

Was kann Österreich nach 25 Jahren erfolgreicher EU-Mitgliedschaft noch erwarten?

Beitrag in: „Europäische Rundschau“ 2020/1, 27-32

Fritz Breuss

Österreich ist am 1. Jänner 1995 – zusammen mit Finnland und Schweden – einer EU beigetreten, die mit der heutigen erweiterten Union kaum vergleichbar ist. Der EU-Binnenmarkt war erst zwei Jahre alt und weit davon entfernt, vollständig zu sein. Die im Maastricht-Vertrag geplante Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) und die Einführung des Euro standen erst noch bevor. Nach dem welthistorischen „Wunderjahr“ 1989 (Zusammenbruch des Kommunismus und Ostöffnung) stand die EU vor der Entscheidung: entweder Vertiefung oder Erweiterung. Letztlich wurde beides in Angriff genommen und gelang daher nur unvollkommen. Die nicht eingetretenen positiven Wachstumsimpulse, die der Cecchini-Bericht vorausgesagt hatte, wollte man mit der Lissabon-Strategie 2000 korrigieren. Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise mit der Großen Rezession 2009 machten die hehren Ziele, aus der EU den dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen, zunichte. Die Strategie Europa 2020 sollte Abhilfe schaffen. Zwischenzeitlich – beginnend mit 2004 – fand die große EU-Erweiterung statt und machte aus der EU von 1995 mit 15 nunmehr eine Union mit 28 Mitgliedern. Zwei Krisen führten in jüngster Zeit zu einer mehrfachen Spaltung Europas. Die der Großen Rezession folgende Eurokrise ab 2010 führte zur Spaltung der erst 19 Staaten umfassenden Eurozone in einen Kern und in die Peripherie. Letztlich gelang es zwar den Euro zu retten (siehe Breuss, 2019), die Verstimmung blieb aber. Die Flüchtlingswelle 2015 löste wegen der Aufteilung der Immigranten eine Krise zwischen den alten, reichen und den neuen, immer noch im Aufholprozess befindlichen EU-Mitgliedstaaten in Osteuropa aus.

Immer stärker in die EU integriert

Mit dem Beitritt zur EU kommt es zur Einschränkung der nationalstaatlichen Autonomie und zur Abgabe von Kompetenzen an die Union zu Gunsten einer verstärkten Mitgestaltung in der Gemeinschaft. (siehe z.B. Griller et al., 2015). Die Briten schätzten bei ihrem Brexit-Referendum offensichtlich den Nutzen dieser Kompetenzverschiebung nach Brüssel geringer ein als die Wiedererlangung staatlicher Autonomie („taking back control“). Seit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags am 1. Dezember 2009 sind die Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten in drei Kategorien (ausschließliche Zuständigkeit der EU; mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit und unterstützende, koordinierende oder ergänzende Zuständigkeiten der EU) aufgeteilt.

Darüber hinaus *koordinieren* die Mitgliedstaaten ihre *Wirtschaftspolitik* (vor allem die Fiskalpolitik betreffend) innerhalb der Union. Für die Mitgliedstaaten, deren Währung der

Euro ist, gelten besondere Regelungen (Europäisches Semester, Stabilitäts- und Wachstumspakt, Fiskalpakt etc.) wegen der asymmetrischen Konstruktion der WWU (zentrale Geld- und dezentrale Fiskalpolitik). Darüber hinaus trifft die Union Maßnahmen zur Koordinierung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten, insbesondere durch die Festlegung von Leitlinien für diese Politik und sie kann auch Initiativen zur Koordinierung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten ergreifen.

Österreich hat sich nach dem EU–Beitritt an allen Schritten der Vertiefung der Union beteiligt: ein Muss ist für jedes neue Mitglied der Eintritt in den Binnenmarkt. Er gewährt die vier Freiheiten für Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit. Österreich war auch bei den ersten 11 Ländern dabei, die 1999 die WWU gegründet und 2002 den Euro als gesetzliches Zahlungsmittel eingeführt haben. Zwischenzeitlich haben 19 EU–Mitgliedstaaten den Euro. Auch dem Schengen–Abkommen trat Österreich am 28.4.1995 bei (Wegfall der Grenzkontrollen 1.4.1998). Damit ist Österreich (im Gegensatz zu Schweden, das den Euro noch nicht eingeführt hat) rein formal zu einem EU–Musterschüler avanciert. Dass es in der Praxis nicht ganz so ist, zeigt die mangelnde Umsetzung von EU–Recht (siehe Wolfmayr, 2019). Aber im Großen und Ganzen ist Österreich und die seit 1995 wechselnden Regierungen recht gut mit den geänderten politischen Rahmenbedingungen als EU–Mitglied zu Recht gekommen und hat der Union auch viele wichtige Impulse verliehen. Nicht zuletzt hat sich Österreich mit der „Wiener Initiative“ mit den durch die Finanzkrise in Not geratenen neuen Mitgliedstaaten solidarisch gezeigt (siehe Selmayr, 2019). Gelegentliche Ausreißer (Volksbegehren zum EU-Austritt 2015; das Andenken eines Öxit von HC Strache nach dem Brexit-Referendum) sind seit dem Ringen um den Brexit aus der politischen Debatte verschwunden und werden von der Bevölkerung auch mehrheitlich abgelehnt (siehe Schmidt, 2019).

Vergleich mit Finnland und Schweden

Volkswirtschaften entwickeln sich mit und ohne EU-Mitgliedschaft. Bevor analysiert wird, wieviel von der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung auf die EU-Mitgliedschaft zurückzuführen ist, lohnt ein vergleichender Blick auf die wirtschaftliche Entwicklung der drei neuen Mitgliedstaaten seit 1995.

- Das durchschnittliche jährliche *Wachstum des realen BIP* zwischen 1995 und 2020 war in Österreich mit 1,9% niedriger als jenes in Finnland (2,3%) und Schweden (2,5%). Zudem war das Wirtschaftswachstum im letzten Vierteljahrhundert der EU-Mitgliedschaft in Österreich (-1,1%) und Finnland (-0,7%) geringer als 25 Jahre zuvor. Nur Schweden (+0,6%) hat sich verbessert. Während die drei Länder gegenüber Deutschland rascher wuchsen (Österreich +0,5%, Finnland +0,9%, Schweden +1,1%), war die BIP-Entwicklung mit Ausnahme Schwedens schwächer als in den USA. Österreich, Finnland und Schweden gehören (gemessen am realen BIP pro Kopf) zu den reichsten EU-Mitgliedstaaten. Gemessen am BIP pro Kopf war Österreich unter den 15 EU-Mitgliedern 1995 das zweitreichste Land der EU, Finnland lag an fünfter und Schweden an 11. Stelle. Im Jahr 2020 rangiert Österreich in der EU-28 am 5. Platz, Finnland am 7. und Schweden am 9. Platz.
- Die *Inflationsrate* lag im letzten Vierteljahrhundert in Österreich mit 1,7% höher als in Finnland und Schweden (jeweils 1,5%). In allen drei Ländern ist sie gegenüber den 25

Jahren zuvor gesunken: stärker in Finnland (-6,2%) und Schweden (-6,3%) als in Österreich (-2,2%).

- Bezüglich der *Arbeitslosigkeit* hat Österreich die Nase vorn. Sie lag mit 4,9% im Durchschnitt wesentlich niedriger als in Finnland (9,1%) und Schweden (7,6%).
- Hinsichtlich der *fiskalpolitischen Performance* fiel Österreich gegenüber den Finnen und Schweden sowohl in der Entwicklung des Budgetsaldos als auch in der Staatsschuld zurück.
- Österreich hat bereits von der Ostöffnung 1989 stark profitiert und konnte seinen *Außenhandel* nach der EU-Erweiterung ab 2004 weiter steigern. Insgesamt hat Österreich daher seinen Intra-EU-Handel viel stärker ausgeweitet als Finnland und Schweden. Dies zeigt sich im durchschnittlichen jährlichen Zuwachs der Intra-EU-Exporte (Österreich +6,6%, Finnland +4,3%, Schweden +4,5%). Damit liegt Österreich mit einem Intra-Export-Anteil von 71,7% deutlich vor Finnland (56,7%) und Schweden (57,2%).
- Die *Leistungsbilanz* insgesamt hat sich in allen drei Ländern im letzten Vierteljahrhundert verbessert, am deutlichsten in Schweden (4,8% des BIP), aber auch in Finnland (2,3%) und Österreich (1,2%).

Österreich hat – nicht zuletzt an der immer stärkeren Teilnahme an EU-Forschungsprogrammen – seine F&E-Quote bis an jene von Schweden (rund 3 ½% des BIP) anheben können. Finnland ist von 3,9% im Jahr 2009 auf unter 3% zurückgefallen. Während Österreich und Finnland ab 1999 den Euro eingeführt haben, konnte Schweden durch Abwertungen der SKR (seit 1995 um 0,7% pro Jahr) seine internationale Wettbewerbsfähigkeit verbessern. Allerdings hat gerade in Österreich der Einstieg in den Euro dazu geführt, dass der zuvor starke Aufwertungsstrend des Schilling gestoppt wurde.

Was hat uns die EU gebracht?

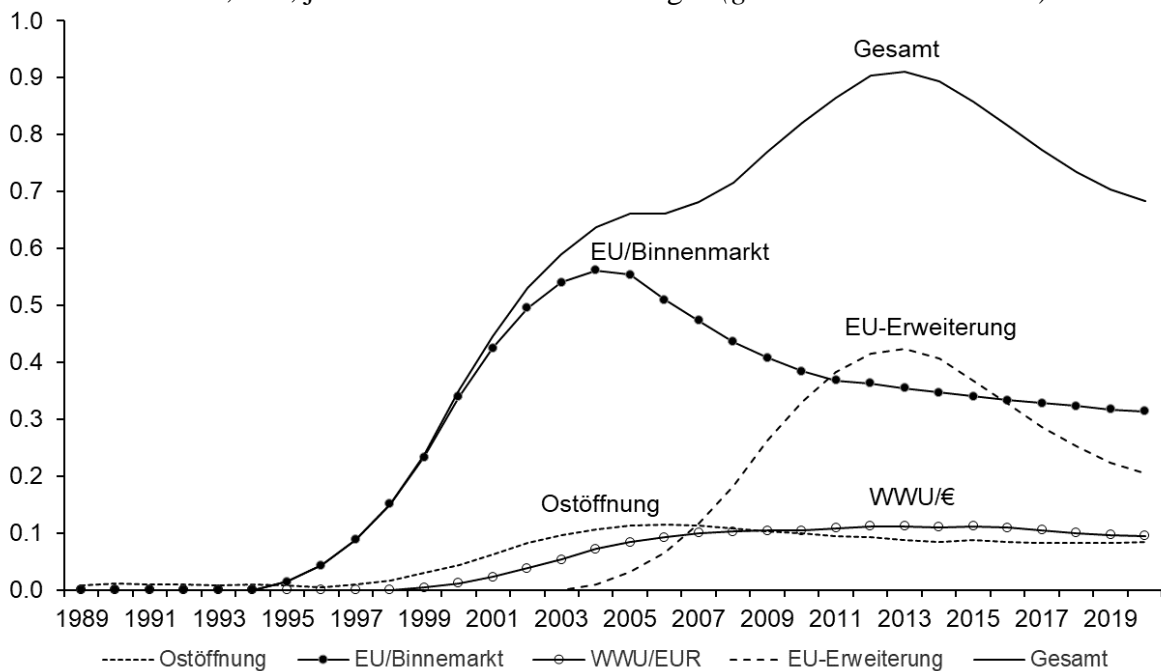
Angesichts der tatsächlichen besseren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung von Finnland und Schweden im Vergleich mit Österreich verwundert es, dass fast alle Studien, die die Effekte der EU-Mitgliedschaft der drei Länder bewerten, für die skandinavischen Länder schlechter ausfallen als für Österreich. Zum Beispiel schätzt Oberhofer (2019), dass Österreich während 20 Jahren EU-Mitgliedschaft mit 0,7 Prozentpunkte mehr BIP-Wachstum pro Jahr lukrierte als Finnland (0,3) und Schweden (0,2). Ein Hauptgrund dürfte daran liegen, dass die meisten Studien die EU-Effekte ausschließlich mit Handelszuwächsen begründen. Österreich hat – weil sein Intra-EU-Handel dynamischer verlaufen ist – in dieser Hinsicht einen Vorteil.

Eigene Schätzungen mit einem neu geschätzten Integrationsmodell (Breuss, 2020) ergeben für Österreich erheblich positive makroökonomische Effekte der Europaintegration in mehreren Schritten: Ostöffnung 1989, EU-Beitritt 1995, WWU/Euro 1999/2002, EU-Erweiterung ab 2004.

- Bereits die *Ostöffnung 1989* kann für Österreich als Vorstufe zur vollen EU-Integration angesehen werden. Durch dieses welthistorische Ereignis (siehe Brait und Gehler, 2014) rückte Österreich vom Rand in die Mitte Europas. Alte k.u.k-Bande halfen Österreich als eines der ersten Länder wieder verstärkt in Osteuropa handelspolitisch Fuß zu fassen. Das hat Österreich zu einem jährlichen BIP-Wachstum von rund 0,1 Prozentpunkten verholfen (siehe Abbildung 1).

- Der *EU-Beitritt 1995* hat Österreich wirtschaftlich in vielerlei Hinsicht verändert. Zum einen bewirkte die volle Integration des EU-Binnenmarktes wegen des Wegfalls noch restlicher nicht-tarifarischer Hemmnisse (u.a. die Grenzkontrollen) eine Zunahme des Intra-EU-Handels und über eine Steigerung der totalen Faktorproduktivität eine Stimulierung des realen BIP von jährlich 0,4 Prozentpunkten (siehe Abbildung 1). Zum anderen ist die österreichische Wirtschaft „moderner“ geworden.
- Die *Teilnahme an der WWU 1999* und die Übernahme des *Euro 2002* haben zu einem weiteren, wenn auch nicht sehr starken Schub für Österreichs Volkswirtschaft geführt. Das reale BIP stieg dadurch jährlich um 0,1 Prozentpunkte (siehe Abbildung 1).
- Nachdem die Binnenmarkteffekte durch den EU-Beitritt bereits abzuklingen begannen, hat die große *EU-Erweiterung*, beginnend 2004 Österreichs Wirtschaft einen neuerlichen Stimulus verschafft. Der Außenhandel und die FDIs konnten weiter gesteigert werden und das BIP wurde jährlich dadurch um 0,3 Prozentpunkte erhöht (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Wachstumseffekte der 25-jährigen EU-Mitgliedschaft Österreichs
BIP, real, jährliche Prozentveränderungen (gleitende Durchschnitte)



Gesamt = EU/Binnenmarkt + WWU/€ + EU-Erweiterung

Quelle: Breuss (2020)

Insgesamt waren 25 Jahre EU-Mitgliedschaft für Österreichs Volkswirtschaft positiv. Nach den eigenen Schätzungen konnte Österreich seinen gesamten Außenhandel deutlich steigern (Exporte +31%, Importe +55%), was einem zusätzlichen Handelsvolumen von Waren und Dienstleistungen seit 1995 von 43% entspricht. In ähnlicher Größenordnung sind die gegenseitigen FDIs gestiegen. Durch den verschärften Wettbewerb am EU-Binnenmarkt sanken die Verbraucherpreise in Österreich jährlich um 0,1 Prozentpunkte. Trotz der Tatsache, dass Österreich mit jährlich im Durchschnitt rund 0,25% des BIP ein Netto-Zahler in den EU-Haushalt ist, hat sich der Staatshaushalt (Budget und Schuldenstand) verbessert. Insgesamt resultierten 25 Jahre EU-Mitgliedschaft in einem jährlichen Anstieg des realen BIP

von 0,8 Prozentpunkten (siehe Abbildung 1). Die ÖsterreicherInnen sind durch den EU-Beitritt um rund 7.100 Euro (BIP pro Kopf, zu Preisen von 2015) reicher geworden.

Auch aktuelle Umfragen (Dezember 2019) der Österreichischen Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE) bestätigen die positive Einschätzung zur EU.-Danach sind 75% für den Verbleib in der EU (66.6% Zustimmung bei Volksabstimmung 1994)), doch sehen nicht alle Gruppen Vorteile in der EU-Mitgliedschaft: SchülerInnen/Studierende sehen die EU eher positiv, PensionistInnen sind eher neutral eingestellt, ArbeitnehmerInnen sehen die EU nicht sehr euphorisch, bei KMUs und LandwirtInnen sind Vor- und Nachteile gleich verteilt. Der Euro wird zunehmend positiv bewertet. Eine weitere EU-Erweiterung (wohl um die Balkanregion) wird in Österreich mehrheitlich negativ gesehen.

Keine weiteren Integrationsimpulse in naher Zukunft zu erwarten

Trotz des positiven Urteils über die letzten 25 Jahre muss man davon ausgehen, dass die besten Jahre der österreichischen EU-Mitgliedschaft bereits hinter uns liegen. Selbst wenn man in Betracht zieht, dass durch eine volle Ausschöpfung des Binnenmarktpotentials (Wolfmayr, 2019) das Realeinkommen noch rund ½ Prozentpunkt höher liegen könnte, geben drei Entwicklungen Anlass zur Annahme, dass für Österreichs Wirtschaft in naher Zukunft kaum wesentlich neue Integrationsimpulse zu erwarten sind:

Erstens der Ausfall der „Ostdynamik“. Bisher sind die neuen EU-Mitgliedstaaten in Osteuropa immer rascher gewachsen als die alten. Das war auch im Sinne des notwendigen Aufholprozesses an die reichen Weststaaten notwendig. Mit Ausnahme Polens, das die Große Rezession 2009 ohne Wachstumseinbruch überlebte, mussten alle neuen EU-Mitglieder 2009 (ganz besonders dramatisch die baltischen Staaten) ein viel stärkeres Minus im Wirtschaftswachstum hinnehmen als der Westen. Die jüngsten Prognosen deuten allerdings darauf hin, dass sich die Wachstumsraten der EU-Neuen langsam an jene der alten anpassen. Die „Ostdynamik“, die vor allem der österreichischen Außenwirtschaft starken Auftrieb gab, wird sich deutlich verlangsamen. Betrag der Wachstumsvorsprung der 13 neuen EU-Mitgliedstaaten von 2004 bis 2019 noch 2,2 Prozentpunkte, wird er in den kommenden Jahren auf 1,8 schrumpfen.

Die Verlangsamung der Ostdynamik spiegelt sich auch in einer Abflachung der Außenhandelsdynamik. Die Exporte steigen langsamer als die Importe. Der österreichische Handelsbilanzüberschuss mit den neuen EU-Mitgliedstaaten ist seit 2009 rückläufig. Ähnliches gilt für die Entwicklung der Direktinvestitionen. Österreichs Unternehmer waren nach der Ostöffnung rasch in den neuen Märkten Ost-Mitteuropas mit Direktinvestitionen (FDIs) aktiv. Nach der Großen Rezession 2009 nimmt die Zunahme an aktiven FDIs in den neuen EU-Mitgliedstaaten ab. Eine Ausnahme macht Polen – dort steigen die österreichischen FDIs absolut und relativ zu den gesamten Beständen an FDI-Importen. Auch eine EU-Erweiterung um die restlichen Balkanstaaten kann den Ausfall Großbritanniens nicht kompensieren (Breuss, 2018).

Zweitens kann man kaum neue Impulse für den Außenhandel und das Wirtschaftswachstum bei einer allfälligen Ausdehnung der Eurozone erwarten. Selbst wenn es in naher Zukunft den „Euro für alle“ geben sollte, würde der Euroraum nur um – mit Ausnahme Polens – eher kleine Länder (Bulgarien, Dänemark, Kroatien, Polen, Tschechien,

Rumänien, Schweden und Ungarn) erweitert werden, der nur unwesentlich Wachstumseffekte auslösen könnte.

Drittens sind die möglichen Kosten, die mit dem endgültigen „Brexit“ – soft oder hard – verbunden sein können, nicht zu unterschätzen. Selbst bei einem soft-Brexit mit einem umfassenden Handelsabkommen mit der EU kommt es – zwar zu einer minimalen – aber immerhin zu einer Dämpfung der Wirtschaftsentwicklung in den restlichen EU-27-Mitgliedstaaten. Zudem dürfte es Einschränkungen im EU-Haushalt mit sich bringen. Die Lücke, die der Nettozahler Großbritannien hinterlässt, müssen entweder durch Einsparungen oder Mehrzahlungen im mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021-2027 der EU kompensiert werden. Insbesondere wenn man an das ehrgeizige Programm des „Green Deals“ der neuen EU-Kommission (siehe Von der Leyen, 2019) denkt. Stichwort: 1 Billion Euro für die Umgestaltung (Dekarbonisierung) der europäischen Wirtschaft bis zum Jahr 2050.

Literaturverzeichnis

- Andrea Brait, Andrea Gehler, Michael (Hrsg.) (2014), Grenzöffnung 1989: Innen- und Außenperspektiven und die Folgen für Österreich, Böhlau Verlag: Wien, Köln, Weimar, 2014, 67-108.
- Breuss, Fritz (2018), „Die Globalisierungs- und Erweiterungsstrategie der EU“, Wirtschaftspolitische Blätter, 65. Jahrgang, 3/2018, 343-358.
- Breuss, Fritz (2019), „20 Jahre Euro: eine Währung für alle?“, ÖGfE Policy Brief 06‘2019 vom 27. März 2019.
- Breuss, Fritz (2020), „25 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs – eine makroökonomische Bewertung“, ÖGfE Policy Brief 01‘2020, 8. Jänner 2020.
- Griller, Stefan, Kahl, Arno, Kneih, Benjamin, Obwexer, Walter (Hrsg.), 20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs. Auswirkungen des Unionsrechts auf die nationale Rechtsordnung aus rechtswissenschaftlicher, politikwissenschaftlicher und wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, Verlag Österreich, Wien 2015.
- Oberhofer, Harald (2019), „Die Handelseffekte von Österreichs EU-Mitgliedschaft und des Europäischen Binnenmarktes“, WIFO-Monatsberichte, Vol. 92, 12/2019, 883-890.
- Schmidt, Paul (2019), „25 Jahre EU-Beitritt – der ‚Öxit‘ ist ein Fremdwort“, „Der Standard, 31. Dezember/1. Jänner 2020, S. 35.
- Selmayr, Martin (2019), „Österreich in der EU – ein Gewinn für Europa“, Der Standard, 31. Dezember/1. Jänner 2020, S. 35.
- Von der Leyen, Ursula (2019): Eine Union, die mehr erreichen will. Meine Agenda für Europa. Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019-2024, Brüssel, November 2019.
- Wolfmayr, Yvonne (2019), „Ungenutzte Handels- und Wohlfahrtspotentiale des Europäischen Binnenmarktes für Waren“, WIFO-Monatsberichte, Vol. 92, 12/2019, 891-906.