 2020 den Spielraum einer effektiven österreichischen Wirtschaftspolitik nicht einschränkt. Er skizziert ferner wachstumspolitische Optionen für Österreich im Sinn einer Verbreiterung der bisherigen Wachstumsquellen.

Begutachtung: Michael Peneder • Wissenschaftliche Assistenz: Irene Langer • E-Mail-Adressen: Stefan.Ederer@wifo.ac.at, Juergen.Janger@wifo.ac.at, Irene.Langer@wifo.ac.at

Die grundlegende Funktionsweise der Wirtschaftspolitik in der Europäischen Union ist im "Vertrag über die Europäische Union" (EUV) und im "Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union" (AEUV) festgelegt. Die Verträge definieren die Zuständigkeiten von Union und Mitgliedsländern in den einzelnen Politikfeldern wie folgt (Art. 2 bis 6 AEUV):

- Bereiche mit ausschließlicher Zuständigkeit der Union sind z. B. Zollunion, Währungspolitik, Wettbewerbsregeln für den Binnenmarkt.
- Bereiche mit zwischen Union und Mitgliedsländern geteilter Zuständigkeit sind z. B. Forschung und Raumfahrt, Umwelt, Energie. Die Zuständigkeiten der Union werden näher in den Spezialartikeln der Verträge über die einzelnen Politikfelder festgelegt (z. B. Art. 179 bis 188 AEUV für die Forschungs- und Technologiepolitik).
- In den Bereichen mit Zuständigkeit der Mitgliedsländer kann die Union Unterstützungs-, Koordinations- und Ergänzungsmaßnahmen nach Maßgabe der Verträge durchführen (z. B. allgemeine und berufliche Bildung, Industrie), die aber keine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsländer zur Folge haben dürfen.
- Die Bereiche mit eigener Zuständigkeit koordinieren die Mitgliedsländer nach Maßgabe der von der Union festgesetzten Regeln.

In ihrem Zuständigkeitsbereich kann die Union für die Mitgliedsländer verbindliche Rechtsakte, z. B. Richtlinien und Verordnungen, beschließen. In Bereichen, für die die Mitgliedsländer zuständig sind, kann sie keine verbindlichen Rechtsakte erlassen, sondern nur im Wege von Koordinationsprozessen als Akteur auftreten.

Das erste Element der Koordination der Wirtschaftspolitik im Rahmen der Europa-2020-Strategie beruht allgemein auf Art. 121 AEUV: "Die Mitgliedstaaten betrachten ihre Wirtschaftspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse und koordinieren sie im Rat". Für die Euro-Länder können zusätzlich nach Art. 136 AEUV besondere Maßnahmen zur Koordination und Überwachung der Haushaltsdisziplin und

Rahmenbedingungen in der EU

zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik beschlossen werden. Das erlaubt eine stärkere Koordination der Währungsunion als der Europäischen Union insgesamt.

Basierend auf diesen Vertragsbestimmungen zur Koordination und auf den Erfahrungen der EU-Beschäftigungsstrategie, wurde im Zuge der Einführung der Lissabon-Agenda die neue "offene Methode der Koordination" (OMK) entwickelt. Sie trägt der Tatsache Rechnung, dass das Erreichen gemeinsamer Ziele wie jener der Lissabon-Agenda Maßnahmen der Mitgliedsländer in Politikfeldern voraussetzt, in denen die EU-Ebene keine direkte Zuständigkeit hat. Ihre wesentlichen Elemente sind das Setzen gemeinsamer Ziele, die Entwicklung von Leitlinien für Maßnahmen, um diese Ziele zu erreichen, die Festlegung von Indikatoren und von Benchmarks für den Vergleich des Leistungsfortschrittes in den Mitgliedsländern, die Förderung der Diffusion von Best Practice und Peer Pressure im (Europäischen) Rat, d. h. die Dokumentation der Reformfortschritte soll die Regierungsspitzen zu Maßnahmen anspornen. Im konkreten Fall der Europa-2020-Strategie besteht die OMK aus Prioritäten, Zielen, integrierten Leitlinien und sieben Leitinitiativen der Union. Die drei Prioritäten der Europa-2020-Strategie sind:

- intelligentes Wachstum – eine auf Wissen und Innovation gestützte Wirtschaft,
- nachhaltiges Wachstum – Förderung einer ressourceneffizienteren, umweltfreundlicheren und wettbewerbsfähigeren Wirtschaft,
- integratives Wachstum – eine Wirtschaft mit hoher Beschäftigung und wirtschaftlichem, sozialem und territorialem Zusammenhalt.

Die fünf Hauptziele der Strategie sollen diese drei Prioritäten verkörpern:

- Die Beschäftigungsquote von Frauen und Männern im Alter von 20 bis 64 Jahren soll auf 75% erhöht werden.
- Die privaten und öffentlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung sollen mindestens 3% des BIP betragen.
- Die Emissionen von Treibhausgasen sollen gegenüber dem Ausstoß von 1990 um 20% verringert, der Anteil erneuerbarer Energie am Energieverbrauch auf 20% erhöht und die Energieeffizienz um 20% gesteigert werden.
- Der Anteil der Schulabbrecher¹⁾ soll auf unter 10% gesenkt werden, der Anteil der 30- bis 34-Jährigen mit einer abgeschlossenen tertiären Ausbildung soll wenigstens 40% betragen.
- Die Zahl der Armutgefährdeten soll um mindestens 20 Mio. sinken.

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) ist das zweite wesentliche Element der Koordination in der Wirtschafts- und Währungsunion (Art. 126 AEUV). Die Verträge verpflichten die Mitgliedsländer zur Vermeidung übermäßiger Defizite und legen den Überwachungsprozess der Kommission und des Rates für die Haushaltslage und den öffentlichen Schuldenstand fest. Die Referenzwerte für das Defizit und den Schuldenstand sind Bestandteil des Primärrechts und im Gegensatz zu den Bestimmungen im Rahmen der OMK rechtsverbindlich. Die Mitgliedsländer berichten über für den SWP relevante Entwicklungen in den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen (SCP).

Beide Elemente der Koordination, der "OMK-Teil" von Europa 2020 und der SWP, sollen institutionell durch ein neues Steuerungs- und Berichtssystem umgesetzt werden. Zunächst formuliert die EU auf Basis der Europa-2020-Strategie die "Integrierten Leitlinien", die aus den bisherigen Grundzügen der Wirtschaftspolitik und den beschäftigungspolitischen Leitlinien bestehen. Sie setzen die Rahmenbedingungen für die nationale Wirtschaftspolitik, die in den nationalen Reformprogrammen (NRP) festgelegt werden soll. Die bisherigen 24 Leitlinien der Lissabon-Strategie wurden auf insgesamt 10 reduziert. Die fünf Hauptziele der Europa-2020-Strategie finden sich in den Leitlinien wieder; sie werden durch die Leitlinien zu den Themen "öffentliche Finanzen", "Ungleichgewichte", "Binnenmarkt und kleine und mittlere Unternehmen" sowie "Verbesserung der Ausbildung der Arbeitsbevölkerung" ergänzt.

¹⁾ 18- bis 24-Jährige, die höchstens einen Abschluss der Sekundarstufe I aufweisen und keine weiterführende Schul- oder Berufsbildung durchlaufen.

Die Leitlinien sind im Einzelnen:

- Gewährleistung der Qualität und langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen,
- Beseitigung makroökonomischer Ungleichgewichte,
- Abbau von Ungleichgewichten im Euro-Raum,
- Optimierung der F&E- sowie der Innovationsförderung, Stärkung des "Wissensdreiecks" und Freisetzung des Potentials der digitalen Wirtschaft,
- Verbesserung der Ressourceneffizienz und Abbau der Treibhausgasemissionen,
- Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen und Verbraucher und Modernisierung der industriellen Basis,
- Erhöhung der Beschäftigungsquote und Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit,
- Heranbildung von Arbeitskräften, die den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes entsprechen, Förderung der Arbeitsplatzqualität und des lebenslangen Lernens,
- Steigerung der Leistungsfähigkeit der allgemeinen und beruflichen Bildungssysteme auf allen Ebenen und Verbesserung des Zugangs zur Hochschulbildung,
- Bekämpfung von gesellschaftlicher Ausgrenzung und Armut.

Im nächsten Schritt werden die fünf Hauptziele der EU in nationale Ziele und einen von der Ist-Situation ausgehenden entsprechenden Anpassungspfad umgesetzt. Die Länder definieren ihre nationalen Wachstumsprioritäten und richten ihre jährlichen NRP darauf aus. Nationale Ziele und die Definition von Wachstumsengpässen sind zwei wesentliche Neuerungen gegenüber dem Lissabon-Prozess.

Im Frühjahr 2010 formulierte die Europäische Kommission Vorschläge für eine verstärkte Koordination der Wirtschaftspolitik auf Basis der bestehenden Verträge (*European Commission, 2010A, 2010B*). Herzstück dieses neuen Koordinationszyklus ist das "Europäische Semester", das mit Anfang 2011 eingeführt wurde. Mit diesem sollen die beiden Prozesse der wirtschaftspolitischen Koordination stärker integriert werden: Die Übermittlung und Bewertung der SCP und der NRP erfolgen in Zukunft gleichzeitig. Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen des NRP sollen dadurch mit den finanziellen Rahmenbedingungen übereingestimmt werden.

Durch das Europäische Semester in der ersten Jahreshälfte soll weiters ein stärkerer Schwerpunkt auf die Koordination ex ante gelegt werden: Die Übereinstimmung der nationalen Pläne mit den Zielen der EU wird noch vor dem Beschluss der nationalen Staatshaushalte sichergestellt. Das erste Element dieses Koordinationszyklus, der Prozess im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, bleibt unverändert, wird inhaltlich jedoch verschärft. Das zweite Element, die inhaltliche Überwachung der Strukturreformen basierend auf Art. 121 und 148 AEUV ist der eigentliche Prozess der Europa-2020-Strategie und entspricht weitgehend dem bisherigen Prozess im Rahmen der Lissabon-Strategie. Basierend auf den übermittelten Nationalen Reformprogrammen beurteilen Kommission und Rat den Fortschritt in der Beseitigung der nationalen Wachstumsengpässe und in der Erreichung der Hauptziele. Zusätzlich wird beurteilt, ob die Wirtschaftspolitik mit den integrierten Leitlinien übereinstimmt. Wenn der Fortschritt unzureichend ist oder die Leitlinien nicht eingehalten werden, werden länderspezifische Empfehlungen formuliert oder direkt eine Warnung der Kommission ausgesprochen. Auf Basis der Länderüberwachung wird eine Gesamtschätzung über den Fortschritt bezüglich der Erreichung der EU-Ziele gegeben. Die Performance wird mit Handelspartnern verglichen und die Gründe im Fall von unzureichendem Fortschritt analysiert.

Aufgrund der jüngsten Erfahrungen werden diese beiden Prozesse durch einen neuen Prozess zur Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte ergänzt. Dieser soll ähnlich dem SWP aus einem präventiven und einem korrektiven Arm bestehen und basiert auf Art. 121 und 136 AEUV. Der präventive Arm sieht eine jährliche Bewertung der makroökonomischen Ungleichgewichte und der damit zusammenhängenden Risiken vor. Die Bewertung basiert auf einem Set von externen und internen Indikatoren (z. B. Leistungsbilanz, Nettoauslandsvermögen, real-effektiver Wechselkurs, Lohnstückkosten, Preisindizes, reale Hauspreise, öffentliche Verschuldung, priva-

te Verschuldung) und wird durch eine qualitative Experteneinschätzung ergänzt. Im Fall von erkennbaren Risiken wird ein "Alarmmechanismus" ausgelöst, dem eine tiefgehende Länderanalyse folgt. Bestätigt diese die Risiken, dann werden entsprechende länderspezifische Empfehlungen ausgesprochen. Die Umsetzung dieser Empfehlungen wird im korrektiven Arm gemeinsam mit den SCP und NRP überwacht. Eine regelmäßige Berichterstattung über Fortschritte soll vorgesehen werden. Im Extremfall wird ein Mitgliedsland als "in einer exzessiven Ungleichgewichtsposition" eingestuft. Die Kommission kann eine Warnung aussprechen.

Der Zyklus startet im Jänner mit einem jährlichen Wachstumsbericht ("Annual Growth Survey", AGS) durch die Kommission, in dem die wirtschaftlichen Herausforderungen für die EU und den Euro-Raum insgesamt festgehalten werden. Ende Februar beschließt der Rat die strategischen Vorgaben für SCP und NRP. Die beiden Berichte werden von den Mitgliedsländern im April übermittelt. Anfang Juli formuliert der Rat seine länderspezifischen Empfehlungen. In der zweiten Jahreshälfte schließen die Mitgliedsländer ihre Budgetplanung ab. Im AGS des folgenden Jahres bewertet die Kommission schließlich, wieweit die Mitgliedsländer die strategischen Vorgaben berücksichtigt haben.

Aus wachstumstheoretischer und -empirischer Sicht hat die Europa-2020-Strategie in ihren wesentlichen Punkten Elemente einer innovationsbasierten Wachstumspolitik. So wird das Wirtschaftswachstum in einer Volkswirtschaft prinzipiell bestimmt durch

- angebotsseitige Faktoren,
- eine Nachfragedynamik, die mit dem Angebot mithält und dieses stimuliert, und
- die Stabilität von Institutionen und Erwartungen.

Die Angebotsseite des Wachstumsprozesses wird üblicherweise durch eine Produktionsfunktion dargestellt. Die höchstmögliche Produktion hängt ab

- von Menge und Qualität der Faktoren Arbeit und Kapital,
- von der Produktivität, mit der diese beiden Faktoren eingesetzt werden.

Die Produktivität wird wiederum vom technischen Fortschritt, von Bildung, Forschung und Entwicklung, Infrastruktur usw. beeinflusst. Die Bedeutung dieser Elemente variiert mit dem Entwicklungsstand einer Volkswirtschaft (Aghion – Howitt, 2006). In einem Land wie Österreich, das sich am Übergang von einem imitationsbasierten zu einem innovationsbasierten Wachstumsregime befindet (Aiginger – Falk – Reinstaller, 2009), muss die Wirtschaftspolitik ihr Augenmerk verstärkt auf Faktoren wie Wettbewerb, Bildung, Forschung und Entwicklung legen, um die Wirtschaft an der Spitze des technologischen Fortschritts positionieren zu können. Die angebotsseitigen Faktoren müssen durch eine entsprechend dynamische Entwicklung der Nachfrageseite einer Volkswirtschaft ergänzt werden. Nur wenn die gesamtwirtschaftliche Nachfrage mit dem Angebot mithält und es stimuliert, kann die Wirtschaft entsprechend wachsen. In der Europa-2020-Strategie sind diese Komponenten prominent vertreten.

Bisheriger Kurs der österreichischen Wirtschaftspolitik

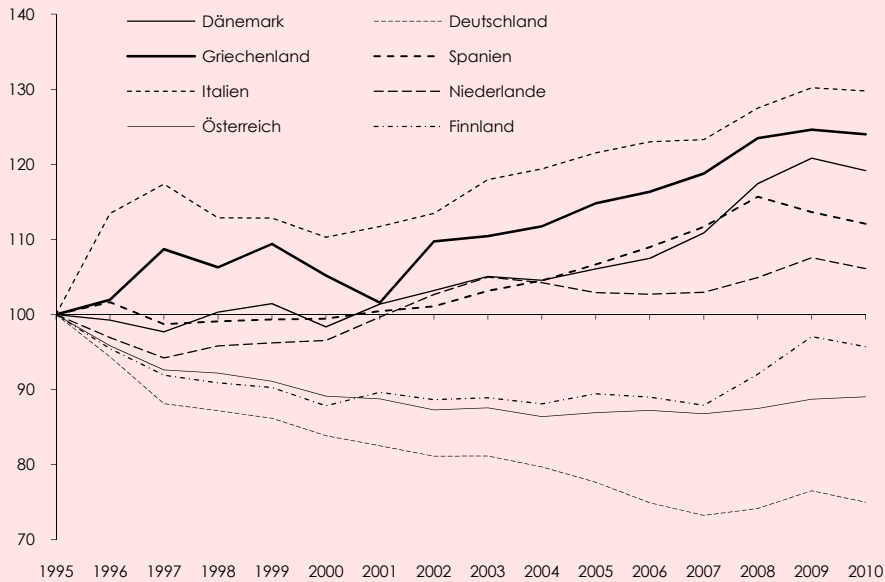
Um wachstumspolitische Optionen aufzuzeigen, ist zunächst eine Status-quo-Bestimmung des wirtschaftspolitischen Kurses sowie von Stärken und Schwächen der österreichischen Wirtschaft notwendig. Der Kurs der österreichischen Wirtschaftspolitik seit dem EU-Beitritt 1995 ist als "Wettbewerbsfähigkeitskurs" zu bezeichnen. Für Österreich als kleine, offene Volkswirtschaft mit einem hohen Anteil des Außenhandels am BIP hat der Erfolg auf internationalen Märkten große Bedeutung. Zentrale wirtschaftspolitische Stoßrichtungen waren die Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit (in Anlehnung an die Lohnentwicklung in Deutschland), F&E-Stützungen und eine im internationalen Vergleich relativ niedrige Steuerbelastung der Unternehmen.

Im Gegensatz zu den meisten EU-Ländern verbesserte sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft seit dem EU-Beitritt gemessen an der Entwicklung des real-effektiven Wechselkurses (Abbildung 1). Nur in Deutschland sank der real-effektive Wechselkurs in diesem Zeitraum noch stärker. Ursache war das Zurückbleiben der realen Lohnsteigerungen hinter dem Wachstum der Arbeitsproduktivität: Im Zeitraum 1995/2009 erhöhten sich die Reallöhne pro Kopf jährlich

um nur 0,4%, während die Produktivität um 1,1% p. a. stieg. Die realen Lohnstückkosten nahmen somit jährlich um 0,7% ab.

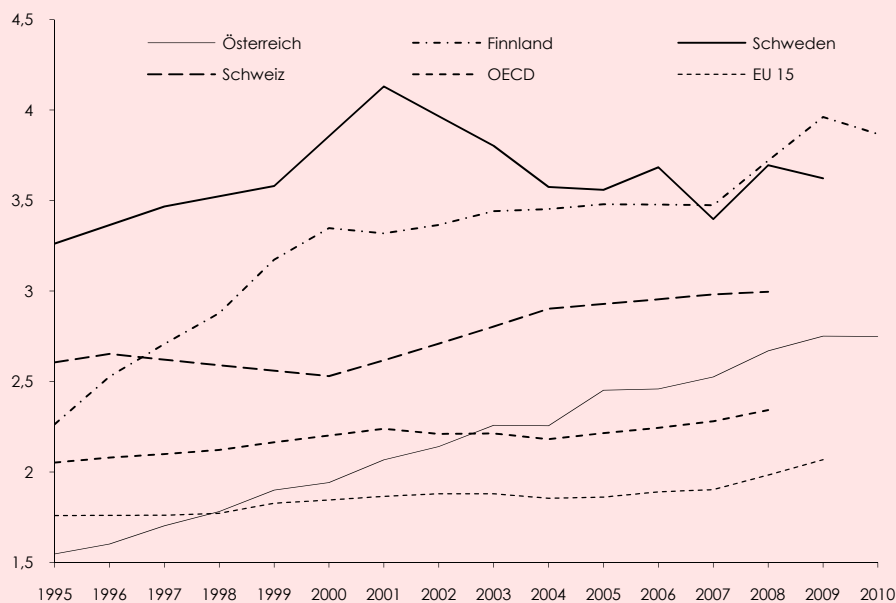
Abbildung 1: Real-effektiver Wechselkurs, basiert auf Lohnstückkosten in der Gesamtwirtschaft

Performance relativ zur EU 15, doppelte Exportgewichtung, 1995 = 100



Q: Eurostat, Ameco, November 2010.

Abbildung 2: Forschungs- und Entwicklungsausgaben in % des BIP



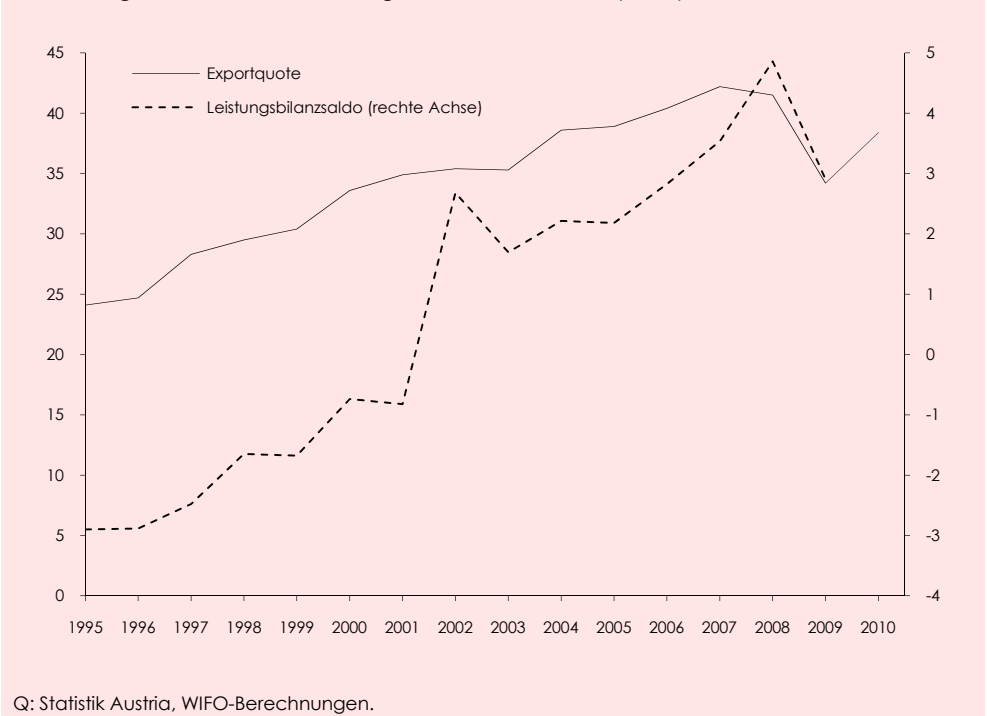
Q: OECD, Main Science and Technology Indicators.

Besonders erfolgreich war die österreichische Wirtschaftspolitik bezüglich des F&E-Aufholprozesses seit 1995: Vor dem Hintergrund des österreichischen Strukturparadoxons – überdurchschnittliches Wachstum trotz "alter", wenig forschungsintensiver Strukturen (Peneder, 1999) – sowie des Beitritts zum größten Binnenmarkt der Welt mit entsprechenden Konsequenzen für die Wettbewerbsintensität auf Inlands- und Aus-

landsmärkten stieg die F&E-Quote zwischen 1995 und 2009 um 1,2 Prozentpunkte, stärker als in allen anderen EU-Ländern (*Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung – Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie – Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend, 2010; Abbildung 2*).

Der Erfolg der auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit ausgerichteten Wirtschaftspolitik spiegelt sich in der Entwicklung des österreichischen Außenhandels: Die Warenexporte wuchsen von 1995 bis 2009 im Durchschnitt real um 5,4% p. a., die Exportquote stieg von knapp 25% (1995) auf über 40% (2007). Von einem Defizit von nahezu 3% des BIP (1995) drehte sich der Leistungsbilanzsaldo auf einen Überschuss von mehr als 3% (2007). Durch den Einbruch des Welthandels in der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise schrumpften die Exporte aber 2008 und 2009 (Abbildung 3). In den weiteren Elementen des wirtschaftspolitischen Zielvierecks – BIP-Wachstum, Arbeitslosenquote und Inflation – war Österreichs Wirtschaft hingegen relativ zur EU erfolgreich.

Abbildung 3: Österreichs Leistungsbilanzsaldo und Exportquote in % des BIP



Weitere Stärken der österreichischen Wirtschaft sind:

- Der hohe Anteil von kleinen und mittleren Unternehmen mit Innovationsaktivitäten spiegelt wohl die oft beschriebene Flexibilität der österreichischen klein- und mittelständischen Wirtschaft wider (*Peneder, 1999*).
- Die institutionelle und soziale Stabilität wird in Österreich nach wie vor als sehr stabil eingeschätzt, die durchschnittliche Zahl der Streiktage ist im internationalen Vergleich unverändert sehr niedrig.
- Die Alpen und die Kulturstädte sind schwer kopierbare Vorteile des österreichischen Tourismus, die kaum kopiert werden können. Der Tourismus trägt im internationalen Vergleich überdurchschnittlich zur Beschäftigung bei (*Smeral, 2006*).
- Seit der Ostöffnung ist Österreichs geographische Lage nicht mehr peripher, sondern zentral; seither kann die jahrzehntelange Benachteiligung aufgeholt werden.

Potentielle Ansatzpunkte für die Wirtschaftspolitik

Wie auch die empirische Wachstumsliteratur (z. B. *Rodrik, 2005*) zeigt, sind Anstrengungen zur Wachstumsbeschleunigung am effektivsten, wenn sie an den Kernherausforderungen für die Wirtschaftspolitik ansetzen. Diese ergeben sich in den besonders wachstums- und beschäftigungsrelevanten Bereichen aufgrund von WIFO-

Analysen (Aiginger – Tichy – Walterskirchen, 2006, Aiginger – Falk – Reinstaller, 2009) und einer Priorisierung durch Experteneinschätzung wie folgt:

- Verbesserung der Humankapitalbasis für Innovationen,
- Steigerung von Forschung und Entwicklung,
- Intensivierung des Wettbewerbs,
- Bekämpfung des Klimawandels,
- Verwaltungsreform,
- Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage,
- Augenmerk auf Arbeitsmarkt, Beschäftigung und soziale Sicherheit.

Die Qualität des Aus- und Weiterbildungssystems ist eine wichtige Voraussetzung für das Wachstum und die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft, da sie die Rahmenbedingungen für Innovationen schafft. Aus- und Weiterbildung ist auch die Grundlage für die Partizipation am Arbeitsmarkt und die effektivste Möglichkeit zur Verringerung von Armut. Die Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften (mindestens Matura) stieg zwischen 1990 und 2004 um 50%, während die Nachfrage nach Personen mit mittlerer Qualifikation (Berufsschule, Lehre) um nur 3% zunahm und jene nach Geringqualifizierten (Pflichtschulabschluss) um 26% zurückging (Peneder et al., 2006). Neuere Daten deuten darauf hin, dass dieser Trend bis zur Wirtschaftskrise des Jahres 2009 anhielt. Damit kommt der Entwicklung des Humankapitals in Breite und Spitze eine zentrale Rolle für Wachstum und Innovationen in Österreich zu: Verbreiterung der Humankapitalbasis und Entwicklung der Spitze wirken positiv auf die Innovationsaktivitäten, umso mehr je höherentwickelt eine Volkswirtschaft ist.

Die drei wichtigsten Schwachpunkte der Humankapitalbasis für Innovationen sind in Österreich die zu geringe Beteiligung an tertiärer Bildung, die zu niedrige Zahl der Personen mit naturwissenschaftlich-technischem Studienabschluss (insbesondere der Frauen mit ingenieurtechnischem Abschluss) und die starke Konzentration der Lehrberufswahl, insbesondere von Frauen, auf wenige, traditionelle Lehrberufe. Der bislang hohe Anteil mittlerer berufsbezogener Qualifikationen, der den technologischen Aufholprozess Österreichs erfolgreich förderte, wird nun angesichts des technologischen Wandels und der damit verbundenen höheren Qualifikationsanforderungen immer mehr in Frage gestellt (Janger, 2009).

Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten sind ein zentraler Wachstumsmotor, der das langfristige Wachstumspotential wesentlich beeinflusst. Obwohl der Anstieg der aggregierten F&E-Quote – also der Quantität der F&E-Ausgaben – eine sehr positive Entwicklung in der österreichischen Wirtschaft ist, zeigen sich in der "Qualität" der F&E-Ausgaben noch einige Ansatzpunkte für eine künftige Wachstumspolitik: So schränken etwa die Konzentration der F&E-Ausgaben des Unternehmenssektors auf relativ wenige Unternehmen, die geringe Fokussierung der öffentlichen Forschungsausgaben auf gesellschaftlich relevante Probleme, die zu geringe Dotierung der universitären Forschung oder die zu schwache Gründungs- und Wachstumsdynamik junger, innovationsintensiver Unternehmen die strukturverändernde Qualität der F&E-Aktivitäten ein. Diese Schwachpunkte hängen miteinander zusammen, denn eine Forcierung der universitären Forschung beschleunigt zugleich den Strukturwandel, und eine Stärkung der Gründungs- und Wachstumsdynamik junger innovationsintensiver Unternehmen verbreitert die Basis für F&E-Aktivitäten (Janger et al., 2010).

Wettbewerb sorgt in einer Marktwirtschaft für eine effiziente Allokation knapper Ressourcen, indem Anreize für eine effiziente Organisation der Güterherstellung und Dienstleistungserbringung sowie zu Produkt- und Prozessinnovationen gegeben werden. Eine Intensivierung des Wettbewerbs kann nicht nur Effizienzsteigerungen, sondern auch eine Zunahme der Innovationsanstrengungen bewirken. Sie fördert damit Wachstum und Beschäftigung, wobei ein indirekter Wirkungskanal von Innovationen angenommen wird: Wettbewerb zwingt die Unternehmen zu Innovationen, unternehmerische Innovationen bringen Wirtschaftswachstum mit sich (Böheim et al., 2006).

Verbesserung der Humankapitalbasis für Innovationen

Forcierung von Forschung und Entwicklung

Intensivierung des Wettbewerbs

Ansatzpunkte für die Wachstumspolitik finden sich neben der oben diskutierten Gründungsdynamik innovativer Unternehmen vor allem in der Wettbewerbssituation bestimmter Dienstleistungs- und Vorleistungssektoren (Energiewirtschaft, freie Berufe – insbesondere Apotheken und Notare –, Banken und Versicherungen, Handwerk und Gewerbe, Immobilienmakler und Hausverwaltungen, öffentlicher Verkehr): Wie in allen EU-Ländern ist auch in Österreich die Wettbewerbsintensität im Dienstleistungssektor deutlich niedriger als in der Sachgütererzeugung (*Janger – Schmidt-Dengler, 2010*). Die Produktion handelbarer Güter, etwa in vielen Branchen der Sachgütererzeugung, ist bedingt durch ausländische Konkurrenz relativ intensivem Wettbewerb ausgesetzt²⁾. In vielen Dienstleistungsbereichen ist internationaler bzw. überregionaler Handel nur eingeschränkt möglich, sei es durch Regulierung, sei es durch die natürliche Ortsgebundenheit mancher Dienstleistungen.

Bekämpfung des Klimawandels

Österreich wies zu Beginn des Kyoto-Prozesses in den 1990er-Jahren ein relativ niedriges Niveau von Treibhausgasemissionen und Energieintensität auf. Seither sinken Materialeinsatz, Emissionen und Energieverbrauch im EU-Vergleich aber unterdurchschnittlich. Derzeit ist noch keine Entkopplung des BIP-Wachstums vom Materialeinsatz zu verzeichnen, die Importabhängigkeit im Bereich der mineralischen und fossilen Rohstoffe steigt weiter. Die gesamten Treibhausgasemissionen waren im Zeitraum 2006/2008 zwar erstmals rückläufig, lagen aber noch um 26% über den Kyoto-Zielen für das Jahr 2012. Obwohl Österreich bezüglich der Energieintensität noch immer den 4. Rang unter den EU-Ländern innehat, war die Dynamik der vergangenen Jahre ungünstig, vor allem weil der Kapitalstock, der Energie verbraucht, erheblich gesteigert wurde (Zahl der Pkw und Haushalte, Wohnungsgröße) und weil der technische Fortschritt, d. h. die Verbesserung der Energieeffizienz, zu gering war in Relation zum Wachstum der Energiedienstleistungen.

Verwaltungsreform

Reformen des Pensionssystems, des Gesundheitssystems und der öffentlichen Verwaltung sind nicht a priori wachstumsstärkend. Sie können aber eine Wachstumsstrategie unterstützen, indem Effizienzsteigerungspotentiale genutzt und freiwerdende Mittel zu wachstumsfördernden Ausgaben umgeschichtet werden. Auch eine Senkung des öffentlichen Defizits bzw. der Staatsverschuldung ist möglich; die so mittelfristig durch Verringerung der Zinszahlungen freiwerdenden Mittel können ebenfalls wachstumsfördernd eingesetzt werden.

Gemäß einer aktuellen Studie des WIFO (*Pitlik – Budimir – Gruber, 2010*) zum Einsparungspotential in den Bereichen Verwaltung, Gesundheit und Pensionen könnten die Nicht-Nachbesetzung von Dienststellen und die Abschaffung von Sonderbestimmungen in der Pensionsversicherung bereits kurzfristig Einsparungen von 1,9 bis 2,9 Mrd. € p. a. bringen. Die Ausschöpfung der langfristigen Potentiale (bis zu 10,7 Mrd. € p. a.) setzt aber umfangreiche institutionelle Reformen mit entsprechend längeren Vorlaufzeiten voraus. Langfristig sind in der allgemeinen öffentlichen Verwaltung Einsparungen von 0,7 bis 2,5 Mrd. €, im Gesundheitssystem – etwa im Spitalswesen – von 2 bis 2,8 Mrd. € denkbar.

Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage

Wachstum und Beschäftigung werden in einer Volkswirtschaft nicht nur durch die Angebotsseite bestimmt. Eine Zunahme des Produktionspotentials durch Verbesserung der oben diskutierten Angebotsfaktoren muss von einer entsprechenden Entwicklung der Nachfrage begleitet und stimuliert werden.

Ansatzpunkte für die österreichische Wirtschaftspolitik zur Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage sind eine Stärkung der Inlandsnachfrage und eine erhöhte Ausrichtung der Exporte auf dynamisch wachsende Märkte in den Schwellenländern. Die Orientierung der österreichischen Wirtschaft auf Export und Wettbewerbsfähigkeit war bisher mit einer anhaltenden Schwäche der Inlandsnachfrage verknüpft. Sowohl die Konsumausgaben der privaten Haushalte als auch die Unternehmensinvestitionen blieben verhalten und trugen wenig zum Wachstum bei (*Ederer – Marterbauer – Scheiblecker, 2008*). Die Gründe hierfür liegen im Zurückbleiben der realen Lohnzuwächse hinter den Produktivitätssteigerungen, in der größeren Un-

²⁾ Dies schließt Sachgüterbranchen mit geringer Wettbewerbsintensität allerdings nicht aus. Weiterhin besteht die Möglichkeit von illegaler Kartellbildung, Preisabsprachen usw.

sicherheit in Bezug auf die Absatz- und Einkommensentwicklung und in der relativ hohen Abgabenbelastung des Faktors Arbeit.

Trotz guter Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Exportwirtschaft ist der Außenhandel immer noch stark auf Europa konzentriert. Zwar verlagerten sich die Absatzmärkte im letzten Jahrzehnt von Westeuropa zu den ostmitteleuropäischen EU-Ländern. Mit einem Anteil von 30% der Gesamtexporte ist jedoch Deutschland immer noch mit Abstand der wichtigste Markt, während die dynamischen Schwellenländer einen im internationalen Vergleich kleinen Teil der Exporte aufnehmen. Diese geringe regionale Diversifikation ("Miniglobalisierung", Breuss, 2010) könnte in Zukunft zu einer bedeutenden Schwäche werden, wenn sich Gewicht und Dynamik der Weltwirtschaft zunehmend zu den Schwellenländern verlagern.

Eine Steigerung der Beschäftigungsquote ist eines der fünf Kernziele der Europa-2020-Strategie. Sie gewährleistet ein ausreichend hohes Arbeitskräfteangebot und stellt die Finanzierbarkeit des Sozialstaates sicher, erhöht die gesellschaftlichen Teilnahmemechanismen und verringert die Armut. Die österreichische Beschäftigungsquote ist gemessen an der Bevölkerung der 20- bis 64-Jährigen im EU-Vergleich hoch. Frauen, ältere Erwerbstätige sowie Migrantinnen und Migranten sind jedoch merklich unterdurchschnittlich in den Arbeitsmarkt integriert. Ein weiterer wichtiger Ansatzpunkt ist eine Steigerung der bisher geringen Qualifikation von Migrantinnen und Migranten (Huber – Nowotny – Bock-Schappelwein, 2010).

Die Beschäftigungssituation dieser Personengruppen wird durch Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, eine generell gute Arbeitsmarktlage sowie eine geringe Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit unterstützt. Spezifische Maßnahmen umfassen Reformen im Pensionssystem, den Ausbau der Kinderbetreuung und der Pflege, ein flexibleres Karenzsystem (Famira-Mühlberger et al., 2010) sowie eine gezielte Migrations- und Integrationspolitik (Huber, 2010).

Ein gemeinsames Merkmal vieler untersuchter Schwachstellen der österreichischen Wirtschaft ist die mangelnde Ausschöpfung des inländischen (produktions- und nachfrageseitigen) Wachstumspotentials. Die Wachstumsanstrengungen ruhen auf einer relativ schmalen Basis: Intensiver Wettbewerb herrscht nur in einem Teil der österreichischen Wirtschaft, die Forschungsanstrengungen sind hoch konzentriert, die Humankapitalbasis für Innovationen ist begrenzt, die Beschäftigungsquote ist sehr hoch nur für Männer im Alter von 25 bis 54 Jahren; die Nichtausnutzung von Einsparungspotentialen schmälert die Basis für die Finanzierung von Zukunftsinvestitionen. Auf der Nachfrageseite stützt sich das Wachstum vor allem auf die Exporte und nicht auf Investitionen und Konsum. Eine Wachstumsoption, die sich aus der Analyse der Schwachfelder ergibt, ist deshalb die Verbreiterung der Wachstumsquellen, d. h. eine Erweiterung des bisherigen Wettbewerbsfähigkeitskurses zu einem breiteren Wachstumsansatz, der die ungenutzten Potentiale von Forschung, Bildung, Wettbewerb sowie Beschäftigung ausschöpft. Diese Option wird trotz Budgetkonsolidierung möglich, wenn im Pensions- und Gesundheitssystem sowie durch eine Verwaltungs- und Steuerreform fiskalischer Spielraum geschaffen wird.

Die Auswirkungen der neuen EU-Rahmenbedingungen für die österreichische Wirtschaft werden hier unter der Annahme beurteilt, dass die österreichische Wirtschaftspolitik an den oben beschriebenen Herausforderungen ansetzen wird. Übersicht 1 beschreibt die EU-Vorgaben, die aus der OMK bzw. der Europa-2020-Strategie oder aus den Europa-Verträgen resultieren, und prüft, ob diese Vorgaben explizite Unterstützung für einige der oben beschriebenen Ansatzpunkte für die Wirtschaftspolitik bieten.

In allen Bereichen unterstützt der EU-Koordinationsprozess im Rahmen von Europa 2020 die Reform von österreichischen Schwachstellen bzw. einen Kurs der Verbreiterung von Wachstumsquellen, mit unterschiedlichem Detaillierungsgrad. So finden sich in Bezug auf die Verbreiterung der Humankapitalbasis für Innovationen und Forschung sowie in Bezug auf die Umweltziele und den Arbeitsmarkt detailliertere Empfehlungen oder Leitlinienelemente, hinsichtlich Wettbewerbsintensität, Verwaltungsreform, Reform des Gesundheits- und Pensionssystems nur eine sehr allgemein gehal-

Augenmerk auf Arbeitsmarkt, Beschäftigung und soziale Sicherheit

EU-Rahmenbedingungen für den künftigen wirtschaftspolitischen Kurs

tene Orientierung. Dennoch würde Österreich seine Wirtschaftspolitik überwiegend selbst gestalten, insbesondere in der Umsetzung und der Wahl der Instrumente. Die Zielfestlegung wird hingegen stärker durch die EU beeinflusst. Die meisten EU-Vorgaben entspringen der OMK, die zwar Leitlinien und Leitinitiativen vorgibt, aber keinesfalls nationale Politik zu lenken vermag. Die verbindlichsten Vorgaben sind, da vertraglich geregelt, in den Bereichen Umwelt und Wettbewerb zu finden. Für die Intensivierung des Wettbewerbs ergeben sich allerdings nur in den Europa-Verträgen Ansatzpunkte, während die Europa-2020-Strategie nur bedingt relevant ist für die Schwachstellen Österreichs in diesem Bereich. Anstrengungen hinsichtlich der Umweltziele sind daher keine Option in einer Wachstumsstrategie, sondern müssen vielmehr notwendige Nebenbedingung jeder Wachstumsstrategie sein. Abbildung 4 zeigt die Verbindlichkeit und die Vorgabendichte für die einzelnen Politikfelder.

Übersicht 1: EU-Vorgaben und Ansatzpunkte zur Wachstumssteigerung in Österreich

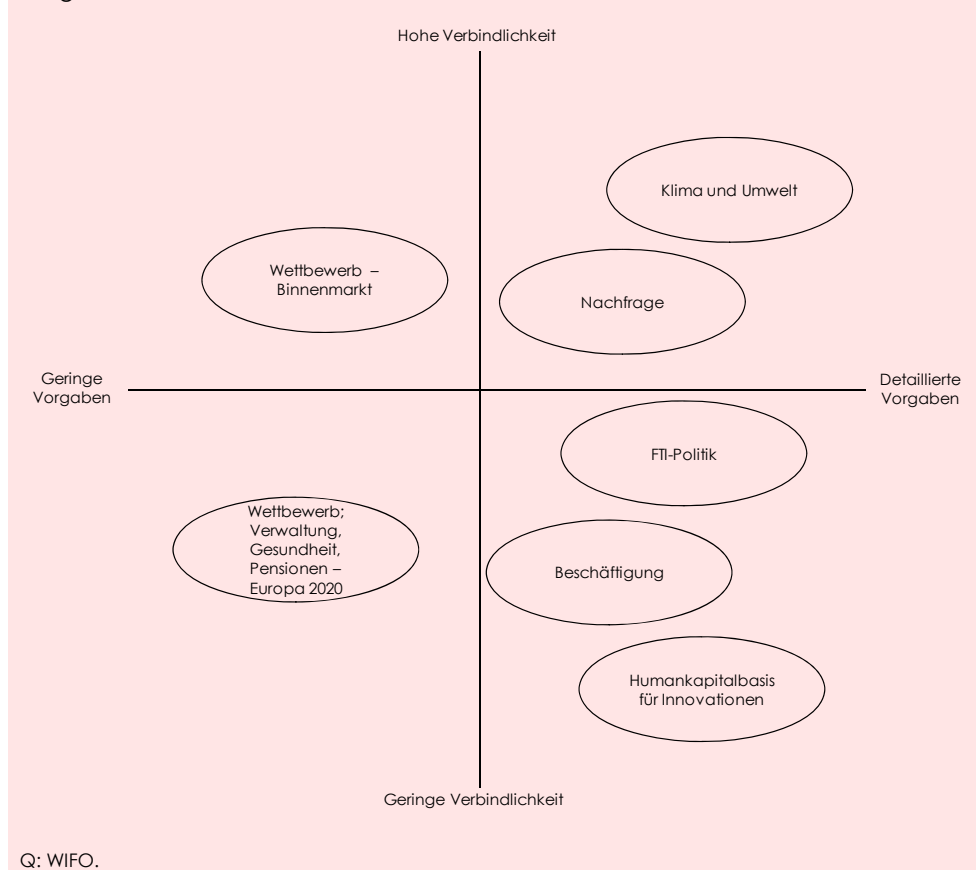
Politikfeld	Europa 2020	Verträge	Ansatzpunkte für Österreich
Humankapitalbasis für Innovationen	EU-Ziele Anhebung des Anteils von Personen mit Hochschulabschluss, Senkung des Anteils von Personen ohne Pflichtschulabschluss Leitlinien 4, 8, 9 Leitinitiative Jugend in Bewegung	Union kann Politik der Mitgliedsländer ergänzen (Förderung der Mobilität, Anerkennung von Qualifikationen), aber Harmonisierungsverbot	Anhebung des Anteils von Personen mit Hochschulabschluss, Verbesserung der Berufsausbildung, Erhöhung der Zahl der naturwissenschaftlich-technischen Absolventen
Forschung und Entwicklung	EU-Ziel Anhebung der Forschungs- und Entwicklungsquote Leitlinie 4 Leitinitiativen Innovationsunion, Digitale Agenda, Industriepolitik	Aktivitäten der Union eigenständig neben Politik der Mitgliedsländer (Rahmenprogramme, Forschungsrat usw.)	Verbreiterung der Basis für F&E, Missionsorientierung der F&E-Förderung, Förderung der Exzellenz von universitärer Forschung, Steigerung der Gründungsdynamik
Wettbewerb	Leitlinie 6	Binnenmarktregulierung, Zollunion, Wettbewerbspolitik	Steigerung der Wettbewerbsintensität im Dienstleistungssektor
Klima und Umwelt	Leitlinie 5 Leitinitiative Ressourcenschonendes Europa	EU-Ziele für Senkung der Treibhausgasemissionen, Steigerung des Anteils erneuerbare Energieträger und der Energieeffizienz	Verringerung der Treibhausgasemissionen usw. über "grünes Wachstum", Öko-Innovationen usw.
Verwaltung, Gesundheit, Pensionen	Leitlinien 1, 6	Keine Bestimmungen	Steigerung der Qualität öffentlicher Finanzen, Reform von Gesundheits- und Pensionssystem, Verwaltungsmodernisierung
Nachfrage	Leitlinien 1, 2, 3 Europäisches Semester	Gemeinsame Geldpolitik, Stabilitäts- und Wachstumspakt	Positive Spillovers koordinierter Makropolitik, Stärkung der Inlandsnachfrage
Beschäftigung	EU-Ziel Anhebung der Beschäftigungsquote Leitlinien 7, 8, 9, 10	Keine Bestimmungen	Steigerung der Teilnahme von Frauen und Älteren am Arbeitsmarkt, Integration von Migrantinnen und Migrantinnen

Q: WIFO.

Die fachlichen Auffassungen über die Bedeutung von Reformen divergieren zwischen Optionen der österreichischen Wachstumspolitik und der Europa-2020-Strategie kaum, offensichtlich gegenläufige wirtschaftspolitische Strategien sind also nicht zu erwarten. Eine Option ist die Fortführung des relativ engen Wettbewerbsfähigkeitskurses, der im EU-Vergleich nach wie vor erfolgreich ist. Allerdings ist das Wachstumspotential einer solchen Strategie, wie viele Indikatoren zeigen, begrenzt, weil in einigen Hauptträgern des Kurses eine strukturbedingte Grenze erreicht ist (hohe F&E-Intensität, durch Humanressourcenknappheit begrenzte Fähigkeit zur Absorption einer F&E-Steigerung, bereits hohe Beschäftigungsquote von 25- bis 54-jährigen Männern, hohe Wettbewerbsintensität exportorientierter Sachgüterbranchen usw.) und weil einige Komponenten durch negative Entwicklungen in Teilbereichen in ihrem Erfolg gefährdet sind (z. B. hängt die Qualität des Bildungssystems und der Berufsausbildung mit dem Erfolg der innovativen kleinen und mittleren Unternehmen zusammen, sodass Verschlechterungen im Bildungssystem den bisherigen Pfad gefährden). Der bisherige wirtschaftspolitische Kurs hat bestehende Stärken und Strukturen forciert, eine effektive Strategie zur raschen Bewältigung der Herausforderungen durch den EU-Beitritt 1995 und die Globalisierung. Komponenten, um den Strukturwandel zu verbreitern, wurden nicht so stark betont, nicht zuletzt weil entsprechende Reformen weniger direkt zum Ziel führen und oft mittel- bis langfristig angelegt sind.

Eine Fortführung des Wettbewerbsfähigkeitskurses wird teils ebenfalls auf Unterstützung der EU stoßen (Ziel der Steigerung der F&E-Intensität), teils aber auf entsprechende Empfehlungen zur Kurskorrektur im Rahmen der multilateralen Überwachung bzw. des Europa-2020-Prozesses. Die schon aus den bisherigen Lissabon-Umsetzungsberichten bekannten Verweise auf mangelnde Wettbewerbsintensität in den Dienstleistungsbereichen, Defizite im Bildungssystem und das niedrige effektive Pensionsantrittsalter werden wohl um Verweise auf die makroökonomischen Ungleichgewichte ergänzt werden. In den meisten Politikfeldern mit Ausnahme des Umweltbereichs ist höchstens mit einer Verwarnung zu rechnen. Die Praxis des Lissabon-Prozesses und Studien zur Reformwirkung der OMK lassen aber eher eine andere Entwicklung erwarten:

Abbildung 4: Vorgabendichte und Verbindlichkeit von "Europa 2020" für ausgewählte Politikfelder in Österreich



Die Leitlinien der EU sind rechtlich unverbindlich. Jede potentielle Auswirkung der offenen Methode der Koordination auf die nationale Politikgestaltung ist demnach auf den politischen Willen der nationalen Ebene angewiesen, Maßnahmen zur Erreichung der Ziele umzusetzen. Wie eine Evaluierung (*Eureval – Ramboll Management, 2008, European Commission, 2010C*) der bisherigen Leitlinien und Studien zur Reformwirkung der offenen Methode der Koordination (*Heidenreich – Zeitlin, 2009, Hemerijck – Visser, 2001*) zeigen, ergeben sich die Reformanreize der offenen Methode der Koordination aus der Herausbildung einer gemeinsamen Problemsicht (framing policy issues in a consensual way) der in den Koordinationsprozess eingebundenen Akteure (Ministerien, Sozialpartner usw.). Die Wirkung der multilateralen Überwachung bzw. der integrierten Leitlinien manifestiert sich so hauptsächlich in einer Stärkung der nationalen Reformkräfte: Dabei kann die offene Methode der Koordination prinzipiell sogar wirksamer sein, Reformen zu begünstigen, als die Erarbeitung von Reformvorschlägen ohne Einbindung der betroffenen Länder (contextualised benchmarking). Die offene Methode kann über die Einbindung der nationalen Ebene in die Maßnahmenformulierung Reformen bewirken bzw. die Qualität der Reformen verändern.

Im Fall von Untätigkeit oder zu den Leitlinien konträren Maßnahmen würde daher der Reformdruck steigen, sollte sich die Funktionalität des österreichischen Systems als unzulänglich erweisen. Dieser Reformdruck wird aber hauptsächlich von nationalen Reformkräften ausgeübt werden, da die Wirkung der OMK über die Stärkung der nationalen Reformkräfte läuft. Europa 2020 ist als ein Prozess der Konsensherstellung aufgrund unbestrittener fachlicher Übereinstimmungen zu interpretieren: Verbessert sich die gemessene Performance eines Politikfeldes sich nicht aufgrund von Maßnahmen, so würde das deutlich auf Veränderungsbedarf hinweisen.

Schlussfolgerungen

Auch innerhalb des neuen Rahmens der EU ist in weiten Bereichen eine autonome Wirtschaftspolitik der Mitgliedsländer möglich und notwendig. Die durch die EU bzw. durch den Europa-2020-Prozess gegebene Orientierung für den Spielraum der österreichischen Wirtschaftspolitik ist aus mehreren Gründen von begrenzter Bedeutung:

- Der Europa-2020-Prozess empfiehlt weitgehend Reformen im Bereich jener Schwachstellen, die Österreich ohnehin aus Sicht der nationalen Wachstumspolitik in Angriff nehmen sollte.
- Auf wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen wie den Binnenmarkt, die Geldpolitik und teils die Fiskalpolitik hatte Österreich als kleine offene Volkswirtschaft schon vor dem EU-Beitritt wenig Einfluss im Sinn der autonomen Bestimmung eines eigenen wirtschaftspolitischen Kurses, der mit dem anderer westeuropäischer Länder – insbesondere Deutschland – in Konflikt gestanden wäre. Die EU-Mitgliedschaft ermöglicht hier sogar eine stärkere Mitgestaltung als vorher.
- In wirtschaftspolitischen Feldern, in denen Europa-2020-Empfehlungen nicht berücksichtigt werden, werden im Rahmen der offenen Methode der Koordination Diskussionsprozesse in Gang kommen, die eine gemeinsame Problemwahrnehmung unterstützen; mittel- bis langfristige Kursänderungen werden sich nicht ergeben, weil die EU sie erzwingen würde, sondern weil die nationalen Reformkräfte von der EU-Ebene gestärkt werden.
- Dies gilt nicht für die Umweltpolitik bzw. die Bekämpfung des Klimawandels. Einem kleinen Land wie Österreich könnte es hier naheliegen, als "Trittbrettfahrer" von Anstrengungen anderer Länder zu profitieren, ohne selbst Maßnahmen zu setzen. Aufgrund der EU-Verträge riskiert Österreich aber bei Untätigkeit ein Vertragsverletzungsverfahren. Trittbrettfahren wäre auch aus nationaler Sicht keine effektive wirtschaftspolitische Strategie, denn die Bekämpfung des Klimawandels bietet enorme Wachstums- und Investitionschancen.
- Schließlich kann Österreich den Europa-2020-Prozess positiv nutzen, im Sinn des Lernens von anderen Ländern.

Literaturhinweise

- Aghion, P., Howitt, P., "Joseph Schumpeter Lecture Appropriate Growth Policy: A Unifying Framework", *Journal of the European Economic Association*, 2006, 4(2-3), S. 269-314.
- Aiginger, K., Falk, R., Reinstaller, A., Evaluation of Government Funding in RTDI from a Systems Perspective in Austria. Synthesis Report, WIFO, Wien, 2009, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/36402>.
- Aiginger, K., Tichy, G., Walterskirchen, E., WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation. Zusammenfassung, WIFO, Wien, 2006, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/27639>.
- Böheim, M., Friesenbichler, K. S., Sieber, S., "Teilstudie 19: Wettbewerb und Regulierung", in Aiginger – Tichy – Walterskirchen (2006), <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/27458>.
- Breuss, F., "Österreich 15 Jahre EU-Mitglied", WIFO-Monatsberichte, 2010, 83(2), S. 117-138, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/38384>.
- Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung, Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend, Österreichischer Forschungs- und Technologiebericht 2010, Wien, 2010.
- Ederer, St., Marterbauer, M., Scheiblecker, M., "Konjunkturaufschwung 2005/2007 kürzer als im letzten Zyklus", WIFO-Monatsberichte, 2008, 81(3), S. 175-189, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/31581>.
- Eureval, Ramboll Management, Evaluation of the Integrated Guideline Package (IGP) for Growth and Jobs, Brüssel, 2008.
- European Commission (2010A), Reinforcing Economic Policy Coordination, COM(2010) 250, Brüssel, 2010.
- European Commission (2010B), Enhancing Economic Policy Coordination for Stability, Growth and Jobs – Tools for Stronger EU Economic Governance, COM(2010) 367/2, Brüssel, 2010.

- European Commission (2010C), Lisbon Strategy Evaluation Document, SEC(2010), (114 final), Brüssel, 2010.
- Famira-Mühlberger, U., Budimir, K., Eppel, R., Huemer, U., Leoni, Th., Mayrhuber, Ch., Soziale Sicherungssysteme und Arbeitsmarktperformanz in der EU. Hauptergebnisse, WIFO, Wien, 2010, <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/38863>.
- Heidenreich, M., Zeitlin, J., Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms, Routledge, Oxford, 2009.
- Hemerijck, A., Visser, J., Learning and Mimicking: How European Welfare States Reform, Universität Leiden-Amsterdam, 2001 (mimeo).
- Huber, P., "Migration in Europa und Österreich. Ein Vergleich der Bildungsstrukturen", WIFO-Vorträge, 2010, (107), <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/40032>.
- Huber, P., Nowotny, K., Bock-Schappelwein, J., "Qualification Structure, Over- and Under-qualification of the Foreign Born in Austria and the EU", FIW Research Report, 2010, (8).
- Janger, J., "Teilbericht 1: Rahmenbedingungen", in Aiginger, K., Falk, R., Systemevaluierung der österreichischen Forschungsförderung und -finanzierung. Teilberichte, Studie von WIFO, convelop, KMFA und Prognos, WIFO, Wien, 2009, <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/36401>.
- Janger, J., Schmidt-Dengler, P., "Zusammenhang zwischen Wettbewerb und Inflation", Geldpolitik und Wirtschaft, 2010, (1), S. 56-69.
- Janger, J., Böheim, M., Falk, M., Falk, R., Hölzl, W., Kletzan-Slamanig, D., Peneder, M., Reinstaller, A., Unterlass, F., Forschungs- und Innovationspolitik nach der Krise. WIFO-Positionspapier zur FTI-Strategie 2020, WIFO, Wien, 2010, <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/40225>.
- Peneder, M., "The Austrian Paradox: 'Old' Structures but High Performance?", Austrian Economic Quarterly, 1999, 4(4), S. 239-247, <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/8363>.
- Peneder, M., Falk, M., Hölzl, W., Kaniovski, S., Kratena, K., "Teilbericht 3: Wachstum, Strukturwandel und Produktivität. Disaggregierte Wachstumsbeiträge für Österreich von 1990 bis 2004", in Aiginger – Tichy – Walterskirchen (2006), <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/27442>.
- Pitlik, H., Budimir, K., Gruber, N., "Optionen einer ausgabenseitigen Budgetkonsolidierung", WIFO-Monatsberichte, 2010, 83(3), S. 247-267, <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/38965>.
- Rodrik, D., "Growth Strategies", Handbook of Economic Growth, 2005, (1), S. 967-1014.
- Smeral, E., "Teilstudie 17: Wachstums- und Beschäftigungschancen im Tourismus", in Aiginger – Tichy – Walterskirchen (2006), <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/27456>.

Growth and Employment Policies in Austria in a New European Framework – Summary

With its accession to the European Union Austria ceded economic policy authority to the EU level. However, a large part of those policy fields which are important for a growth strategy, such as education, innovation, labour market and social policies, largely remain in the responsibility of national states. The economic crisis of 2008-2010 revealed the need for an enhanced economic coordination within the EU, especially among euro area countries. The EU's growth and employment strategy "Europe 2020" has in part been formulated in response to these requirements. It establishes a new framework for the coordination of national objectives, growth priorities and monitoring instruments. Within this framework, a key role is played by the national objectives in five economic policy domains (employment, R&D, education, poverty, the environment), the stability and growth pact, the coordination process under the "European semester" providing guidelines for national economic policies, the drafting of national reform programmes and their evaluation as well as a new process for the surveillance of macroeconomic imbalances.

Against the background of a description of the prevailing course of Austrian economic policy since 1995 ("strict competitiveness course") the article identifies the room for manoeuvre of national economic policy discussing the potential points of action: measures of education and innovation as well as employment and environmental policies would expand the sources of growth and help to tap into Austria's hitherto unused growth potential. These potential points of action are subject to the guidelines of the new European coordination process. However, the latter leave scope for discretion and would largely support the reforms to boost growth and employment, which are reasonable from an Austrian perspective. This applies to all fields except for environmental policies: due to contractual obligations to lower greenhouse gas emissions the EU's framework of environmental objectives is binding, although its implementation, too, is left to the discretion of Austrian policy makers.