

# Prognosen oder Projektionen?

Kritische Anmerkungen zur österreichischen Diskussion der Effekte des EU Beitritts<sup>1</sup>

Engelbert Stockhammer

Mit 1. Jänner 1995 trat Österreich der Europäischen Union bei. Dieses historische Ereignis war nur einer unter mehreren Schritten in der Teilnahme Österreichs am Projekt der europäischen Integration. Bereits ein Jahr zuvor hatte Österreich mit der Teilnahme am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) einen großen Teil des Rechtskörpers der EU übernommen. Österreichs Wirtschaft war bereits zu diesem Zeitpunkt eng mit Europa verflochten. So gingen 1992 66,1% der Exporte Österreichs an EU Länder (Statistisches Jahrbuch 1995). Mit dem EU Beitritt war die Integration Österreichs nicht zu Ende. Mit 1. Jänner 1999 nahm Österreich an der letzten Phase der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) teil, der Einführung der gemeinsamen Währung und deren Management durch die Europäische Zentralbank.

Wie sind heute, 10 Jahre nach dem EU-Beitritt, die wirtschaftlichen Effekte auf Österreich einzuschätzen? Entsprechend die tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung den Erwartungen? Dieser zweiten Frage wird im Folgenden nachgegangen. Dazu wird ein kurzer, kritischer Überblick über die Studien zu den Effekten des EU Beitritts gegeben und deren Ergebnisse der tatsächlichen wirtschaftlichen Entwicklung seit 1995 gegenübergestellt werden. Im Gegensatz zur der in den Studien ebenso wie derzeit in Politik und Medien vorherrschenden, überaus positiven Einschätzung wird hier eine nüchterne Bilanz gezogen.

## Der EU Binnenmarkt und die Währungsunion

Das Binnenmarkt Projekt war mit hohen Erwartungen verbunden. Im Cecchini Report von 1988 wurden die Wohlfandeffekte innerhalb von fünf Jahren auf rund 4,5% (eigentlich: 3,2 bis 5,7%) des EU BIP geschätzt und die Schaffung von 1,3 bis 2,3 Millionen neuer Jobs in Aussicht gestellt. Gleichzeitig sollten die Budgets um 1,5 bis 3%-Punkte des BIP entlastet werden und die Preise um 4,5 bis 7,7% fallen. Der Grund für diese erfreulichen Effekte wurde in der Intensivierung des Wettbewerbs und Nutzung von economies of scale gesehen. Diese würden wegen des Wegfalls nicht-tarifärer Handelshemmnisse, der Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens und der Liberalisierung von Finanzdienstleistungen eintreten.

Der Cecchini Bericht war sehr explizit in seiner Betonung, dass der Binnenmarkt alleine nicht ausreichen würde. Notwendig zur Erzielung der positiven Effekte in vollem Umfang sei eine strikte Wettbewerbspolitik und eine aktive Nachfragepolitik, nicht zuletzt da die Produktivitätsgewinne in der Anfangsphase die Arbeitslosigkeit erhöhen könnten (Emerson et al. 1988, 213). Es ist wert, die relevante Passage ausführlich zu zitieren:

»More than full implementation of the White Paper is required in order to achieve the potential benefits of an integrated European market. There must be a strong

competition policy (...). Macroeconomic policy has to be set on a coherent, growth-oriented strategy. The White Paper represents a policy aimed at making the supply potential of the Community economy more flexible and competitive. The counterpart in terms of the demand side needs to be clearly agreed among policy-makers and credibly communicated to business and public opinion.« (Emerson et al. 1988, 10)

Die Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) war Gegenstand des Maastricht Vertrags (1994), in dem die Bedingungen für die Mitgliedschaft, die bekannten Konvergenzkriterien festgelegt wurden. Die WWU trat 1999 in Kraft und wurde durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) flankiert. Selbiger schreibt mittelfristig ausgeglichene Staatshaushalte vor und droht mit Strafzahlungen im Fall von Budgetdefiziten von mehr als 3% des BIP (außer im Fall einer schweren Rezession). Gleichzeitig wurde die EZB (Europäische Zentralbank), nach Vorbild der Bundesbank, als politisch unabhängige Institution gegründet und ihre Aufgabe in der Wahrung der Preisstabilität festgeschrieben.

Dieses institutionelle Setting der europäischen Wirtschaftspolitik, wo die Geldpolitik ausschließlich der Preisstabilität und die Fiskalpolitik dem Prinzip des ausgeglichen Budget verpflichtet ist, wurde wegen seines immanenten deflationären Bias oft als inadäquat kritisiert und auch für die Heftigkeit und Länge der Rezession in den letzten Jahren verantwortlich gemacht. So schreibt z. B. der Economist: »In recent years, both [Japan and the EU] have suffered from extraordinarily incompetent macroeconomic policies. (...) In Europe, an obsession with tight monetary policy has exacerbated the recent economic downturn.« (Economist, Sept 20th, 2003. A survey of the world economy, p. 4). Die kritisierte Wirtschaftspolitik ist dabei nicht nur auf persönliche Fehler von wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern zurückzuführen, sondern auf die wirtschaftspolitischen Strukturen, die durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt geschaffen wurden.

### **Studien zu den Effekten des EU Beitritts**

Es liegen eine beträchtliche Anzahl von Studien zu den makroökonomischen Effekten des EU Beitritts für Österreich vor, die fast alle von Fritz Breuss, teils in Zusammenarbeit mit anderen Autoren, verfasst wurden. Während die frühen Studien vor dem EWR Beitritt, der EU Volksabstimmung bzw. dem WWU Beitritt (von Ministerien bzw. dem Bundeskanzleramt) in Auftrag gegeben worden waren, sind die späteren Studien eher als Evaluierungen denn als Entscheidungshilfen zu verstehen.

Tabelle 1 gibt eine Übersicht über die diversen Studien und die Hauptergebnisse. Zur Vereinfachung wird nur ein realer und ein nomineller Indikator, nämlich das durch den EU Beitritt verursachte BIP-Wachstum bzw. die entsprechende Veränderung der Inflationsrate angegeben. Die Studien selbst weisen detailliertere Ergebnisse (z. B. für Investitionen, Konsum und Arbeitsproduktivität als reale Größen) aus. Im Detail sind die angeführten Ergebnisse nicht vergleichbar, da sie sich auf unterschiedliche Szenarien beziehen<sup>2</sup> und unterschiedliche Beobachtungszeiträume umfassen. Die Grundtendenz der Studienergebnisse ist jedoch klar. Typischerweise wird eine Erhöhung des Wachstums realer Größen und eine Reduktion des Wachstums nomineller Größen vorhergesagt.

Eine makroökonomische Simulation des EU Beitritts ist natürlich mit einer Vielzahl methodischer Probleme konfrontiert und muss eine Vielzahl von Annahmen machen, die kaum als realistisch zu bezeichnen sind. Teils ist das aufgrund des zwangs-

**Tabelle 1: Eine Übersicht über die vorhandenen Studien**

Studie	Thema	Methode	BIP	Inflation
BS 89	EWR vs. EFTA	Nf Mod Sim	1,6	-1,6
BSK 94	EU vs EWR	nf Mod Sim	2,8	-3,3
KK 96	EU	CGE Sim	2,0	
B 97	WWU	Makro Mod Sim	2,2	+6,5
B 99, B 00	EU	Histor Makro A	3,0	-4,3 / -1,9
B 03, B05	EU	Ang Mod Sim	2,2	-1,5

Anmerkung: Die Studienergebnisse sind aufgrund von Unterschieden in den unterstellten Szenarien nicht direkt vergleichbar.

Abkürzungen: Nf Mod Sim – Simulation mit einem nachfrageorientierten Modell;  
 Ang Mod Sim – Simulation mit einem angebotsorientierten Modell;  
 CGE – Computational General Equilibrium Modell;  
 Hist Makro A – makroökonomische Analyse mit historischen Daten.

weise engen Simulierungsrahmens unvermeidlich, teils werden jedoch damit zentrale Ergebnisse beeinflusst. Die folgenden Punkte sind besonders bemerkenswert oder problematisch:

- Während die frühen Arbeiten (BS 89, BKS 94) noch nachfrageorientierte Makromodelle verwendeten, liegen den späteren Arbeiten (v. a. B 03, B 05) rein angebotsseitige Modelle zugrunde. Nachfrageeffekte können in solchen Modellen definitionsgemäß nicht adäquat berücksichtigt werden.
- Mit Ausnahme von B 99, 00 werden die Produktivitätsgewinne durch die Handelseffekte (und teilweise anderer positiver, angebotsseitiger Entwicklungen) per *Annahmen* in die Simulationen eingebaut.
- Die Modelle beziehen sich alle auf Handelseffekte und Budgeteffekte. Von den Dimensionen des EU Beitritts wird daher nur die Binnenmarktseite abgebildet. Die mit der Währungsunion einhergehende Beeinflussung der Geldpolitik und der nationalen Fiskalpolitiken, also die Nachfrageseite, wird in keiner Studie thematisiert.<sup>3</sup>
- Durch den EU Binnenmarkt fielen die Grenzen sowohl für Kapital als auch für Arbeit. Da der Faktor Arbeit durch eine Vielzahl von kulturellen und sozialen Faktoren eine wesentlich geringere Mobilität aufweist, ist zu erwarten, dass die tatsächlichen Effekte asymmetrisch sind. Speziell wäre durch die (relativ) höhere Kapitalmobilität eine Erhöhung der Preiselastizität der Arbeitsnachfrage zu erwarten, was bei Lohnverhandlungen die Verhandlungsposition der ArbeitnehmerInnen schwächen würde. Diese Verteilungswirkungen des Binnenmarkts wurden in keiner der Studien thematisiert.
- Der Verlust von Gestaltungsmöglichkeiten staatlicher Wirtschaftspolitik durch die EU Wettbewerbspolitik und den SWP wird ebenso nicht thematisiert. Während sich die Kosten durch die nun fehlende Möglichkeit z. B. einer austrokeynesianischen Wirtschaftspolitik in den 70er Jahren, die die Arbeitslosigkeit deutlich unter dem europäischen Durchschnitt hielt, einer exakten Quantifizierung naturgemäß entziehen, stellen sie doch eine relevante Kostenkategorie dar.<sup>4</sup>

## Österreichs Wirtschaft vor und nach dem EU Beitritt

In Tabelle 2 sind verschiedene wichtige makroökonomische Kennzahlen Österreichs zusammengefasst. Dabei fällt folgendes Muster auf:

- Die realen Kennzahlen wie Wachstum des BIP, der Investitionen, und der Arbeitsproduktivität sowie die Arbeitslosenrate haben sich durchgehend verschlechtert. Das Wirtschaftswachstum ist seit dem EU Beitritt gefallen, ebenso die Investitionen und das Produktivitätswachstum. Die Arbeitslosigkeit ist seit dem EU Beitritt gestiegen.
- Die monetären Kennzahlen haben sich seit dem EU Beitritt verbessert. So ist die Inflationsrate gefallen, ebenso die Zinsen. Dieser Eindruck bestätigt sich auch, wenn andere Indikatoren verwendet werden, z. B. die Differenz zwischen nominellen Zinsen und nominellem Wirtschaftswachstum, die oft als Indikator für monetary tightness herangezogen wird.

**Tabelle 2: Österreichs wirtschaftliche Entwicklung vor und nach dem EU Beitritt**

	85 – 94	89 – 94	95 – 99	95 – 04	Vergleich	
	10 Jahre vor EU	5 Jahre vor EU	5 Jahre nach EU	10 Jahre nach EU	5 Jahre	10 Jahre
BIP	2,7%	2,8%	2,7%	2,1%	-0,2%	-0,6%
Investitionen	4,5%	3,5%	3,3%	2,7%	-0,2%	-1,8%
Arbeitsproduktivität	2,15%	2,20%	2,18%	1,72%	0,0%	-0,4%
Arbeitslosenrate	4,4	4,6	5,5	5,4	0,9	1,0
Preise	2,7%	3,4%	1,3%	1,5%	-2,1%	-1,2%
Zinsen	6,79	7,92	3,60	3,44	-4,3	-3,3

Quelle: OECD Economic Outlook dataset.

BIP: GDP volume, Investitionen: Private fixed investment, Preise: consumer prices,

Zinsen: short-term interest rates, Arbeitsproduktivität: productivity index (GDP per employment),

Arbeitslosenrate: unemployment rate

Die tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung Österreichs seit dem EU Beitritt gibt also ein ernüchterndes Bild, das mit den Studienergebnissen im Widerspruch zu stehen scheint. Strenggenommen ist allerdings jede tatsächliche Entwicklung mit den Prognosen konsistent. Die Prognosen beziehen sich ja auf das *zusätzliche* Wachstum durch den EU Beitritt. Hat sich das Trendwachstum aus anderen Gründen verringert, so können die positiven Effekte durchaus eingetreten sein. Im konkreten Fall wurde ca. 0,5% mehr Wachstum pro Jahr vorhergesagt, tatsächlich ist das Wachstum um 0,5% p. a. gefallen. Damit die Prognosen stimmen, müsste also das Trendwachstum aus anderen Gründen um einen ganzen Prozentpunkt gefallen sein. Dies ist zwar möglich, allzu plausibel ist es nicht. Die angeführten Studien geben auch keinerlei Erklärungen diesbezüglich.<sup>5</sup>

Es sind jedoch nicht nur die makroökonomischen Kennzahlen, die darauf hindeuten, dass die erwarteten positiven Effekte nicht eingetreten sind. Erstens ist die erwartete Intensivierung des Handels mit der EU nicht zustande gekommen. Der Anteil der EU 15 am österreichischen Außenhandel ist gesunken, während jener Mittel- und Osteuropas sowie der NAFTA Länder gestiegen ist. Vor allem zweite-

res steht im Widerspruch zu den Prognosen (Breuss 2005). Zweitens gibt es bislang keine Evidenz, dass der Wettbewerbsdruck gestiegen ist, wie er es gemäß den Prognosen hätte tun sollen. Die Profitquote, ein einfaches Maß für den Mark Up und damit die Marktmacht der Unternehmen, ist in der österreichischen Industrie im relevanten Zeitraum sogar gestiegen. Es gibt also bisher keinen Beleg, dass der Wettbewerbsdruck in Österreich tatsächlich gestiegen ist.<sup>6</sup> Drittens hatten die Prognosen argumentiert, dass über die Ausnutzung von Skalenerträgen und Ausnutzung von komparativen Kostenvorteilen in der Produktion die Produktivität steigen würde. Tatsächlich sind die Wachstumsraten der Arbeits- und der Totalen Faktorproduktivität jedoch gesunken. Auch dies legt nahe, dass der erwartete positive Angebotsschock nicht eingetreten ist.

### Resümee

Bei nüchterner Betrachtung sind die erwarteten positiven Effekte des EU Beitritt bisher nicht, bestenfalls: noch nicht, nachweisbar. Angesichts der euphorischen Prognosen lässt dies drei Interpretationen zu. Erstens, dass die Prognosen schlicht überzogen oder gar falsch waren. Zweitens, dass die Prognosen korrekt waren, die positiven Effekte jedoch von exogenen negativen Entwicklungen überlagert wurden. Beide Interpretationen sind mit den Fakten vereinbar. Die Plausibilität der ersten These leidet darunter, dass impliziert wird, dass der EU Binnenmarkt keine angebotsseitigen Effekt gehabt hätte; die der zweiten daran, dass der unterstellte exogene Schock sehr groß gewesen sein müsste. Beide sind in ihrer extremen Form nicht allzu plausibel.

Eine dritte Interpretation ist, dass der EU Beitritt sehr wohl positive angebotsseitige Effekte hatte (wenn auch wohl in bescheidenerem Umfang als prognostiziert), gleichzeitig aber auch negative Effekte auf der Nachfrageseite. Die Produktivitätsgewinne konnten wegen Nachfragemangels nicht voll realisiert werden konnten. Diese negativen Nachfrageeffekte sind auf den policy mix zurückzuführen, der mit der spezifischen Ausgestaltung der WWU einherging. Im Euroraum ist die Geldpolitik zentralisiert und hat ausschließlich Preisstabilität als Zielgröße, während die Fiskalpolitiken erstens durch den SWP im Spielraum stark eingeschränkt und zweitens nicht effektiv koordiniert sind, was ihre wirtschaftspolitische Nutzung stark behindert. Insgesamt wurde also ein policy mix implementiert, der einen deflationären Bias aufweist. Im Umkehrschluss bedeutet dies: will die EU die zu erwartenden positiven realwirtschaftlichen Effekte des Binnenmarkts realisieren, braucht es eine wirtschaftspolitische Kehrtwende hin zu einer expansiven makroökonomischen Politik.

### Literatur

- Badinger, Harald/ Breuss, Fritz (2004) Has Austria's Accession to the EU Triggered an Increase in Competition? A Sectoral Markup Study. Wifo Working Papers 220/2004.
- B99 – Breuss, Fritz (1999) Gesamtwirtschaftliche Evaluierung der EU-Mitgliedschaft Österreichs, WIFOMonatsberichte, 1999, 72(8), pp. 551-575.
- B00 – Breuss, Fritz (2000) An Evaluation of the Economic Effects of Austria's EU Membership, Austrian Economic Quarterly, 2000, 5(4), pp. 171-196.
- BKS 94 – Breuss, Fritz/ Kratena, Kurt/ Schebeck, Fritz (1994) »Effekte eines EU-Beitritts für die Gesamtwirtschaft und für die einzelnen Sektoren«, WIFO-Monatsberichte, Special Issue, May, pp. 18-33.
- B97 – Breuss, Fritz (1997) Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der WWU in Modellsimulationen. In: Baumgartner, J./ Breuss, E./ Kramer, H./ Walterskirchen, E.:

- Auswirkungen der Wirtschafts- und Währungsunion. Wien: Wifo.
- B03 – Breuss, Fritz (2003) Austria, Finland and Sweden in the European Union. *Austrian Economic Quarterly* 4/2003, pp. 131-58.
- B05 – Breuss, Fritz (2005) Austria, Finland and Sweden after 10 years in the EU: expected and achieved integration effects. *Europainstitut Working Papers* 65
- BS 89 – Breuss, Fritz/ Schebeck, Fritz (1989) *Die Vollendung des EG-Binnenmarkts. Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen für Österreich*. Wien: Wifo.
- Emerson, Michael/ Aujean, Michel/ Catinat, Michel/ Goybet, Philippe/ Jacquemin, Alexis (1988) *The Economics of 1992*. Oxford: Oxford University Press.
- KK 96 – Keuschnigg, Christian/ Kohler, Wilhelm (1996) Austria in the European Union: Dynamic Gains from Integration and Distributional Implications, *Economic Policy* 22, pp. 155-211.

## Anmerkungen

- 1 Dieser Artikel beruht auf einer Studie im Auftrag der Arbeiterkammer Wien, die in einer ausführlicheren Version in *Wirtschaft und Gesellschaft* 3/05 erscheinen wird. Der Autor dankt Werner Raza für hilfreiche Kommentare.
- 2 Diese Unterschiede beinhalten die Definition der Szenarien (EFTA, EWR, EU Binnenmarkt, WWU), aber auch die Frage, ob ein Budgetausgleich erfolgt.
- 3 B 97 weist zusätzlich zu den Handelseffekten des WWU noch eine separate Schätzung des Sparpaktes 1996 aus, bestreitet aber einen kausalen Zusammenhang zwischen dem Sparpaket und den Konvergenzkriterien.
- 4 Die Quantifizierung ist nicht zuletzt deshalb so schwierig, weil die Hindernisse, die einer solchen Politik im Wege stehen, nur zum Teil auf die EU zurückzuführen sind. Beispielsweise wäre eine Subventionierung der verstaatlichten Industrie mit der EU Wettbewerbspolitik unvereinbar. Da die Verstaatlichte Industrie mittlerweile privatisiert wurde, ist aber eine solche Politik aus innenpolitischen Gründen gar nicht mehr möglich.
- 5 Es gab im relevanten Zeitraum positive ebenso wie negative exogene Schocks. Die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands war von einer schwachen Wachstumsdynamik geprägt, die Österreich auch ohne EU Beitritt negativ beeinflusst hätte. Andererseits stellte die Öffnung der zentraleuropäischen Staaten über die Exporte einen positiven Schock dar.
- 6 Dieser Befund wird auch durch anspruchsvollere Untersuchungen bestätigt. Badinger und Breuss (2004) schätzen die Entwicklung des mark up auf Grenzkosten für 46 österreichische Industrien und finden keinen Beleg für eine allgemeine Reduktion des mark up.