

Helmut Kramer

# Österreichs EU-Beitritt: Zusammenfassung der Überlegungen

Das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung hat in den vergangenen vierzig Jahren öfters die Konsequenzen der westeuropäischen Integration für Österreich analysiert. Die ersten solchen Arbeiten stammen aus dem Jahr 1954 und befassen sich mit den Folgen der Montanunion. 1957 wurden breitangelegte Untersuchungen zu den Konsequenzen des EWG-Vertrags von Rom veröffentlicht. Arbeiten des WIFO erforschten die Auswirkungen der handelspolitischen Spaltung der sechziger Jahre, der Freihandelsabkommen der siebziger Jahre, den Aufbau des europäischen Währungssystems und die laufende Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften.

Mit der letzten Phase des Integrationsprozesses, die Mitte der achtziger Jahre mit dem Konzept zur Vollendung des Binnenmarktes und der Einheitlichen Europäischen Akte begann, setzte eine sehr eingehende Beschäftigung mit den Wirkungen auf Österreich ein. Das WIFO legte als erstes wissenschaftliches Institut in Österreich Anfang 1988 einen vollständigen Überblick über die „Österreichischen Optionen einer EG-Annäherung und ihre Folgen“ vor. Damit wurde ein wesentliches Fundament für die wirtschaftliche Seite der Argumentation gelegt, die zum österreichischen Beitrittsantrag von 1989 führte. Seither wurden in empirischen Arbeiten die Konsequenzen der Schaffung des Europäischen Wirtschaftsraums, die Perspektiven der Wirtschafts- und Währungsunion und viele sektorale und regionale Aspekte eines Beitritts zur EU eingehend behandelt.

Der Beitritt zur EU ist ein weitreichender politischer und wirtschaftspolitischer Schritt. Nicht so sehr seine unmittelbaren oder kurzfristigen wirtschaftlichen Konsequenzen sollen daher im Mittelpunkt des Interesses stehen, sondern die längerfristigen Möglichkeiten und Risiken.

Es wäre inadäquat, diese mit dem Durchrechnen eines notwendigerweise zeitlich und wirtschaftspolitisch begrenzt gültigen ökonomischen Modells allein abtasten zu wollen, so sehr Modellrechnungen für die Konsistenz der Ergebnisse, möglicherweise auch für die Erfassung der Richtung und Größenordnung abhängiger Variabler notwendig erscheinen.

Bei seinen Modellsimulationen ist sich das WIFO bewußt, daß Erfahrungen mit bestimmten Integrationsschritten der Vergangenheit (z. B. Zollabbau) nicht ohne weiteres auf den im wesentlichen politisch und wirtschaftspolitisch be-

deutsamen Schritt des EU-Beitritts (bei dem es kaum um Zollabbau geht) und seine möglichen Konsequenzen zutreffen.

Die vorliegenden Arbeiten des WIFO vergleichen zwei Szenarien:

- Das Beitrittsszenario nimmt an, daß Österreich (zusammen mit Schweden, Finnland und Norwegen) 1995 als Vollmitglied der EU beitrifft und damit die Rechte und Verpflichtungen des früheren EG-Primärrechts und der Verträge von Maastricht übernimmt.
- Das EWR-Szenario nimmt an, daß ein EU-Beitritt nicht gelingt, aber die Teilnahme am EWR aufrechterhalten bleibt. In diesem Fall ist insbesondere auch damit zu rechnen, daß auf Österreich als autonome handelspolitische Signatarmacht andere und umfassendere Verpflichtungen aus der jüngst abgeschlossenen Uruguay-Runde des GATT zukommen, als wenn es Mitglied der EU ist (Kramer, 1994).

Infolge des EU-Beitritts ändern sich institutionelle Gegebenheiten – Rahmenbedingungen der Wirtschaftspolitik – und wirtschaftliche Marktstrukturen. Die Effekte dieser beiden Änderungen sind Gegenstand der Untersuchungen. Nicht explizit diskutiert werden Entwicklungen, die möglicherweise gleichzeitig mit dem Beitritt, aber nicht durch diesen bedingt eintreten könnten, z. B. ein Konjunkturaufschwung.

Es wäre weit übertrieben, von der empirischen Wirtschaftsforschung ein umfassendes quantitatives Kalkül der Beitrittsvorteile und -nachteile und allenfalls deren Saldierung zu erwarten. Das WIFO sieht es als seine Aufgabe, einen möglichst vollständigen Überblick über die wirtschaftlichen Folgen des Beitritts im Vergleich zum Nichtbeitritt zu geben, dabei aber auch nicht quantifizierbare Entwicklungen und Möglichkeiten zumindest explizit zu machen.

Dennoch muß betont werden, daß der EU-Beitritt auch Ziele anstrebt und Fragen aufwirft, die überhaupt außerhalb der Kompetenz von Wirtschaftsforschern sind (z. B. Sicherheits- und Außenpolitik).

In den folgenden Beiträgen werden jedenfalls außer empirischen und ökonomischen Nachweisen auch wirtschaftspolitische Überlegungen außerhalb der Modellstrukturen angestellt, weil nur zusammen mit jenen eine

realistische und seriöse Auskunft über Perspektiven und denkbare Optionen gegeben werden kann

## Die Integrations Schritte Österreichs

Der geplante Beitritt Österreichs zur Europäischen Union schließt einen jahrzehntelangen Prozeß der politischen und wirtschaftlichen Annäherung des Landes an die Institutionen der westeuropäischen Integration ab. Er vervollständigt die bisherige Integration Österreichs mit Westeuropa auf der politischen und wirtschaftlichen Ebene.

Umgekehrt bedeutet der Beitritt Österreichs und der drei skandinavischen Staaten auch die endgültige Überwindung der integrationspolitischen Spaltung Westeuropas, die Ende der fünfziger Jahre eintrat. Die EU wird repräsentativer für ganz Westeuropa und noch attraktiver für Beitrittsinteressenten vor allem in Ost-Mitteleuropa.

Im Gegensatz zur möglichen politischen und zur verfassungsrechtlichen Bedeutung des Schritts sind die unmittelbaren wirtschaftlichen Konsequenzen des EU-Beitritts begrenzt. Die wirtschaftliche Integration Österreichs in die EU ist faktisch bereits sehr weit fortgeschritten, und die noch ausstehende Öffnung erreicht die schon vollzogene an wirtschaftlicher Bedeutung nicht.

Die Entscheidung, der EU beizutreten, bedeutet aus der Sicht der Wirtschaft die Integration einiger bisher noch nicht voll integrierter Wirtschaftsbereiche und die Beseitigung von derzeit wirksamen Hindernissen und Diskriminierungen. Die bedeutend größeren Integrations Schritte wurden mit den in den sechziger und siebziger Jahren errichteten Freihandelszonen Österreichs mit EFTA und EG, mit der Währungspolitik der Bindung an die DM und zuletzt mit der Teilnahme am Europäischen Wirtschaftsraum, die seit 1994 wirksam ist, bereits vollzogen.

Die dem Beitritt vorausgehenden Integrations Schritte haben die Freiheit von Zöllen und vielen anderen Handelshindernissen, die immer engere Abstimmung der makroökonomischen Politik mit dem westeuropäischen Hartwährungsblock, die vollständige Kapitalverkehrsliberalisierung, die Übernahme der gemeinsamen Wettbewerbsregeln, die Freiheit des Dienstleistungsverkehrs, die Gleichberechtigung als Unternehmer und als Arbeitnehmer und die Teilnahme an Gemeinschaftsprogrammen z. B. in Forschung und Ausbildung im Rahmen des EWR gebracht.

An bedeutenden Schritten kommen gegenüber dem geltenden Integrationsstand Österreichs auf der rein wirtschaftlichen Ebene die Übernahme des gemeinsamen Außenzolls, der Wegfall der Grenzabfertigung, die Integration der Landwirtschaft sowie der Nahrungsmittelherzeugung hinzu.

Die politische Bedeutung des EU-Beitritts reicht wesentlich weiter. Er sichert die aktive und gleichberechtigte Beteiligung Österreichs an der westeuropäischen Politik und vermeidet dadurch deren eventuelle Risiken für betroffene Nicht-Mitglieder. Insbesondere bringt der Beitritt auch eine umfassende aktive Mitwirkung und Abstimmung nahezu aller Aspekte der Wirtschaftspolitik und angrenzender Bereiche. Das darin liegende politische Potential nutzt

zu können, setzt aber eigene Anpassungen und Anstrengungen voraus, ebenso wie die Nutzung des wirtschaftlichen Potentials der vollen Integration in den europäischen Markt unternehmerische und individuelle Anpassungen erfordern wird.

## Theoretische Erwartungen

Die Ökonomie erwartet von der Integration getrennter Volkswirtschaften mit seltener Einmütigkeit Effizienz- und damit wirtschaftliche Wohlfahrtsgewinne für das zu integrierende Gebiet sowie rascheres Wachstum. Diese Grundüberzeugung basiert auf den klassischen Effekten der Innovation durch verstärkten Wettbewerb, der Spezialisierung in der Arbeitsteilung und/oder der höheren Skalenerträge auf größeren Märkten. Dazu kommt der Wegfall von internationalen Transferkosten. Ungefähr so argumentierte auch der das Binnenmarktprojekt 1992 unterstützende Cecchini-Bericht der *EG-Kommission* (1988).

Die meisten Analysemodelle vermögen statische Effizienzvorteile einigermaßen abzuschätzen, sie enthalten jedoch nur schwache Erklärungen für dynamische Wirkungen. Nach der neuen Wachstumstheorie treten diese vor allem als Folge eines verbesserten Klimas sowohl in bezug auf materielle als auch immaterielle Investitionen auf. Ob damit das Hervorbringen und Durchsetzen der organisatorischen oder technischen Innovationen hinreichend erklärt wird, ist fraglich (*Baldwin*, 1993).

Erst recht stehen die empirischen Nachweise dieser Theorien erst am Anfang, vor allem berücksichtigen sie alternative politische und globale — das Integrationsgebilde umgebende — Szenarien kaum. Eine Abhängigkeit der Integrationsfolgen und -potentiale von der Effizienz der gemeinsamen Wirtschaftspolitik ist plausibel, wenngleich nur sehr schwierig zu messen. Eine tiefgreifende Integration wie die westeuropäische strahlt auch auf Drittländer aus und veranlaßt diese zu Reaktionen.

Andererseits ist die Hypothese schwer zu widerlegen, daß die allgemeine Liberalisierung der internationalen Wirtschaft in der Nachkriegszeit, nicht nur in regionalen Integrationsansätzen sondern auch im Rahmen des GATT weltweit, eine der wesentlichsten Triebfedern des wirtschaftlichen Fortschritts war. Die wirtschaftlichen und insbesondere die dynamischen Effekte werden sich jedoch vermutlich erst aus einer größeren historischen Perspektive abschätzen lassen.

Angesichts der Konjunktur- und Strukturprobleme, in die die Länder der Europäischen Union gerade bei Vollendung des Binnenmarktes 1992/93 gerieten, sind Zweifel an der Gültigkeit der Integrationstheorien und der Verheißungen des Binnenmarktes aufgetaucht. Der unerwartete, bedauerliche und politisch gravierende Anstieg der Arbeitslosigkeit wird nicht nur mit kurzfristigen Konjunktüreinflüssen begründet, sondern auch mit Anpassungsproblemen und mit Einbußen Westeuropas an Standortqualität.

Freilich können diese kaum als Folge der fortschreitenden Integration dargestellt werden. Es ist auch denkbar, daß die vorhandenen wirtschaftspolitischen Instrumente der

EU die Krise eher überwinden halfen als vollständig unkoordinierte nationale Aktionen. Darüber hinaus spricht vieles dafür, daß unkongruente wirtschaftspolitische Prämissen (etwa die unvermeidliche Übertragung der national begründeten deutschen Zinspolitik auf die Partner und die noch unvollständige Konvergenz der nationalen Wirtschaftspolitik, die sich dann im Abwertungswetlauf 1992/93 niederschlug) mit zum Einbruch beigetragen haben.

Dies würde zu der schwierigen Frage nach dem optimalen Umfang der nationalen Souveränität entzogenen wirtschaftspolitischen Kompetenz führen, die sehr umstritten ist. Sowohl radikale Liberale („Wettbewerb unterschiedlicher politischer Ansätze“) als auch Föderalisten („Effizienz der Subsidiarität“) und dazu noch Anhänger staatlicher Interventionen („auf nationaler Ebene einfacher“) argumentieren gegen oder jedenfalls für weniger zentralisierte wirtschaftspolitische Entscheidungen auf Gemeinschaftsebene, wenn auch mit unterschiedlichen Begründungen.

Die wissenschaftliche Frage nach der optimalen Größe und Struktur integrierter Volkswirtschaften ist darüber hinaus ein komplexes Thema. Einerseits ist Gemeinschaftspolitik nicht nur in manchen Fragen zweifellos effizienter, sondern auch ein starker Rückhalt für nationale Regierungen zur Überwindung interner Widerstände. Auf der anderen Seite einigt sich die Gemeinschaftspolitik oft nur auf den kleinsten gemeinsamen Nenner und auf Durchschnittslösungen, die leicht und behindert individuell effizientere Lösungen. Außerdem können die Entscheidungsprozesse schwierig und langwierig sein (Tichy, 1991). Schließlich besteht natürlich die Gefahr kollektiver Fehlentscheidungen oder kollektiven Versagens der Politik mit möglicherweise verheerenderen Folgen als von einer Vielzahl unabhängiger nationaler Entscheidungen. Diese Frage ist vor allem für die Effizienz der gemeinsamen Wettbewerbspolitik relevant. Nur wenn diese sich durchsetzt, können die wirtschaftlichen Vorteile des großen Marktes erwartet werden.

## Weitere integrationspolitische Überlegungen

Starke Argumente für die westeuropäische Integration kommen nicht von den herkömmlichen theoretischen Ansätzen, sondern aus wirtschaftspolitischen Mechanismen der heutigen Welt:

- 1 Westeuropa konkurriert auf den Weltmärkten mit anderen Industrienationen bzw. -regionen, die von größeren Heimmärkten ausgehen als die durchschnittlich klein- bis mittelgroßen westeuropäischen Nationen (USA, Japan). Es wäre daher ohne Binnenmarkt oder Wirtschafts- und Währungsunion in der Nutzung von Skalenerträgen benachteiligt.
- 2 Die Vertretung gemeinsamer westeuropäischer Interessen in globalen Wirtschaftsfragen (z. B. GATT) ist durch Zusammenfassung in der EU besser gewährleistet als durch national isoliertes Auftreten.
- 3 Ähnliches gilt von der potentiell höheren Effizienz gemeinsamer Einrichtungen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik.

4 Mit dem EU-Beitritt entfallen derzeit wirkende Diskriminierungen österreichischer Erzeuger infolge der mangelnden Kumulierung der europäischen Freihandelszonen und im passiven Veredelungsverkehr. Dieser Nachteil verursacht gegenwärtig Teilen der österreichischen Industrie akute Wettbewerbsnachteile und hindert sie auch am Aufbau strategischer Arbeitsteilungen mit Betrieben in den Oststaaten.

5 Die Vollendung des europäischen Binnenmarktes, die Wiedervereinigung Deutschlands und die Reformen in Osteuropa sowie die Integration dieser Volkswirtschaften in die europäische und die Weltwirtschaft lassen international tätige Unternehmen nach einer optimalen Positionierung ihrer Aktivitäten in diesem größten Wirtschaftsraum der Erde suchen. Aus aller Welt wird in Europa investiert. Österreich war in dieser Hinsicht bisher nicht gleich attraktiv wie die EU-Mitgliedstaaten, weil Investoren hier vorhandene, vermeintliche oder potentiell drohende Nachteile in der Bearbeitung des Binnenmarktes annahmen. Der EU-Beitritt wird den Standort Österreich für Investitionen signifikant verbessern und so auch die Nutzung der vollen Vorteile der geopolitischen Lage am Schnittpunkt zwischen West- und Osteuropa erlauben. Dieser Standorteffekt kann in der vorliegenden Studie nicht quantifiziert werden, doch ist anzunehmen, daß er bereits kurzfristig eintritt und auf mittlere Sicht bedeutend ist.

6 Die Bedeutung von Problemen, die sich auf nationaler Ebene nicht oder nicht effizient lösen lassen, hat zugenommen. Es geht um Energie-, Verkehrs- und Umweltpolitik, um internationale Arbeitskräftewanderungen und um multinationale Unternehmenstätigkeit oder auch um die Bekämpfung der internationalen Kriminalität.

So unumstritten in der ökonomischen Literatur die theoretischen Integrationseffekte sind, so unterschiedlich sind die international vorliegenden Schätzungen der tatsächlichen bisherigen oder künftig möglichen Effekte der EG bzw. der EU. Angesichts dessen ist zu betonen, daß es bei der Frage des Beitritts Österreichs zur EU nicht — wie gelegentlich mißverstanden wird — um die Beurteilung der Richtigkeit oder Wünschbarkeit des westeuropäischen Integrationsprozesses als solchen geht, sondern darum, ob die österreichische Wirtschaft bei Mitgliedschaft oder bei Nicht-Mitgliedschaft bessere Chancen hat.

Natürlich handelt es sich auch um einen Integrationsvorgang, jedoch um einen solchen, dessen überwiegende Wirkungen wegen der Größenverhältnisse (etwa 100 : 2,5) einseitig auftreten. Von unterschiedlich großen Integrationspartnern haben die kleineren relativ größere wirtschaftliche Chancen und vermögen sie auch regelmäßig zu nutzen (CEPR, 1992).

Andererseits kann argumentiert werden, daß der kleinere Partner auch höheren Risiken ausgesetzt ist, von der übermächtigen Konkurrenz des größeren erdrückt, d. h. vom eigenen und von anderen Märkten verdrängt zu werden. Diese Befürchtung spielte etwa vor dem Freihandelsabkommen Österreichs mit der EG 1972 eine Rolle. Österreich konnte seither (1972/1993) seine Exporte in die mittlerweile zwölf Mitgliedsländer der EU um 528% steigern,

während umgekehrt die Importe Österreichs von dort um nur 369% zunahmen

Selbst wenn man annähme, daß sich seither die Wettbewerbsverhältnisse zuungunsten Österreichs verschoben hätten — wofür keinerlei wichtige Evidenz spricht —, ist zu bedenken, welche Risiken es als kleine offene Volkswirtschaft eingeht, die unvermeidlich mit der EU wirtschaftlich stark verflochten ist, deren Politik jedoch nicht nennenswert beeinflussen kann

Zu den möglichen Integrationsgewinnen aus dem EU-Beitritt kommen als ganz wesentliches Kriterium für die Beurteilung des Beitritts aus dem Blickwinkel der Wirtschaft vermiedene Diskriminierungsverluste hinzu

Als Gegenbuchung wären potentielle Verluste des kleinen zu integrierenden Partners denkbar, die durch das Aufrechterhalten von Barrieren gegen den Wettbewerb von Anbietern aus dem großen Binnenmarkt vermieden werden könnten. Diese Situation spielt überwiegend für die österreichische Landwirtschaft und Nahrungsmittelerzeugung eine Rolle, während in nahezu allen anderen Wirtschaftsbereichen die Liberalisierung ohnehin im Rahmen des EWR hergestellt wird

Der eigentliche Vorteil des EU-Beitritts für Österreich und die anderen kleinen EFTA-Länder besteht in der vollen Teilnahme an der künftigen Politik der Europäischen Union.

Die Mitsprachemöglichkeiten im Rahmen des EWR sind formell und faktisch sehr begrenzt. Im Rahmen der EU gewinnt Österreich Einfluß auf die Gestaltung der künftigen Politik. Damit vermeidet es die Gefahr, von Informationen und politischen Trends abgekoppelt zu werden und seine vitalen Interessen nur unzureichend vertreten zu können. Gerade die Dichte und Leistungsfähigkeit der wirtschaftspolitischen Informationsnetze gewinnt in einer hochgradig verflochtenen Informationswelt immer größere Bedeutung.

Es wird gelegentlich argumentiert, daß das Gewicht der österreichischen Mitsprache und Mitentscheidung in den Gremien der EU so gering sein werde, daß es gegenüber der Position als bloßer EWR-Teilnehmer kaum besser erscheint. Dem widerspricht, daß den kleinen Mitgliedern auf den meisten EU-Entscheidungsebenen ein signifikant überproportionales Gewicht eingeräumt wird, daß außerdem im nationalen und internationalen politischen Leben sehr häufig kleine, wenn auch gut organisierte Interessengruppen einen weit überdurchschnittlichen Einfluß auszuüben vermögen, allenfalls durch Koalitionen. „Size is less important than organization.“ Man möchte hinzufügen: Organisation und (durchdachte) Ideen sind wichtiger als die Landesgröße. In bestimmten Sektoren besitzen die meisten kleinen EFTA-Länder überdies eine starke Marktposition und könnten damit die diesbezügliche EU-Politik relativ massiv beeinflussen (Österreich weist allerdings nur in kleineren Nischen eine so starke Stellung auf<sup>1)</sup>); Baldwin, 1992, S. 17)

Österreich ist es in der Vergangenheit verhältnismäßig gut gelungen, überdurchschnittliche Dynamik, auch der Arbeitsproduktivität, mit einem relativ hohen Beschäfti-

## Gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge

gungsgrad und binnen- wie außenwirtschaftlicher Stabilität zu verbinden. Vorübergehend ernstere Ungleichgewichte waren in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre in der Leistungsbilanz und in der ersten Hälfte der achtziger Jahre im Staatshaushalt zu überwinden. Die Leistungsbilanz ist seither einigermaßen ausgeglichen, auch wenn der relativ hohe strukturbedingte Importüberschuß in der Handelsbilanz gelegentlich Anlaß zu Besorgnissen über die Tragfähigkeit der industriellen Basis gibt. Derzeit kommt Österreich den in den Vereinbarungen zum Maastricht-Vertrag festgelegten Konvergenzkriterien nahe, näher jedenfalls als die meisten EU-Mitgliedsländer und Beitrittswerber.

Der Bundeshaushalt konnte nach 1987 schrittweise besser ins Gleichgewicht gebracht werden. Das angestrebte Ziel, das Nettodefizit auf etwa 2½% des BIP zu drücken, konnte noch nicht erreicht werden, denn 1993 mußte überwiegend als Folge der Rezession wieder ein längerfristig unakzeptabel hohes Defizit hingenommen werden. 1990 und 1994 wurde in zwei Schritten das Steuersystem reformiert und die Gesamtsteuerbelastung signifikant gesenkt. Derzeit besteht ein Bedarf an Budgetkonsolidierung, der über die reinen Konjunkturreffekte hinausgeht und daher möglicherweise auf Jahre hinaus die Budgetpolitik bestimmen wird oder sollte.

Die Arbeitsmarktlage unterscheidet sich nach wie vor günstig von jener in den meisten anderen westeuropäischen Ländern, doch war in den letzten Jahren — bei noch wachsender oder jedenfalls nicht sinkender Beschäftigung — ein Anstieg der Arbeitslosenquote auf ein Niveau zu beobachten, das in Österreich in den letzten Jahrzehnten nicht verzeichnet worden war. Außerdem wurden in Österreich größere Gruppen, die von Arbeitslosigkeit bedroht wären, mit Hilfe von sozialpolitischen Einrichtungen aus dem Arbeitsmarkt genommen. Die Arbeitsmarktlage steht weiterhin unter dem Einfluß eines kräftigen Angebotswachstums, das auch durch die angebotssenkenden Instrumente (z. B. frühe Pensionierung, Obergrenzen für Ausländerbeschäftigung) nicht ganz neutralisiert wird.

In der österreichischen Diskussion über den EU-Beitritt wird von Skeptikern argumentiert, daß Österreich keinen Anlaß habe, einer Wirtschaftsgemeinschaft beizutreten, die im Durchschnitt in nahezu allen gesamtwirtschaftlichen Kriterien schlechtere Ergebnisse erziele. Dies nimmt eine automatische oder institutionelle Tendenz zur Angleichung der wirtschaftspolitischen Zielgrößen an.

Tatsächlich können solche Einflüsse nicht geleugnet werden. In einem von internen Grenzen befreiten Wirtschaftsgebiet mit Mobilität der Produktionsfaktoren und der Produkte kann ein Ausgleich unterschiedlicher gesamtwirt-

<sup>1)</sup> Der Hinweis auf die Bedeutung einer guten Organisation der Interessenvertretung auf der Gemeinschaftsebene sollte in Österreich angesichts kolportierter Mängel bei den Beitrittsverhandlungen ernst genommen werden.

schaftlicher Leistungsdaten (Preisstabilität, Beschäftigungsgrad u. a.) leichter stattfinden als zwischen abgeschotteten Volkswirtschaften. Außerdem wird in der Wirtschaftsunion explizit die Konvergenz einzelner Zielgrößen (Inflation, Budgetdefizit, Zinsen und Wechselkurs) angestrebt und von entsprechenden Institutionen unterstützt.

Dies bezieht sich jedoch nicht auf die Einkommenspolitik, auf die Arbeitsmarkt-, die Struktur- und Standortpolitik. Bei gemeinschaftlichen Konvergenzziele wird daher in jener Volkswirtschaft ein höherer Beschäftigungsgrad erzielt werden können, in welcher sich die Einkommenspolitik effizienter und flexibler an die Rahmendaten anpaßt und in der die Allokation der Ressourcen besser funktioniert. Erfolge auf diesem Gebiet schlagen sich auch in einer Wirtschaftsgemeinschaft in einem höheren Beschäftigungsgrad und/oder höherem Wirtschaftswachstum einzelner teilnehmender Volkswirtschaften nieder.

Für ein Nicht-Mitglied Österreich muß andererseits mit einer Verschlechterung der heimischen Wettbewerbsfähigkeit durch allfällige Desintegrationseffekte gerechnet werden, die sich schließlich in einer Beeinträchtigung der Beschäftigungslage niederschlagen würde. Daneben würden auch das Budget- und Leistungsbilanzgleichgewicht sowie die Preisstabilität belastet.

Kleine offene Volkswirtschaften vermögen durchaus auch unter Verzicht auf Abwertungen selbst in Perioden internationaler Verschlechterung der Arbeitsmarktlage innerhalb der Gemeinschaft Verbesserungen des Beschäftigungsgrads zu erzielen. Bestes Beispiel dafür sind die Niederlande, deren Arbeitslosenquote von Mitte der achtziger Jahre bis 1992 von 11,8% auf 6,8% gesenkt werden konnte.

Durch Integrationsschritte, die größere Sektoren der heimischen Wirtschaft dem internationalen Wettbewerb öffnen, mag allerdings Wettbewerbs- und Rationalisierungsdruck entstehen, der sich negativ auf die Beschäftigungslage auswirken könnte. Vorübergehende Nettoeinbußen an Beschäftigung sind nicht immer auszuschließen. Ein solches Szenario wurde bereits im Cecchini-Bericht modelliert, in welchem die gesamtwirtschaftliche Entwicklung im ersten Jahr nach Vollendung des Binnenmarktes einen Beschäftigungsrückgang von rund ½% erwarten ließen. Erst für das dritte Jahr war mit netto positiven Beschäftigungseffekten zu rechnen (*EG-Kommission*, 1988 S. 166).

In diese Richtung deuten auch die Simulationen des WIFO für die Teilnahme am EWR. Kurzfristige wettbewerbsbedingte Einbußen an Beschäftigung ergeben sich primär aufgrund der Binnenmarkteffekte des EWR und nicht so sehr mit dem EU-Beitritt.

Dieser löst wettbewerbs- oder marktordnungsbedingte Beschäftigungseffekte naturgemäß am ehesten in der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelerzeugung aus. Darüber hinaus werden Beschäftigungseinbußen jene Berufszweige betreffen, die direkt mit der Grenzabfertigung zu tun haben (Zollwache, Zolldeklaranten in Speditionen). Im Vergleich zum Szenario der EWR-Teilnahme treten von Anfang an positive Netto-Beschäftigungseffekte auf, obwohl im ersten Jahr der EU-Mitgliedschaft ein verhältnismäßig starker zusätzlicher Produktivitätsschub angenommen wird.

Der EU-Beitritt wirkt sich auf die Preisstabilität positiv aus. Im Vergleich zum EWR-Szenario, das seinerseits schon preisdämpfende Binnenmarkteffekte des ausgeweiteten Wettbewerbs enthält, wird der Deflator des privaten Konsums weiter gedämpft. Dies ist in erster Linie eine Folge der Anpassung der Agrarpreise an das im allgemeinen niedrigere Preisniveau innerhalb der Europäischen Union und des Wettbewerbs auf den Nahrungsmittelmärkten.

Die Berechnungen des WIFO lassen an zwei anderen Punkten des wirtschaftspolitischen Zielbündels vor allem in der Anfangsphase Belastungen erwarten. Zum einen ist ein gewisser Importschub wahrscheinlich, der größer sein könnte als stimulierende Einflüsse auf den Export. Dies ergibt sich nicht zuletzt aus einer starken Investitionswelle als Folge des Beitritts mit dementsprechend hohem Bedarf an importierten Investitionsgütern. Teilweise muß auch mit dem raschen Vordringen ausländischer Marken und Vertriebssysteme für Konsumgüter gerechnet werden, von denen nicht leicht festzustellen ist, ob sie eine Folge des EU-Beitritts oder schon des EWR sind.

Andererseits wird sich eine vorübergehend erhöhte Belastung der öffentlichen Haushalte ergeben, weil mit dem Beitritt zusätzliche Budgetaufwendungen verbunden sind. Da sie überwiegend mit Übergangsmaßnahmen zusammenhängen, klingen sie nach der Anfangsphase deutlich ab.

Die komparativ-statischen Konsequenzen des EU-Beitritts für die öffentlichen Haushalte sind mittlerweile im Prinzip (innerhalb eines gewissen quantitativen Spielraums) einigermaßen geklärt. Ihre Darstellung sollte gedanklich auf einer volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung beruhen, in welcher als Sektoren nicht nur die Pole „Österreich“ und „EU“ (sowie „übrige Welt“), sondern innerhalb Österreichs auch die Pole „Staat“, „Unternehmen“, „Haushalte“ unterschieden werden. Damit kann der irreführende Eindruck vermieden werden, daß die Nettoaufwendungen des „Staates“ (der öffentlichen Körperschaften) im direkten Zusammenhang mit dem EU-Beitritt insgesamt „Kosten“ der österreichischen Volkswirtschaft bedeuten.

Außerdem wäre einzuschränken, daß die Summe der Budgetaufwendungen auch nicht durchwegs „Kosten“ im wirtschaftlichen, sondern eher im kameralistischen Sinn sind, weil darunter auch Investitionen fallen (z. B. Beteiligung an der Europäischen Investitionsbank).

Der EU-Beitritt verschiebt die Bilanzstrukturen innerhalb der österreichischen Volkswirtschaft kurzfristig tatsächlich zu Lasten der öffentlichen Haushalte. Damit kommt zur Bilanz der Zahlungen zwischen Österreich und der EU ganz wesentlich eine Veränderung der innerösterreichischen Einkommens- und Vermögensverteilung hinzu. Die Distributionseffekte der Integration sind ein Aspekt, der bisher kaum untersucht wurde, für den es aber theoretische und empirische Vorbilder gibt (*Neven*, 1990).

Kurzfristig und komparativ-statisch ergibt sich infolge Verpflichtungen des Staates (des Bundes und der Länder) einerseits gegenüber dem Budget der EU, andererseits infolge erhöhter Anpassungshilfen an inländische Wirtschaftszweige und Regionen eine Nettobelastung der öffentlichen Haushalte, vor allem des Bundes. Diese wird

durch den Wegfall temporärer Unterstützungen in wenigen Jahren stark reduziert.

Die Berechnung berücksichtigt damit die dynamischen Effekte noch nicht, die sich aus der im Vergleich zum Basis-szenario ohne EU-Beitritt erhöhten Dynamik der Wirtschaft und dem höheren Beschäftigungsgrad ergeben. Die dadurch induzierten Effekte auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte entschärfen daher die Budgetbelastung auch schon kurz- und mittelfristig.

Es erscheint nicht übertrieben, die Kosten des Beitritts zur EU einerseits als eine volkswirtschaftliche Investition oder auch als eine Art Versicherungsprämie gegen weltwirtschaftliche Rückschläge und Gefahrensituationen aufzufassen. Das enthebt die Budgetpolitik freilich nicht einer konsequenten und wahrscheinlich längerfristig durchzuhaltenden Strategie mit dem Ziel des Abbaus der bestehenden und der durch den Beitritt kurzfristig erhöhten Budgetungleichgewichte. Die günstigen gesamtwirtschaftlichen Effekte des Beitritts geben die Möglichkeit dazu — vor allem auch zur Überprüfung von Staatsausgaben, die sich gerade im Fall der EU-Mitgliedschaft vermeiden lassen, weil diese längerfristig private und unternehmerische Risiken reduziert.

## Effekte außerhalb des Modells

Die Berechnungen mit dem Makro- und einem Sektor-(Input-Output-)Modell gestatten eine konsistente Quantifizierung der endogenen Variablen auf Basis exogen vorgegebener Annahmen und bisheriger ökonomischer Zusammenhänge. Eine sorgfältige Abwägung der Modellergebnisse ist angebracht sowohl in bezug auf alternative exogene Ausgangsannahmen als auch in bezug auf die interne Modellstruktur und die quantitativen Erfahrungen aus der Vergangenheit. Ein Teil der nicht in ökonomischen Modellen abzuhandelnden Fragen wurde schon im Zuge der Diskussion der integrationspolitischen Überlegungen erörtert.

Weitere wichtige Effekte, die nicht modellendogen behandelt werden können, ergeben sich aus veränderten Marktstrukturen.

Die internationalen Rahmenbedingungen der österreichischen Wirtschaft haben sich nicht nur infolge des westeuropäischen Integrationsprozesses, sondern gleichzeitig auch infolge der Reformen in Osteuropa geändert. Die Anwendung der EU-Wettbewerbsregeln räumt mit traditionellen Verhaltensweisen auf, die das Investitions-, Beschäftigungs-, Produktions- und Vermarktungsverhalten beeinflussen. Die tatsächliche Wettbewerbssituation auf dem EU-Markt und auf dem österreichischen Markt wird daher durch die Modellstrukturen nicht vollständig abgebildet.

Die Wirkungen der EWR-Teilnahme und des EU-Beitritts auf die verschiedenen Sektoren der Land- und Forstwirtschaft, der Sachgüterproduktion und der Dienstleistungen wurden vom WIFO bereits eingehend untersucht. Die folgenden Kapitel stützen sich auf Überprüfungen dieser Analysen nach Vorliegen der Verhandlungsergebnisse.

Dennoch muß festgehalten werden, daß einzelne wichtige Aspekte bisher kaum genügend analysiert wurden. Es ist auch nach dem Beitrittsbeschluß nicht zu spät, Studien nachzuholen, die über die Wettbewerbsfähigkeit österreichischer Produkte und Standorte auf dem europäischen Markt zusätzliche Anhaltspunkte geben könnten. Zu beachten ist, daß es dabei auch und sogar vor allem um Effekte der EWR-Teilnahme und nicht des EU-Beitritts allein geht.

Vor allem fehlen Analysen zu folgenden Aspekten:

- 1 Das Verhalten von multinationalen Unternehmen, die schon bisher in Österreich tätig waren: Diese könnten nach der Vollendung des Binnenmarktes, der Öffnung Osteuropas und dem Eintritt Österreichs in die EU ihre Standortpolitik überprüfen. Eine solche Überprüfung muß keineswegs zuungunsten des österreichischen Standorts ausfallen, der durch den Beitritt zusätzliche Attraktivität gewinnt.
- 2 Der Wegfall von Wettbewerbsbeschränkungen wirkt sich neben dem Agrarsektor vor allem in Sektoren aus, die öffentliche Auftraggeber beliefern, sowie in einer Reihe von Dienstleistungs-, Verkehrs-, Telekommunikations- und Versorgungsunternehmen. Hier scheinen eingehendere Untersuchungen der Konsequenzen der EU-Wettbewerbspolitik und der Entwicklungen der Wettbewerbspraxis wünschenswert und dringlich.
- 3 Die Weitergabe der Vorteile des großen Marktes an die Konsumenten geschieht nur in dem Maß, als die Wettbewerbsprinzipien auch im Distributionssystem wirksam werden. Hier ist eine rasche Konzentration auf große europäische Verteilerunternehmen mit Marktmacht vor allem gegenüber ihren Lieferanten zu beobachten. Daher sind auch Prognosen der tatsächlich preisdämpfenden Effekte wenig gesichert. Außerdem wäre die Frage eingehender als bisher zu prüfen, welche Konsequenzen die starke Marktstellung des europäischen Handels für die durchschnittlich kleinen österreichischen Anbieter von Konsumwaren mit ihren vergleichsweise schwach ausgeprägten Markensignalen haben könnte.

## Österreichs Wirtschaftspolitik innerhalb der EU

Der Beitritt zur EU zusammen mit der schon vollzogenen Teilnahme am EWR bedeutet nicht nur für die Wirtschaft, sondern auch für die staatlichen und institutionellen Strukturen Österreichs, vor allem auch für die Wirtschaftspolitik eine einschneidende Zäsur. So wie die Wirtschaft sich an die neuen Rahmenbedingungen anpassen muß oder schon mußte, ist auch eine gründliche Überprüfung der Strukturen und Mechanismen der Wirtschaftspolitik unumgänglich.

Wesentliche Aspekte einer früher autonomen nationalen Wirtschaftspolitik, besonders auch auf Makroebene, werden an die Gemeinschaft übertragen, entweder schon mit dem Beitritt oder mit dem Aufbau der Wirtschafts- und Währungsunion. Dazu zählen neben der Währungspolitik,

die schon bisher informell ähnlichen Vorgaben folgte, die Makrostrukturen der Budgetpolitik einschließlich einiger fiskalischer Aspekte sowie die Ausgestaltung der Strukturpolitik insbesondere in bezug auf Beihilfen. Damit kommt der Einkommenspolitik eine erhöhte wirtschaftspolitische Steuerungsfunktion zu.

So falsch es wäre, die bisher eingespielten Verhaltensweisen und Mechanismen unbeeinflusst fortsetzen zu können, so verfehlt wäre es anzunehmen, daß mit dem EU-Beitritt praktisch alle wichtigen Kompetenzen auf die Gemeinschaftsebene übertragen und daher eigene Anstrengungen oder Strategien ohnehin gegenstandslos werden.

Bei weitem nicht alle bewährten österreichischen Politikmuster müssen über Bord gehen. Die Orientierung der Einkommenspolitik an währungspolitischen Vorgaben etwa, wesentliche Kriterien der Lohnpolitik, Instrumente der Arbeitsmarktpolitik, Teile der Förderungslandschaft nach Anpassung an EU-Richtlinien — vor allem für Forschung und Entwicklung sowie für Umwelt- und Regionalförderung — können beibehalten oder ausgestaltet werden. Auch Strukturen des Budgets und der Sozialpolitik werden nicht direkt auf Gemeinschaftsebene festgelegt. Freilich sind internationale Zusammenhänge immer stärker zu beachten.

Vieles spricht dafür, eine österreichische Strategie der konsequenten Standortpolitik zu entwerfen. Sie könnte sich auf die jüngsten Vorschläge des *Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen* (1994) stützen. Insbesondere sind alle Maßnahmen zur Verbesserung der materiellen und der immateriellen Infrastruktur sowie zur Verbesserung der Effizienz öffentlicher Dienstleistungen jedenfalls EU-konform und überdies nicht durchwegs kostspielig.

Neben der Überprüfung des österreichischen wirtschaftspolitischen Systems ist aber auch eine bisher ungewohnte Aufgabe wahrzunehmen, nämlich die aktive Beschäftigung mit der europäischen Wirtschaftspolitik.

Daran kompetent teilzunehmen sichert nicht nur spezifische österreichische Interessen und vermag die positiven Integrationsmöglichkeiten erst voll auszuschöpfen, es ist auch eine Verpflichtung, die Österreich gegenüber der EU übernimmt und die seine Geltung in Europa mitentscheidet. Österreich verfügt über Erfahrungen, die durchaus im größeren Rahmen interessant und nützlich sein könnten. Allerdings werden auch seine bisher begrenzten personellen Kapazitäten für die Behandlung schwieriger Fragen auf EU-Ebene, die gleichermaßen theoretische Schulung wie praktisch-politische Erfahrung voraussetzen, beschleunigt ausgeweitet werden müssen.

---

## Literaturhinweise

---

**Baldwin R E** „The Economic Logic of EFTA Countries Joining the EEA and the EC“ EFTA Occasional Paper 1992 (41)

**Baldwin R** „On the Measurement of Dynamic Effects of Integration“ *Empirica* 1993 20(2) S 129-146

**Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen** *Wirtschaftsstandort Österreich* Wien 1994

**CEPR Annual Report** *Is Bigger Better? The Economics of EC Enlargement* London 1992

**EG-Kommission** „The Economics of 1992 Cecchini-Bericht“ *The European Economy* 1988 (35)

**Kramer H** „Zum Abschluß der Uruguay-Runde des GATT“ *WIFO-Monatsberichte* 1994 67(4) S 262-268

**Neven D J** „EEC Integration Towards 1992: Some Distributional Aspects“ *Economic Policy* 1990 (10) S 14ff

**Tichy G** „EC 92 and the Outsiders View: The European Neutrals“ *Karl-Franzens-Universität Graz Research Memorandum* 1991 (9006)