

Wie wirkt sich eine anhaltende Wachstumsschwäche auf die österreichische Volkswirtschaft aus?

Eine Szenarienanalyse

Andrea Stocker, Friedrich Hinterberger, Elke Pirgmaier (SERI)
Anett Großmann, Marc Ingo Wolter (GWS)

Kontakt:
Andrea Stocker (andrea.stocker@seri.at)

Das Projekt „Auswirkungen einer anhaltenden Wachstumsschwäche. Eine Szenarienanalyse“ beschäftigte sich mit der Frage, wie die österreichische Wirtschaft und Gesellschaft mit einem dauerhaft geringen Wirtschaftswachstum zurecht kommen kann. Es zeigte sich, dass die teils erheblichen Auswirkungen einer Wachstumsschwäche durch geeignete Maßnahmen abgedeckt werden können. Ob man dauerhaft geringe Wachstumsraten für wahrscheinlich hält oder nicht: die österreichische Wirtschaftspolitik wäre gut beraten, sich auch mit dieser Möglichkeit zukünftiger Entwicklung auseinander zu setzen und über geeignete Strategien nachzudenken.

EINLEITUNG

In diesem Fact Sheet werden die Ergebnisse des Forschungsprojektes „Auswirkungen einer anhaltenden Wachstumsschwäche. Eine Szenarienanalyse“ zusammen gefasst. Das Projekt wurde vom Sustainable Europe Research Institute (SERI) und der Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforschung (GWS) bearbeitet und vom Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, vom Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung und vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft finanziert¹. Es beschäftigte sich mit der Frage, wie die österreichische Wirtschaft und Gesellschaft mit einem dauerhaft geringen Wirtschaftswachstum (gemessen am Bruttoinlandsprodukt) zurechtkommen kann.

Wirtschaftswachstum dient in Politik und Wirtschaft nachwievor als Indikator für den Erfolg einer Politik. Die derzeitigen ökologischen, ökonomischen und sozialen Entwicklungen legen aber den Schluss nahe, dass industrialisierte Länder wie Österreich sich eher auf ein dauerhaft geringeres Wachstum des BIP einstellen müssen (siehe etwa Pirgmaier et al. 2010). Die Frage, die wir behandelten, ist daher nicht, wie das Wachstum angekurbelt werden kann. Vielmehr ging es darum, sich Gedanken für den Fall zu machen, dass der Erfolg solcher Bemühungen begrenzt ist. Es galt, sich zu überlegen, wie eine Gesellschaft sich auf ein geringeres Wachstum einstellen kann.

Wissenschaftlich lassen sich die Gründe und Auswirkungen einer anhaltenden Wachstumsschwäche am Besten in Form von „was wäre wenn“-Positionen, also sogenannten **Szenarien**, analysieren. Szenarien sind Bilder von möglichen zukünftigen Entwicklungen – plausibel und konsistent, aber nicht unbedingt eine Fortschreibung von historischen und aktuellen Entwicklungen. Sie sind daher nicht als Prognosen zu verstehen (Jäger et al, 2008). Mit Szenarien ist es möglich, über das Gewohnte hinaus zu denken und so die unsichere zukünftige Entwicklung von verschiedenen Seiten zu beleuchten. Szenarien können dadurch helfen, Zielkonflikte und Wissenslücken aufzuzeigen. Sie dienen außerdem als Orientierung für Entscheidungssituationen, indem sie Probleme verdeutlichen, mit der die Politik konfrontiert ist und schaffen in diesem Sinne eine wichtige Grundlage für die Erarbeitung von Strategie- und Maßnahmenbündeln (Stocker und Bohunovsky, 2009).

Im hier vorgestellten Projekt griffen wir methodisch auf die Entwicklung von Szenarien bis ins Jahr 2025 und deren Modellierung mit dem Umwelt-Energie-Wirtschafts-Modell e3.at² zurück.

Zunächst wurden in einem **Wachstumsschwächeszenario** die Gründe identifiziert, die in Österreich zu einer anhaltenden Wachstumsschwäche führen können. Das

¹ Der Projektendbericht kann auf der Homepage <http://www.energiemodell.at/projekte/low-growth/> heruntergeladen werden.

² Eine detaillierte Beschreibung des Modells geben Großmann und Wolter (2010) (siehe auch www.energiemodell.at).

Wachstumsschwächeszenario wurde einem Referenzszenario ohne Wachstumsschwäche gegenübergestellt, um die Unterschiede zwischen den im Wachstumsschwächeszenario definierten Entwicklungen und der Entwicklung ohne Wachstumsschwäche abzubilden.

Aufbauend auf den Ergebnissen des Wachstumsschwächeszenarios wurde in einem **Maßnahmenszenario** analysiert, ob und wie politische Maßnahmen in der Lage sind, negativen Auswirkungen einer Wachstumsschwäche entgegen zu wirken.

Inhalt und Ergebnisse des Wachstumsschwäche- und des Maßnahmenszenarios werden im Folgenden kurz zusammengefasst.

WACHSTUMSSCHWÄCHESZENARIO

Beschreibung

Im Wachstumsschwächeszenario ging es darum, mögliche Gründe für eine Wachstumsschwäche in Österreich zu erkennen und diese Gründe mit entsprechenden Annahmen zu untermauern. Dabei wurden inländische und ausländische Ursachen identifiziert, die in Österreich zu einem langfristig gebremsten Wirtschaftswachstum führen können. Als ausländische Ursachen wurde ein Rückgang der Exporte und Preissteigerungen bei Ressourcen betrachtet. Als inländische Ursachen wurden eine anhaltende Konsumzurückhaltung der privaten Haushalte sowie ein verändertes Zuwanderungsverhalten und ein damit verbundenes vermindertes Arbeitskräfteangebot angenommen.

Die identifizierten Gründe wurden so aufeinander abgestimmt, dass eine durchschnittliche Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts von 0,55% per anno bis 2025 erreicht wurde. Diese Wachstumsrate wurde in Abstimmung mit den AuftraggeberInnen als gangbare Lösung ausgewählt. Eine stärkere Abschwächung des Wachstums wurde vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung als nicht plausibel erachtet.

Für das Referenzszenario, das als Vergleichsbasis dient, wurde in Absprache mit den AuftraggeberInnen eine durchschnittliche Wachstumsrate des österreichischen Bruttoinlandsprodukts von ca. 2,0% p.a. angenommen. Damit ist sie verglichen mit der Entwicklung in der Vergangenheit etwas niedriger (1980-2008: 2,3% p.a., 2000-2008: 2,1% p.a.), aufgrund der Entwicklungen im Jahr 2010 (2%) und der Konjunkturprognose der OeNB (2010), die für 2011 ein BIP-Wachstum von 2,1% und für 2012 von 2,3% vorsieht aber durchaus plausibel³.

Ergebnisse

Die makroökonomischen Folgen einer Wachstumsschwäche in Österreich sind hoch: Am Arbeitsmarkt kommt es neben einer Verknappung des Arbeitsangebotes (infolge der reduzierten Migration) auch zu einer verringerten Arbeitsnachfrage, da die Konsum-, die Investitions- und die Exportnachfrage nachlassen. Der

³ Die aktuellen Wirtschaftsprognosen des IHS und des WIFO gehen ebenso von einem BIP-Wachstum von über 2% aus.

beschäftigungssenkende Effekt wirkt sich auch negativ auf die Entwicklung des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte aus (bei unveränderten Steuersätzen und Sozialversicherungsbeiträgen). Dies hat auch unterschiedliche Verteilungswirkungen zur Folge. Haushalte mit hohem Einkommen müssen die größten Einbußen hinnehmen. Ihre starke Betroffenheit ist jedoch eine Folge ihrer deutlich besseren Ausgangssituation.

Verglichen mit dem Referenzszenario ist auch der Schuldenstand höher. Zwar wachsen die Staatsausgaben wegen der geringeren Bevölkerungsentwicklung langsamer, die Steuereinnahmen verringern sich jedoch im größeren Ausmaß.

Trotz der teilweise erheblichen Einschnitte steigt das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in diesem Szenario immer noch an. Der Konsum pro Kopf geht jedoch zunächst zurück und entwickelt sich erst zum Ende des Simulationszeitraums – aufgrund der unterstellten Bevölkerungsentwicklung – positiv. Daher ist nicht von einem „Weniger“ sondern nur von einem „weniger Mehr“ auszugehen. Die Konsumzurückhaltung wird als freiwilliges Verhalten der privaten Haushalte unterstellt und ist Bestandteil des Wachstumsschwächeszenarios.

Aus ökologischer Perspektive führt eine anhaltende Wachstumsschwäche in Österreich unter den gegebenen Rahmenbedingungen zwar zu einem geringeren Anstieg des Ressourcenverbrauchs als im Referenzszenario, jedoch nicht zu einer absoluten Reduktion im Zeitablauf. Auch die CO₂-Emissionen steigen über die Zeit weiterhin leicht an. Es kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass eine anhaltende Wachstumsschwäche automatisch in der Lage ist, energie- und umweltpolitische Zielsetzungen zu erfüllen.

Die beschriebenen Ergebnisse des Wachstumsschwächeszenarios sind in der Tabelle 1 auch in Zahlen dokumentiert.

Tabelle 1: Ergebnisse des Wachstumsschwächeszenarios - Entwicklung für ausgewählte Jahre in absoluten Größen sowie absolute und prozentuale Abweichungen vom Referenzszenario (Komponenten des BIP preisbereinigt)

| | WS absolut | | Abweichung von WS zum REF | |
|---|------------|--------|---------------------------|-----------------|
| | 2010 | 2025 | absolut 2025 | prozentual 2025 |
| Bevölkerung in 1.000 Personen | 8.377 | 8.584 | -320 | -3,6 |
| Bruttoinlandsprodukt | | | | |
| ... gesamt in Mrd. € | 253 | 279 | -73 | -20,7 |
| ... pro Kopf in € | 30.258 | 32.527 | -6.995 | -17,7 |
| privater Konsum | | | | |
| ... gesamt in Mrd. € | 142 | 140 | -35 | -19,9 |
| ... pro Kopf in € | 16.998 | 16.358 | -3.336 | -16,9 |
| Staatskonsum in Mrd. € | | | | |
| ... gesamt in Mrd. € | 49 | 50 | -5 | -9,3 |
| ... pro Kopf in € | 5.906 | 5.842 | -367 | -5,9 |
| Investitionen in Mrd. € | 48 | 51 | -9 | -14,4 |
| Exporte in Mrd. € | 125 | 236 | -63 | -21,1 |
| Importe in Mrd. € | 113 | 202 | -39 | -16,3 |
| Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte in Mrd. € | 171 | 220 | -37 | -14,4 |
| unselbstständig Erwerbstätige in 1.000 Vollzeitäquivalenten | 3.140 | 2.990 | -470 | -13,6 |
| Erwerbstätigenquote* | 70,9 | 67,8 | -7,5 | |
| Defizitquote | -4 | -1 | -0 | |
| Energetischer Endverbrauch in PJ | 1.086 | 1.167 | -108 | -8,5 |
| CO ₂ -Emissionen in Mio. Tonnen | 71 | 72 | -9 | -11,6 |
| DMI in Mio. Tonnen | 218 | 240 | -53 | -18,2 |

* selbstständig und unselbstständig Erwerbstätige im Verhältnis zur Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren

Quelle: Eigene Berechnungen mit e3.at.

MAßNAHMENSZENARIO

Beschreibung

Bei der Auswahl der Maßnahmen stand im Vordergrund, mögliche negative Folgen einer Wachstumsschwäche (z. B. Rückgang der Beschäftigung, Einkommensrückgänge, steigende Inlandspreise, eingeschränkter Handlungsspielraum des Staates, steigende Ausgaben für Ressourcen, relativ sinkender aber absolut steigender Ressourcenverbrauch und CO₂-Ausstoß) zu mindern, **ohne dabei auf primär wachstumserhöhende Eingriffe zurückzugreifen.**

Konkret wurden in Abstimmung mit den AuftraggeberInnen und ausgewählten ExpertInnen die folgenden Maßnahmen ausgewählt:

- 10%ige Arbeitszeitverkürzung, die kostenneutral gestaltet wird, d.h. die Löhne erhöhen sich im Ausmaß der induzierten Produktivitätseffekte
- Öko-soziale Abgabenreform (einerseits Erhöhung der Mineralölsteuer und andererseits Reduzierung der Sozialversicherungsbeiträge, die zu

gleichen Teilen von den ArbeitnehmerInnen und den ArbeitgeberInnen getragen wird),

- Abbau umweltkontraproduktiver Subventionen (im Ausmaß von ca. 1 Mrd. jährlich bis 2025),
- Förderung einer höheren Dienstleistungsnachfrage der Privaten Haushalte (Nachfrage nach arbeitsintensiven Dienstleistungen am privaten Konsum erhöht sich pauschal um ca. 3 Prozentpunkte bis 2025, gleichzeitig reduzieren Private Haushalte ihre Konsumausgaben für umweltschädliche Güter).

Die Maßnahmen sollen vorrangig negative Folgen auf die Beschäftigung, den Konsum und den Staatshaushalt vermeiden helfen, da in diesen Bereichen Eingriffe von österreichischer Seite her möglich sind. Diese drei Bereiche wurden im Zuge der Entwicklung des Wachstumsschwäche-Szenarios als jene identifiziert, die sich durch inländische Maßnahmen verändern lassen (bei den Weltmarktpreisen für Energie ist dies beispielsweise nicht der Fall). Die Maßnahmen wurden außerdem so konzipiert, dass sie der öffentlichen Hand keine zusätzlichen Kosten verursachen. Ebenso wurde auf explizit wachstumsfördernde Maßnahmen verzichtet.

Die gewählten Maßnahmen beeinflussen sich gegenseitig und können daher nicht losgelöst voneinander betrachtet werden. Dadurch wurden sie zu einem Maßnahmenzenario zusammengefasst und gemeinsam analysiert.

Ergebnisse

Die Modellierungsergebnisse zeigen, dass mit gezielten Gegenmaßnahmen, die nicht auf eine Wachstumsbeschleunigung ausgerichtet sind, die negativen ökonomischen Folgen einer Wachstumsschwäche abgefedert werden können. Das gilt insbesondere für den Arbeitsmarkt und den Staatshaushalt. So kann durch gezielte Arbeitszeitverkürzung das Arbeitsvolumen auf mehr Personen verteilt werden. Durch eine ökosoziale Steuerreform (Umverteilung der Beitragslast von Arbeitskosten hin zu Ökosteuern) kann eine Entlastung der Arbeitskosten erreicht werden. Dies würde den Lohnsteigerungen, beruhend auf einem knapper werdenden Arbeitsangebot, entgegenwirken und hätte zudem positive Umwelteffekte.

Die negativen Effekte auf den Staatshaushalt können durch den Abbau von umweltkontraproduktiven Subventionen verringert werden, da dadurch zusätzliche Mittel zur Budgetkonsolidierung bereit stünden. In der unterstellten Krisensituation ist daher ein Handeln des Staates entscheidend. Ein gezielter Subventionsabbau verbessert die Einnahmeseite, gleichzeitig können Verhaltensänderungen bei privaten Haushalten induziert werden, die einen nachhaltigeren Umgang mit Ressourcen fördern. Auch die ökosoziale Steuerreform hat das Potential positive Veränderungen herbeizuführen.

Gleichzeitig werden Verhaltensänderungen bei privaten Haushalten induziert, die auf eine Reduktion des energie- und ressourcenintensiven Konsums abzielen.

Das Wachstum des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts ist im Maßnahmenzenario mit 0,51% p.a. sogar noch etwas geringer als im Wachstumsschwächeszenario (0,55% p.a.), wodurch ersichtlich wird, dass die ausgewählten Maßnahmen positive Wirkungen auf Arbeitsmarkt, Konsum und Staatsdefizit aufweisen, obwohl sie keine wachstumsfördernde Effekte zeigen. Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf steigt gegenüber dem Wachstumsschwächeszenario weniger stark, da die Bevölkerungsentwicklung unverändert ist.

Aus den Ergebnissen ist ersichtlich, dass die angestrebten Veränderungen nicht einzeln zu analysieren sind. Erst bei einer integrierten Betrachtung werden sich gegenseitig verstärkende aber auch kompensierende Wirkungen sichtbar. In der vorliegenden Studie verstärkt beispielsweise der Abbau der umweltkontraproduktiven Subventionen die Wirkungen der Mineralölsteueranhebung in Bezug auf den Verbrauch von Treibstoffen.

ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

Im Rahmen der vorgestellten Studie wurden zunächst verschiedene Ursachen für eine Wachstumsschwäche ermittelt, die für Österreich relevant sind. Nachdem ihre Auswirkungen auf die österreichische Volkswirtschaft offen lagen, ging es darum, geeignete Strategien zu entwickeln, die mögliche negative Effekte einer Wachstumsschwäche abfedern können, ohne dabei auf wachstumsfördernde Maßnahmen zurückzugreifen. Mit den gewählten Maßnahmen ist dieses Vorhaben gelungen.

Die Projektergebnisse legen den Schluss nahe, dass durch geringes Wirtschaftswachstum zwar negative Auswirkungen auf Beschäftigung, Staatshaushalt und Konsum entstehen. Politische Maßnahmen (wie Arbeitszeitverkürzung oder ökosoziale Fiskalreform) können aber helfen, diese Effekte zu verringern.

Mit dieser Studie hat sich das Projektteam auf wissenschaftliches Neuland in Österreich begeben. Die vorliegenden Ergebnisse stellen somit einen ersten wichtigen Schritt dar, um geeignete Lösungen für eine gebremste wirtschaftliche Entwicklung bereitzustellen. Sie sollten aber nur den Ausgangspunkt für weitere Bemühungen darstellen, die sich mit dieser wichtigen Problematik auseinanderzusetzen.

DANKSAGUNG

Wir möchten uns bei den AuftraggeberInnen, dem Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, dem Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung und dem Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft für die Finanzierung des Projekts bedanken. Außerdem gilt unser Dank einem ExpertInnenbeirat der das Projekt begleitet und mit vielen wertvollen Anregungen und Inputs bereichert hat. Gerade bei der Modellierung von Situationen, die sich in der Vergangenheit noch nicht in dieser Form beobachten ließen, ist die Einbindung von ExpertInnenwissen besonders wichtig.

REFERENZEN

Großmann, A., Wolter, M.I. (2010). Dokumentation des Modells „e3.at“. e-co Working Paper Nr. 3. Wien.

Jäger, J., D. Rothman, C. Anastasi, S. Kartha and P. van Notten (2008): 'Training Module 6–Scenario development and analysis', in L. Pintér, J. Chenje and D. Swanson (eds), IEA training manual: A training manual on integrated environmental assessment and reporting. United Nations Environment Programme and the International Institute for Sustainable Development.

Pirgmaier, E., Stocker, A., Hinterberger, F. (2010). Implications of a persistent low growth path. A Scenario Analysis; WP 1: Literature Review and Expert Interviews.

Stocker, A., Bohunovsky, L., (2009). Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Ausbaus von Erneuerbaren Energien. In: Wirtschaftspolitische Blätter 4/2009.

SERI FACT SHEETS stellen zentrale Themen und Zugänge von SERI Projekten vor.
Wir richten uns damit an Wissenschaftlerinnen, PolitikerInnen
und die interessierte Öffentlichkeit

Weitere SERI – BRIEFING SHEETS und SERI – FACT SHEETS unter:
www.seri.at/publications/