

böhlau

Schriftenreihe des Forschungsinstitutes
für politisch-historische Studien der Dr.-Wilfried-Haslauer-Bibliothek, Salzburg

Herausgegeben von
Robert Kriechbaumer · Franz Schausberger · Hubert Weinberger
Band 49



Andrea Brait · Michael Gehler (Hg.)

Grenzöffnung 1989

Innen- und Außenperspektiven und die Folgen für Österreich

Mit einer CD
»Offene Grenzen, neue Barrieren
und gewandelte Identitäten. Meinungsumfrage 2011«
ausgewertet und bearbeitet von Andrea Brait



2014

BÖHLAU VERLAG WIEN · KÖLN · WEIMAR

Gedruckt mit der Unterstützung durch:

ZukunftsFonds
der Republik Österreich

WISSENSCHAFT · FORSCHUNG
NIEDERÖSTERREICH



ZukunftsFonds der Republik Österreich

Amt der Niederösterreichischen Landesregierung

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Umschlagabbildung: © Kurt Kaindl (Salzburg)

© 2014 by Böhlau Verlag Ges.m.b.H & Co. KG, Wien Köln Weimar
Wiesingerstraße 1, A-1010 Wien, www.boehlau-verlag.com

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist unzulässig.

Korrektorat: Meinrad Böhl, Leipzig
Umschlaggestaltung: Michael Haderer, Wien
Satz: Michael Rauscher, Wien
Druck und Bindung: Theiss, St. Stefan im Lavanttal
Gedruckt auf chlor- und säurefrei gebleichtem Papier
Printed in the EU

ISBN 978-3-205-79496-7

Inhaltsverzeichnis

Andrea Brait · Michael Gebler

Grenzöffnung 1989 – Offene Grenzen?

Zum Buch und Auswertung einer Umfrage 9

Ernst Bruckmüller

Prag ist weiter weg als New York.

Anmerkungen zum österreichischen Antislawismus 45

WIRTSCHAFTLICHE OST-KONTAKTE

Fritz Breuss

Auswirkungen der Ostöffnung 1989 auf Österreichs Wirtschaft 67

Oliver Kühschelm

Den »Osten« öffnen. Das Donaueuropäische Institut – Praktiken und

Inszenierungen am Schnittpunkt von Politik und Unternehmerexpertise . . . 109

DIPLOMATIE UND EINZELAKTEURE

Michael Gebler

Bonn – Budapest – Wien. Das deutsch-österreichisch-ungarische

Zusammenspiel als Katalysator für die Erosion des SED-Regimes 1989/90 . . 135

Marcus Gonschor

Die USA und der Umbruch in Mittel- und Osteuropa 1989/90.

Eine Analyse der autobiografischen Darstellungen von Ronald Reagan,

Helmut Kohl und George H. W. Bush/Brent Scowcroft 163

Helmut Wobnout

Vom Durchschneiden des Eisernen Vorhangs bis zur Anerkennung Sloweniens und Kroatiens. Österreichs Außenminister Alois Mock und die europäischen Umbrüche 1989–1992 185

Maximilian Graf

Österreich und das »Verschwinden« der DDR 1989/90. Ostdeutsche Perspektiven im Kontext der Langzeitentwicklungen 221

GRENZEN IM WANDEL

Juliane Holzbeimer

Grenzen der Grenzüberschreitung. Eine Analyse lebensgeschichtlicher Interviews mit DDR-Flüchtlingen des Jahres 1989 245

Andreas Pudlat

Kriminalitätsbekämpfung in Zeiten offener Grenzen. Österreichs Grenzräume im kriminalstrategischen Spannungsfeld 263

Angela Siebold

Österreich im »grenzenlosen Europa« nach 1989. Polnische und deutsche Diskussionen um den österreichischen Schengen-Beitritt 283

ERWEITERUNG EUROPAS

Oliver Schwarz

Die Erweiterung der Europäischen Union. Zum Wandel eines außenpolitischen Überinstruments 305

Gunther Hauser

Das Jahr 1989 aus österreichischer und internationaler sicherheitspolitischer Perspektive 331

Georg Kreis

Österreichs europapolitischer Aufbruch 1987–1995 aus der Sicht des schweizerischen Nachbarn. Die Wahrnehmung der NZZ 349

ÖSTERREICHS POLITIK AUS SICHT DER NACHBARN

Miroslav Kunštát

Die Tschechoslowakei und Österreich vor dem Umbruch 1989/90 367

Simon Gruber

So nah und doch so fern. Slowakische Wahrnehmungen der Beziehungen zu Österreich 1989 und in der Folgezeit 385

László J. Kiss

Politik und Wahrnehmung. Ungarns (Außen-)Politik im Übergang – Österreichs Außenpolitik im Zuge der Umbruchsjahre (1988–1991) 405

KULTUR- UND IDENTITÄTSPOLITISCHE FOLGEN DER UMBRÜCHE

Felicitas Söbner

Der Umbruch von 1989. Eine Betrachtung semantischer Diskurse und historischer Verantwortung 429

Andreas Schimmelpfennig

1989 und die österreichische Identität der nationalen Minderheiten 445

Christoph Kühberger

1989 im österreichischen Geschichtsunterricht. Über Zeitpunkte und Ikonen 469

Andrea Brait

Zur Konstruktion eines europäischen Gedächtnisortes. Blicke auf 1989 in den Jahren 1999 und 2009 483

Abkürzungsverzeichnis 509

Auswahlbibliografie 515

Autorinnen und Autoren 533

Personenregister 539

Fritz Breuss

AUSWIRKUNGEN DER OSTÖFFNUNG 1989 AUF ÖSTERREICHS WIRTSCHAFT

I. EINLEITUNG¹

Nach Jahrzehnten des Kalten Krieges wurde im Sommer 1989 der Eiserne Vorhang durchschnitten, und ein paar Monate später fiel in Berlin die Mauer zwischen Ost und West. Das hat nicht unmittelbar etwas mit der Europäischen Union (EU) zu tun, denn die kommunistische Planwirtschaft und Unterdrückungsherrschaft war total morsch und reif für eine Implosion. Das Jahr 1989 markiert aber – mehr noch als der Beginn der Französischen Revolution 1789 – eine unblutige Revolution im Osten mit einschneidenden Ereignissen: dem Zerfall der Supermacht UdSSR und seines Militärbündnisses Warschauer Pakt sowie der Auflösung des Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW). Die ehemaligen Ostblock- bzw. RGW- und Warschauer-Pakt-Staaten wurden in die Unabhängigkeit entlassen. Der Beginn der friedlichen Wiedervereinigung Europas war damit möglich geworden.

Das Jahr 1989 mit seinen Umbrüchen im Osten ist nicht nur historisch bedeutend für Europa, sondern es markiert auch eine weltpolitische Zäsur. Das Regime des Kommunismus und der Planwirtschaft, das in Osteuropa ein Dreivierteljahrhundert geherrscht hatte, zerbrach. Man muss nicht unbedingt die plakative Metapher vom »Ende der Geschichte« von Francis Fukuyama² bemühen, um zu erkennen, dass seit 1989 – jedenfalls in Europa – Demokratie und Marktwirtschaft über Kommunismus und Planwirtschaft gesiegt haben.

Die Europäischen Gemeinschaften (EG) haben nach der Ostöffnung 1989 relativ rasch auf die neuen Möglichkeiten im Osten mit Handelserleichterungen und einem Angebot zur EU-Mitgliedschaft reagiert. Noch rascher als in die EG und später in die EU drängten die Staaten Mittel- und Osteuropas (die MOEL) in die North Atlantic Treaty Organization (NATO). Das Sicherheitsbedürfnis war in diesen Staaten offensichtlich noch größer als der Wunsch, wirtschaftlich am Binnenmarkt der EU teilzunehmen.

1 Dieser Beitrag stützt sich zum Teil auf eine frühere Analyse der Auswirkungen des »Ostfaktors« auf Österreichs Wirtschaft, vgl. Breuss, Fritz: Die österreichische Wirtschaft seit der Ostöffnung, in: Stiefel, Dieter (Hg.): Der »Ostfaktor« – Österreichs Wirtschaft und die Ostöffnung 1989 bis 2009, Wien/Köln/Weimar 2010, S. 115–157.

2 Vgl. Fukuyama, Francis: The End of History and the Last Man, Washington, D. C. 1992.

Österreich hat als Randstaat am Eisernen Vorhang die Ostöffnung aus mehreren Gründen begrüßt. Zum einen hat der Wegfall des Stacheldrahts die politische Sicherheit erhöht, zum anderen konnte es die neuen wirtschaftlichen Chancen im Osten relativ rasch und erfolgreich nutzen. Und Österreich rückte politisch-geografisch von einer östlichen Randlage ins Zentrum Europas.

II. EINE KURZE INTEGRATIONSGESCHICHTE ÖSTERREICHS

Nicht zuletzt der Zusammenbruch des Kommunismus (Fall der Berliner Mauer 1989 und die Deutsche Wiedervereinigung 1990; Auflösung von UdSSR, Warschauer Pakt und RGW 1991) hat dem neutralen Österreich die Chance eröffnet, einen Antrag auf Mitgliedschaft in der EU zu stellen. Am 17. Juli 1989 überreichte Außenminister Alois Mock – nachdem er in einem symbolischen Akt zusammen mit seinem ungarischen Amtskollegen Gyula Horn am 27. Juni 1989 den Stacheldrahtzaun (Symbol des »Eisernen Vorhangs«) an der österreichisch-ungarischen Grenze bei Sopron durchschnitten hatte³ – dem EG-Ratspräsidenten Roland Dumas das formelle Beitrittsgesuch Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften.⁴ Nach der relativ positiven Stellungnahme der Kommission (Avis) im April 1991 begannen die Beitrittsverhandlungen, die am 1. Jänner 1995 zum EU-Beitritt führten.⁵ Zwischenzeitlich hatte Österreich noch als Mitglied der European Free Trade Association (EFTA) ein Jahr lang (1994) dem Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) angehört (siehe Tabelle 1).

1989	Ostöffnung – Fall der Berliner Mauer (9. November) <ul style="list-style-type: none">• Österreich stellt EG-Beitrittsantrag (17. Juli)
1990	Deutsche Wiedervereinigung (3. Oktober)
1991	Zerfall der UdSSR, Auflösung des Warschauer Paktes und des RGW
1993	Europäischer Rat in Kopenhagen: Einladung an die MOEL, der EU beizutreten (22. Juni) <ul style="list-style-type: none">• Kopenhagener Beitrittskriterien• Europaabkommen – asymmetrische Handelsliberalisierung EU-MOEL• EU-Binnenmarkt

3 Vgl. dazu den Beitrag von Helmut Wahnout in diesem Band.

4 Vgl. Breuss, Fritz: Warum wächst die Wirtschaft in Österreich rascher als in Deutschland?, WIFO Working Papers, Nr. 280, Oktober 2006; Gehler, Michael: Der lange Weg nach Europa. Österreich vom Ende der Monarchie bis zur EU, Innsbruck 2002, Bd. 2: Dokumente.

5 Die genauen Schritte und innenpolitischen Prozesse vom Beitrittsantrag bis zum EU-Beitritt zeichnet Gehler, untermauert mit vielen Dokumenten, genau nach, vgl. Gehler, Michael: Der lange Weg nach Europa. Österreich vom Ende der Monarchie bis zur EU, Innsbruck 2002, Bd. 1: Darstellung.

1994	EWR-Teilnahme Österreichs
1995	4. EU-Erweiterung um Finnland, Österreich und Schweden (EU-15)
1999	Start der WWU (2002 – Euro wird gesetzliches Zahlungsmittel im Euro-Raum)
2004	5. EU-Erweiterung (EU-25) (1. Mai)
2007	Abschluss der 5. EU-Erweiterung (EU-27) • Slowenien tritt dem Euro-Raum bei
2008	Malta und Zypern treten dem Euro-Raum bei
2009	Die Slowakei tritt dem Euro-Raum bei (EUR-16) Schwere globale Finanz- und Wirtschaftskrise – »Große Rezession«
2010	Ausbruch der »Griechenland-Krise« und danach der »Euro-Krise«
2011	Estland tritt dem Euro-Raum bei – Euroraum-17
2012	Die »Economic Governance« der WWU wird reformiert (Europäisches Semester, Sixpack, Fiskalpakt)
2013	6. EU-Erweiterung (EU-28): Kroatien tritt der EU bei (1. Juli)
2013/14	Einrichtung eines Teils der »Bankenunion«, einer gemeinsamen Bankenaufsicht bei der EZB

Tabelle 1: Eine kurze Integrationsgeschichte Österreichs seit der Ostöffnung

Zeitlich parallel zu den Verhandlungen mit Österreich, Finnland, Norwegen (dieses Land hat in einem Referendum 1994 den EU-Beitritt zum zweiten Mal seit 1972 abgelehnt) und Schweden hat die EU zahlreiche Integrationschritte gesetzt. Relativ früh wurde mit den MOEL eine gehobene handelspolitische Integration durch die Europaabkommen (EA) vereinbart. Damit war neben einer asymmetrischen Liberalisierung des bilateralen Handels (die EU beseitigte die Zollschranken 1997, die MOEL 2002) zwischen der EU und den MOEL auch eine »Beitritts-Option« verbunden. Der Europäische Rat in Kopenhagen hat am 22. Juni 1993 explizit die MOEL eingeladen, EU-Mitglieder zu werden, sofern sie die sogenannten Kopenhagener Kriterien (Demokratie, Marktwirtschaft, Mitgliedschaftsverpflichtungen, Aufnahmefähigkeit) erfüllen.⁶ Zuvor wurde durch den Vertrag von Maastricht per 1. Jänner 1993 der Binnenmarkt in Kraft gesetzt, der durch die vier Freiheiten (Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehr) die Wirtschaftsdynamik in der EU heben sollte. Da dies in einer Zwischenbilanz noch nicht erkennbar war, hat der Europäische Rat im März 2000 in der Lissabon-Agenda für das kommende Jahrzehnt (bis 2010) das ehrgeizige Wachstumsziel, die EU zum »wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen«, ausgerufen. Angesichts des bescheidenen Erfolgs der »Lissabon-Agenda«⁷ gibt es seit 2010

6 Vgl. EU, Europäischer Rat Kopenhagen: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Kopenhagen, 21.–22. Juni 1993, S. 13.

7 Vgl. Breuss, Fritz: Die Lissabon-Strategie – Post 2010: Wie soll es weitergehen?, in: Die Zukunft der

mit der Strategie »Europa 2020«⁸ eine Neuauflage der EU-Wachstumsstrategie als Begleitprogramm zum EU-Binnenmarkt.

Am 1. Jänner 1995 – nach viereinhalbjährigen Verhandlungen – wurden Finnland, Österreich und Schweden im Rahmen der vierten EU-Erweiterung Mitglieder der EU. Damit wuchs die EU auf 15 Mitglieder an.

Die nächsten großen integrationspolitischen Schritte der EU waren der Start der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) am 1. Jänner 1999 und die Einführung des Euro (2002) als gesetzliches Zahlungsmittel. Die WWU ist mit elf Mitgliedern gestartet und ist seit 2011 auf 17 Mitglieder angewachsen.

Der Beitrittsprozess – die EU-Erweiterung gegenüber dem Osten Europas – dauerte rund zehn Jahre. Im Juni 1993 sprachen die Staats- und Regierungschefs des Europäischen Rats in Kopenhagen die Einladung an die MOEL aus, Mitglieder der EU zu werden. Die konkreten Verhandlungen begannen im März 1998 mit zunächst sechs Ländern, gefolgt von den restlichen sechs im Februar 2000. Zuvor (im Juli 1997) hatte die Europäische Kommission zur Vorbereitung auf die große EU-Erweiterung in der »Agenda 2000« die notwendigen institutionellen und politischen Reformen (GAP, Strukturpolitik) und den Finanzbedarf beschrieben. Beschlossen wurde sie vom Europäischen Rat im März 1999 in Berlin. Der Beitrittsvertrag wurde wiederum auf der Sitzung des Europäischen Rats in Kopenhagen im Dezember 2002 abgeschlossen (daher war es ein Beitrittsprozess von »Kopenhagen bis Kopenhagen«). Nach der Ratifizierung fand der EU-Beitritt von zehn neuen Mitgliedstaaten am 1. Mai 2004 statt. Die EU-15 wurde um Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, die Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern auf EU-25 aufgestockt. Die fünfte und größte EU-Erweiterungsrunde fand mit der Aufnahme Bulgariens und Rumäniens als neue Mitglieder am 1. Jänner 2007 ihren Abschluss.

Die 27 Mitglieder umfassende EU hatte 504 Mio. Einwohner (USA: 315 Mio.) und erwirtschaftete ein Brutto-Nationaleinkommen (BNE = BIP plus/minus Primäreinkommen aus der/in die Welt) zu Kaufkraftparitäten von 17.116 Mrd. USD (USA: 15.097). Allerdings hat die Aufnahme ärmerer Staaten aus Mittel- und Osteuropa das durchschnittliche BNE pro Kopf der EU-27 auf 33.982 USD gesenkt (USA: 48.450). Gegenüber der EU-15 stieg die Einwohnerzahl um 26 %, die absolute Wirtschaftsleistung wurde um 13 % höher, aber das BIP pro Kopf schrumpfte um 11 %.⁹ Durch die EU-Erweiterung ist auch der Euro-Raum um fünf Länder an-

Wirtschaftspolitik der EU: Beiträge zum Diskussionsprozess »Lissabon Post 2010«, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BWA), Wien, Oktober 2008, S. 127–173.

8 Vgl. EU, Europa 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, Mitteilung der Kommission, Brüssel, 3. März 2010.

9 Vgl. Breuss, Fritz: Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik der EU, in: WIFO-Monatsberichte 8/80 (2007b), S. 641–660.

gewachsen (2007 um Slowenien, 2008 um Malta und Zypern, 2009 um die Slowakei und 2011 um Estland).

Parallel zu diesen integrationspolitischen Ereignissen hat sich die EU auch selbst immer wieder institutionell durch Änderungen der Verträge erneuert: Die erste Erneuerung erfolgte 1987 noch vor der Ostöffnung mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA). Der Binnenmarkt und die WWU sind primärrechtlich im Maastricht-Vertrag von 1993 niedergelegt. Der Amsterdam-Vertrag (1999) war nur ein Zwischenspiel zum Nizza-Vertrag (in Kraft seit 1. Februar 2003). Nachdem der Verfassungsvertrag an den negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden 2005 gescheitert war, wurde als Ersatz der Vertrag von Lissabon am 1. Dezember 2009 in Kraft gesetzt.

III. CHANCEN UND RISIKEN DURCH DIE OSTÖFFNUNG UND EU-ERWEITERUNG

Österreichs Wirtschaft konnte durch die Ostöffnung ihr Produktions- und Außenhandelspotenzial um rund ein Zehntel steigern.¹⁰ Zusätzlich zu der durch den EU-Beitritt 1995 ermöglichten weiteren Westöffnung haben das Jahr 1989 und später die EU-Erweiterung eine stärkere Ostöffnung und damit eine stärkere Dynamisierung der österreichischen Wirtschaft ermöglicht. Damit konnte Österreich auch zum ersten Mal stärker an der Globalisierung teilnehmen.

I. ZUNEHMENDE »MINI«-GLOBALISIERUNG DURCH AUSSENHANDEL UND FDI

Während etwa die Schweiz stärker an der weltweiten Globalisierung beteiligt ist,¹¹ d.h. ihren Exportradius weiter auf die Industriestaaten und Schwellenländer (BRIC) ausgedehnt hat, nimmt Österreich stärker an der »Mini«-Globalisierung teil. Darunter verstehe ich die Verflechtung der österreichischen Volkswirtschaft via Außenhandel und Direktinvestitionen mit den MOEL. Der deutliche Trendbruch in der Außenhandelsorientierung Österreichs (d.h. in der zunehmenden Globalisie-

10 Vgl. Breuss, Fritz: EU-Osterweiterung: Ein Wachstumsimpuls für den gesamten Wirtschaftsraum?, in: Caesar, Rolf/Lammers, Konrad/Scharrer, Hans-Eckart (Hg.): Europa auf dem Weg zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt? – Eine Zwischenbilanz der Lissabon-Strategie (Veröffentlichungen des Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archivs 76), Baden-Baden 2005, S. 137–163.

11 Vgl. Breuss, Fritz: Österreich und Schweiz – Ökonomische Erfahrungen mit und ohne Mitgliedschaft in der Europäischen Union, in: Breuss, Fritz/Cottier, Thomas/Müller-Graff, Peter-Christian (Hg.): Die Schweiz im europäischen Integrationsprozess (Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e. V. 61), Baden-Baden/Basel 2007d, S. 63–110.

zung) lässt sich am steileren Anstieg der Export- und Importquoten ablesen. Diese Entwicklung hatte kurz nach der Ostöffnung Anfang der Neunzigerjahre eingesetzt, wurde begünstigt durch den EU-Beitritt und die damit ermöglichte stärkere Teilnahme am EG-Binnenmarkt und gewann neue Impulse durch die EU-Erweiterung (siehe Abbildung 1).

Die Ostöffnung und noch stärker die EU-Erweiterung haben aber auch eine beachtliche Umlenkung der Handelsströme von West nach Ost bewirkt (siehe Tabelle 2 und Abbildung 2).

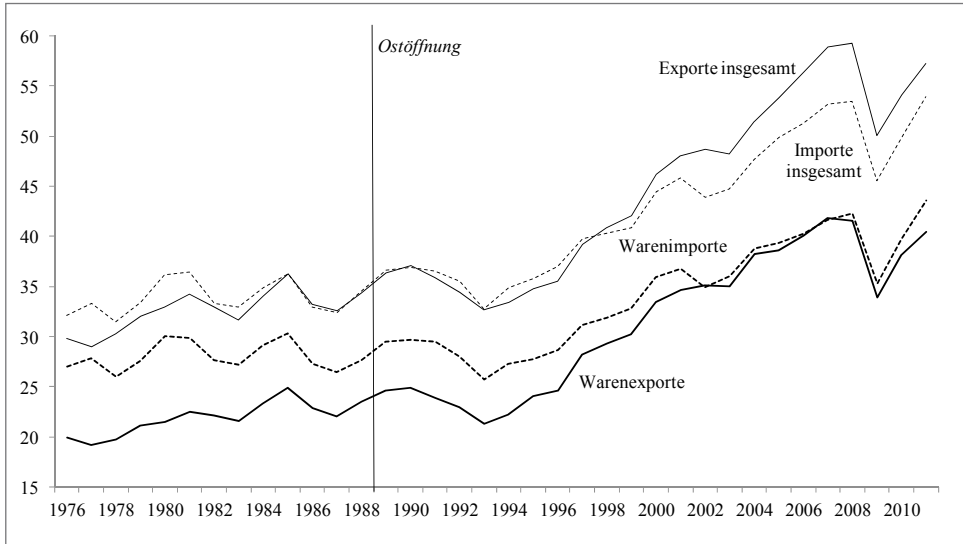


Abbildung 1: Zunehmende Globalisierung via Außenhandel (Export- und Importquoten: Exporte und Importe in % des BIP) Exporte und Importe insgesamt = Waren plus Dienstleistungen; Quellen: FIW und WIFO

Bis zum EU-Beitritt 1995 stieg der Anteil der Exporte in die EU-15 um rund fünf Prozentpunkte, während jener mit Osteuropa nur mäßig zunahm. Seither schrumpfte der Anteil mit der EU-15 um rund elf Prozentpunkte, während er mit Osteuropa um fast zehn Prozentpunkte anstieg, jener mit den zwölf neuen EU-Mitgliedstaaten um rund sechs Prozentpunkte. Der Handel mit dem übrigen Osten ist noch rasanter gestiegen als mit den zwölf neuen EU-Mitgliedstaaten. Die Exporte in die MOEL-29 (MOEL-10 plus GUS plus Balkanstaaten) haben seit 1995 sogar um fast zehn Prozentpunkte zugenommen. Der Handel mit dem Rest der Welt ist seit 1995 nur geringfügig gestiegen, während er von 1980 bis 1995 um rund fünf Prozentpunkte schrumpfte.

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2008	2009	2010	2011
EU-27 ¹⁾	71,6	67,6	75,3	77,2	74,7	73,2	72,2	71,0	70,5	69,7
EU-15	61,0	60,1	67,9	65,9	61,1	58,5	54,6	54,7	54,6	53,5
12 neue EU-Mitgliedsländer ¹⁾	10,6	7,5	7,4	11,3	13,6	14,6	17,6	16,2	16,0	16,2
MOEL-10 ¹⁾	10,5	7,4	7,3	11,2	13,5	14,5	17,5	16,1	15,8	16,0
Euro-Raum 17	52,5	51,5	61,2	63,1	57,8	56,6	54,0	54,5	54,2	53,0
MOEL-29	14,0	12,1	10,4	14,2	16,5	19,3	23,7	21,8	21,3	21,5
Bulgarien	0,7	0,8	0,3	0,3	0,3	0,5	0,8	0,6	0,5	0,5
Rumänien	1,1	0,3	0,2	0,4	0,7	1,5	2,0	1,7	1,5	1,5
Polen	2,7	1,2	0,9	1,4	1,6	2,0	2,8	2,6	2,5	2,8
Ungarn	2,2	2,6	2,2	3,6	5,0	3,4	3,1	3,1	3,1	3,1
ČSFR	1,4	1,1	1,9	3,7	4,0	4,8	5,8	5,7	5,9	5,9
Tschechien ¹⁾	1,1	0,8	1,4	2,7	2,9	3,1	3,7	3,7	3,8	3,9
Slowakei ¹⁾	0,4	0,3	0,5	1,0	1,1	1,7	2,0	2,0	2,1	2,0
Ehem. Jugoslawien	3,3	2,3	2,7	2,8	3,3	3,9	4,5	4,4	3,9	3,7
Slowenien ¹⁾	2,3	1,3	1,7	1,7	1,8	1,8	2,2	2,2	2,0	1,9
Baltikum (Estland, Lettland, Litauen) ¹⁾	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,5	0,4	0,2	0,3	0,3
Malta und Zypern ¹⁾	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Andere Länder (Insgesamt – EU-27)	28,4	32,4	24,7	22,8	25,3	26,8	27,8	29,0	29,5	30,3
PIIGS	12,9	11,7	13,1	12,1	12,6	12,5	12,2	11,2	10,6	10,1
BRIC			2,4	2,9	2,3	3,7	5,2	5,7	6,3	6,3

1) WIFO-Schätzungen für 1980 bis 1990.

MOEL-10 ... Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn; MOEL-29 ... MOEL-10 + GUS + Balkanstaaten; PIIGS ... Portugal, Irland, Italien, Griechenland, Spanien; BRIC ... Brasilien, Russland, Indien, China; Quelle: WIFO-Berechnungen

Tabelle 2: Immer stärkere Ostorientierung des österreichischen Außenhandels (regionale Exportanteile in % der Gesamtexporte)

Diese Umlenkung der Handelsströme wurde besonders stark gefördert durch die Erweiterung der Europäischen Zollunion im Zuge der EU-Erweiterung seit 1994. Nach Modellberechnungen¹² hat sich der Handel Österreichs mit der EU-15 um 0,6 Prozentpunkte verringert, jener mit den zehn neuen EU-Mitgliedstaaten konnte um 7,3 Prozentpunkte gesteigert werden. Noch stärker waren die Zuwächse im Handel mit Bulgarien (+28 %) und Rumänien (+16 %).

12 Vgl. Breuss, Fritz: Erfahrungen mit der fünften EU-Erweiterung, in: WIFO-Monatsberichte 12/80 (2007c), S. 933–950, hier S. 941.

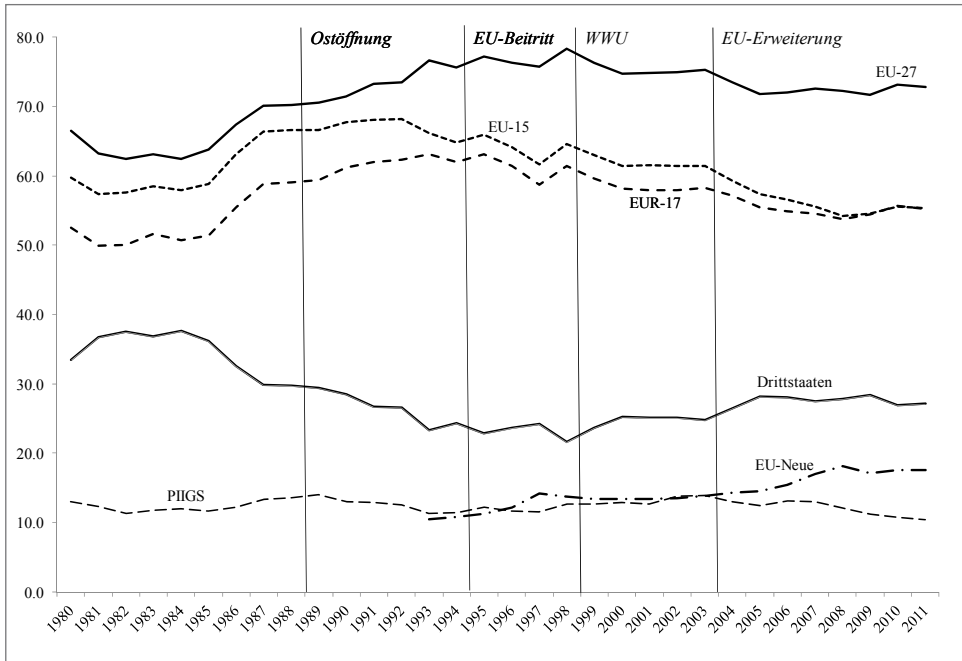


Abbildung 2: Regionale Verteilung der österreichischen Exporte im Zuge der europäischen Integration (Anteile in % der Gesamtexporte); EU-Neue = zwölf neue EU-Mitgliedstaaten; Drittstaaten = Gesamtexporte minus EU-27; Quelle: Daten von Tabelle 2

2. ÖSTERREICH NUTZT DAS »OSTFENSTER« IM AUSSENHANDEL ...

Die Ostöffnung, aber noch stärker die EU-Erweiterung haben dazu beigetragen, dass Österreich seine komparativen Vorteile stärker ausspielen konnte als zuvor. Das spiegelt sich sowohl in der Drehung der Export- und Importquoten (siehe Abbildung 1) als auch im Handelsbilanzsaldo (siehe Abbildung 3). Erst seit Anfang dieses Jahrhunderts haben die Exportquoten die Importquoten überschritten. Das gilt insbesondere für den Handel von Waren und Dienstleistungen (also Exporte und Importe insgesamt).

Die Handelsbilanz, d. h. der Saldo von Warenexporten und Warenimporten, war in Österreich traditionell defizitär. Erst seit dem EU-Beitritt (Teilnahme am EG-Binnenmarkt) und besonders seit der EU-Erweiterung hat Österreich erstmals einen Ausgleich bzw. sogar einen Überschuss erzielt. Noch beeindruckender ist die Verbesserung der Leistungsbilanz. Sie enthält neben den Warenströmen auch alle Arten von Dienstleistungen und Transfers. Der Saldo, der seit dem EU-Beitritt bis

2002 ein Defizit aufwies, verwandelt sich seither in einen beachtlichen Überschuss (siehe Abbildung 3).

Die Drehung in der Handelsbilanz kam hauptsächlich durch die Ausschöpfung der komparativen Vorteile im Handel mit Osteuropa zustande (siehe Abbildung 4).

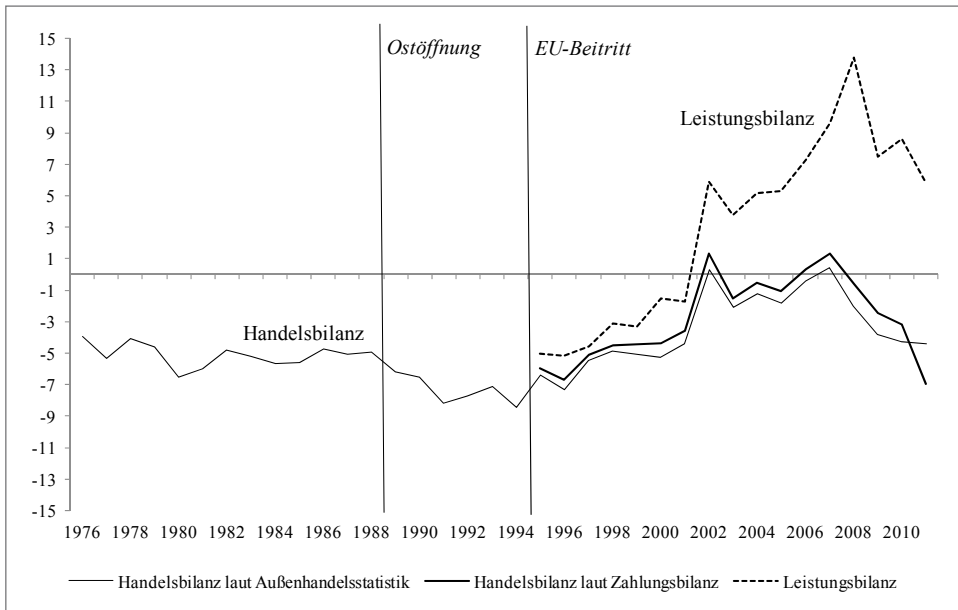


Abbildung 3: Österreichs Handels- und Leistungsbilanz [Mio. EUR]; Quellen: OeNB, WIFO, FIW

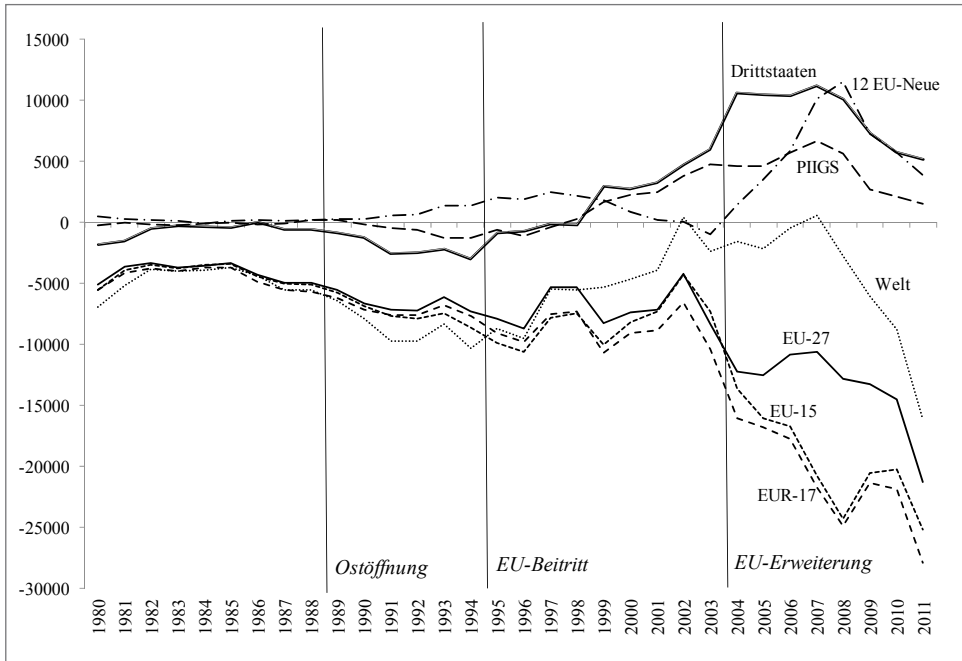


Abbildung 4: Österreichs Handelsbilanz nach Regionen [Mio. EUR]
 EU-Neue = zwölf neue EU-Mitgliedstaaten; Drittstaaten = Gesamtexporte minus EU-27
 Quellen: OeNB, WIFO, FIW

3. ... UND SEINE FIRMEN INVESTIERTEN KRÄFTIG IM OSTEN

Die zunehmende Globalisierung Österreichs seit der Ostöffnung zeigte sich einerseits in der Ausweitung des Handels mit Osteuropa und andererseits in einer verstärkten Internationalisierung der Produktion in diesen Ländern via Direktinvestitionen. Seit dem EU-Beitritt und verstärkt nach der EU-Erweiterung hat Österreich seine Direktinvestitionstätigkeit ausgeweitet. Seit 2002 steigen die FDI (Foreign Direct Investments) Österreichs im Ausland stärker als jene des Auslandes in Österreich. Ebenso wie im Außenhandel entwickelte sich Österreich zunehmend von einem Defizit- zu einem Überschussland im Bereich der Direktinvestitionen (siehe Abbildung 5).

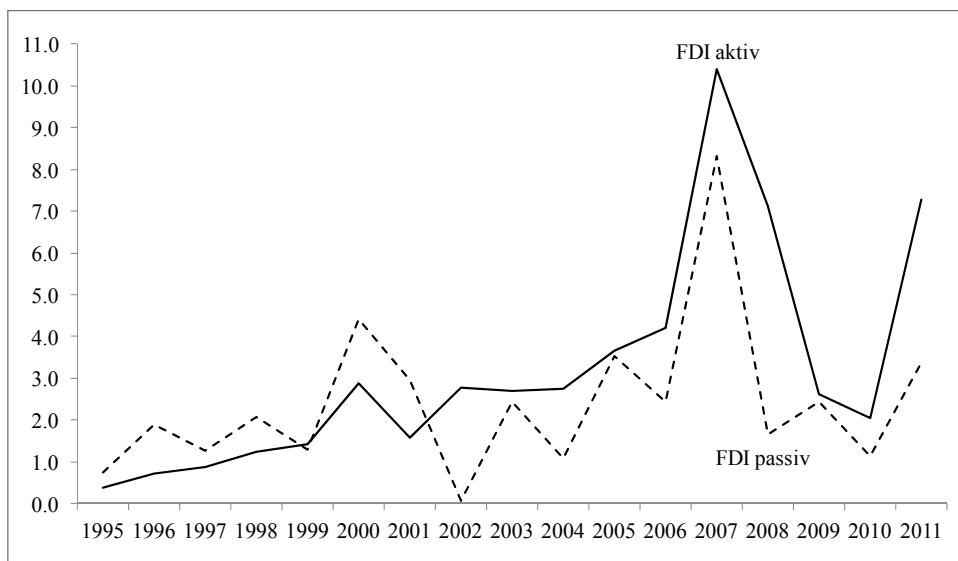


Abbildung 5: Zunehmende Globalisierung via Direktinvestitionen (FDI aktiv und passiv in % des BIP)
FDI = Foreign direct investment; FDI aktiv = österreichische Direktinvestitionen im Ausland; FDI passiv =
Direktinvestitionen des Auslandes in Österreich; Quelle: OeNB

Dass die Ostöffnung, der EU-Beitritt und vor allem die EU-Erweiterung die treibenden Kräfte hinter der Zunahme der Globalisierung der österreichischen Firmen waren, zeigt das regionale Muster der FDI (siehe Abbildung 6).

Auswertungen der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB) belegen, dass die FDI-Aktivitäten in Osteuropa viel rentabler waren als jene in den übrigen Weltregionen, inklusive in den Ländern der EU-15.¹³ Die Eigenkapitalrendite österreichischer Direktinvestitionsfirmen lag in den MOEL zuletzt bei rund 10 % (MOEL-19: 15 %), weltweit bei 8 % und in der EU-15 bei 5 %.¹⁴ Österreich ist in vielen MOEL einer der wichtigsten Direktinvestoren. Nach Statistiken des Wiener Instituts für Internationale Wirtschaftsvergleiche (wiiw)¹⁵ nimmt Österreich in folgenden Ländern den ersten Platz ein: Bosnien-Herzegowina, Slowenien, Bulgarien, Rumänien

13 Vgl. Keppel, Catherine/Sieber, Susanne: Grenzüberschreitende Direktinvestitionen in und aus Österreich, in: Kompetenzzentrum Forschungsschwerpunkt Internationale Wirtschaft (FIW) (Hg.): Österreichs Außenwirtschaft 2008, Wien, Dezember 2008, S. 135–153, hier S. 149.

14 Vgl. OeNB, Direktinvestitionen 2006: Österreichische Direktinvestitionen im Ausland und ausländische Direktinvestitionen in Österreich, Stand per Ende 2006, Statistiken, Sonderheft, Oesterreichische Nationalbank, Wien, Dezember 2008, S. 14.

15 Siehe Hunya, Gábor: FDI in the CEECs under the Impact of the Global Crisis: Sharp Declines, 2009 wiiw Database on Foreign Direct Investment in Central, East and Southeast Europe, Wien, May 2009.

und Kroatien. An zweiter Stelle liegt es in Serbien. Den dritten Platz nimmt es in der Slowakei, in Ungarn, in Tschechien und in Mazedonien ein. In der Ukraine liegt Österreich mit einem FDI-Volumen von rund 20 Mrd. EUR an vierter Stelle. Allerdings haben sich infolge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise die FDI-Aktivitäten in den MOEL 2008 und 2009 deutlich abgeschwächt.¹⁶

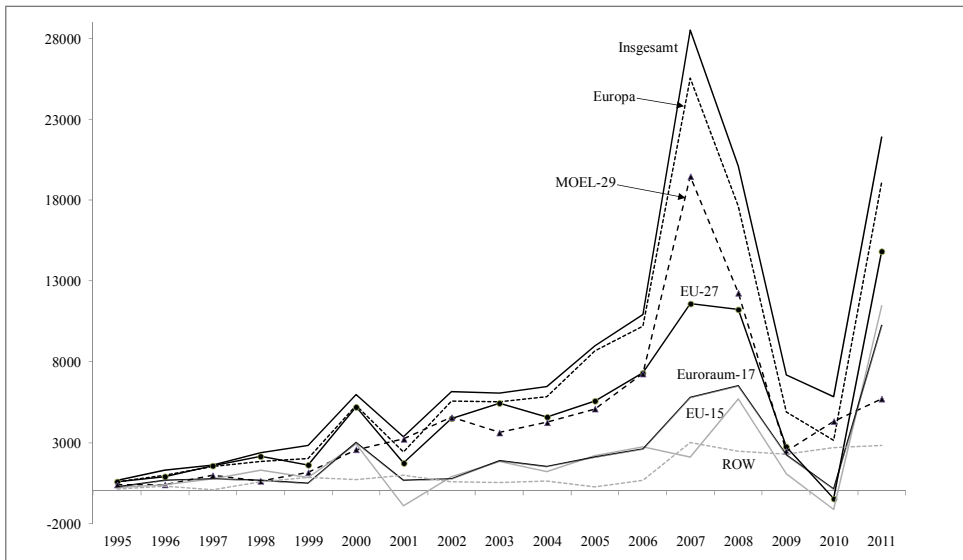


Abbildung 6: Österreichs Firmen nutzen die »emerging markets« vor der Haustüre (FDI aktiv in Mio. EUR)
ROW = Rest der Welt = Insgesamt minus Europa; Quelle: OeNB

4. WACHSTUMSPERFORMANCE SEIT DER OSTÖFFNUNG

Österreichs Wirtschaft ist seit der Ostöffnung 1989 um durchschnittlich 2,1 % pro Jahr gewachsen (siehe Tabelle 3). In den letzten Jahren seit der EU-Erweiterung hat sich das Wirtschaftswachstum infolge der »Großen Rezession« von 2009 auf 1,6 % pro Jahr verlangsamt. Damit erzielte Österreich gegenüber den Vergleichsländern der EU-15 seit 1989 einen Wachstumsbonus von 0,3 Prozentpunkten und seit der EU-Erweiterung 2004 sogar einen von 0,8 Prozentpunkten. Gegenüber Deutschland schrumpfte der Wachstumsvorsprung von zuvor (seit der Ostöffnung) 0,7 Prozentpunkten auf 0,2 Prozentpunkte seit der EU-Erweiterung 2004.¹⁷

16 Vgl. Hunya, Gábor: Short-lived recovery, 2012 wiiw Database on Foreign Direct Investment in Central, East and Southeast Europe, Wien, May 2012.

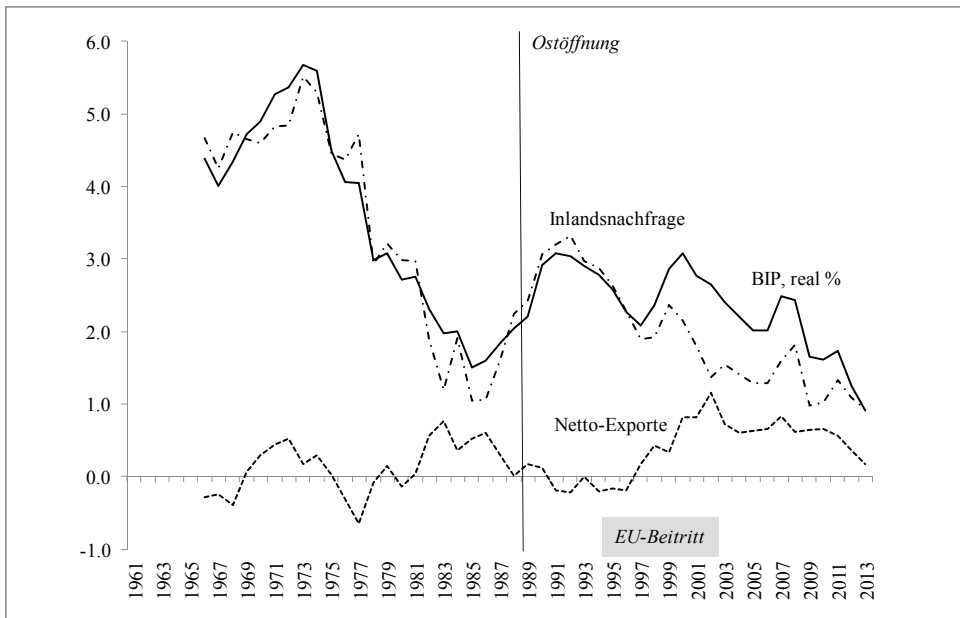
17 Vgl. auch Breuss, F. 2006.

BIP-Wachstum [%]				
	23 Jahre Ostöffnung (1989–2012)*	17 Jahre EU-Beitritt (1995–2012)	13 Jahre WWU- Mitglied (1999–2012)	8 Jahre EU- Erweiterung (2004–2012)
Österreich	2,1	2,0	1,7	1,6
12 neue EU-MS	3,5	3,3	3,4	3,0
EU-27	1,8	1,7	1,5	1,0
EU-15	1,8	1,6	1,4	0,8
Deutschland	1,4	1,3	1,3	1,4
Schweiz	1,7	1,8	1,8	2,0
USA	2,5	2,4	1,8	1,3

*) Wachstumsraten, berechnet von 1993–2012.

Tabelle 3: Wachstum des realen BIP in unterschiedlichen Integrationsphasen

Quelle: Eigene Berechnungen mit Daten der AMECO-Datenbank (Europäische Kommission)



Netto-Exporte = Exporte minus Importe von Waren und Dienstleistungen

Durchschnittliche jährliche Wachstumsraten:

1966–1988 (Inlandsnachfrage: +3,5 %; Netto-Exporte: +0,1 %; BIP, real: +3,6 %)

1989–2012 (+2,0 %; +0,4 %; +2,4 %)

Abbildung 7: »Mini«-Globalisierung nach Ostöffnung und EU-Beitritt (Beiträge zum BIP-Wachstum real in Prozentpunkten); Quelle: Eigene Berechnungen mit Daten der AMECO-Datenbank (Europäische Kommission)

Den Beitrag, den die Zunahme des Außenhandels seit der Ostöffnung und seit der EU-Erweiterung geleistet hat, kann man durch den Wachstumsbeitrag der Netto-Exporte ermitteln. Er gibt an, um wie viel Prozentpunkte die Netto-Exporte zum BIP-Wachstum beigetragen haben. Wie Abbildung 7 zeigt, war der positive Wachstumsbeitrag der Netto-Exporte zum österreichischen BIP-Wachstum vor der Ostöffnung bescheiden. Er hat sich aber seit 1989 – und vor allem seit dem EU-Beitritt 1995 – mit +0,4 Prozentpunkten vervierfacht (siehe Abbildung 7).

5. DIE KEHRSEITE DER GLOBALISIERUNG

Österreich hat sicherlich gesamtwirtschaftlich von der Ostöffnung stark profitiert. Dennoch sieht die Bevölkerung die Ostöffnung – sowie die weiteren Bestrebungen der EU zur Erweiterung – zunehmend skeptisch. Ein Grund könnte – neben der immer latent vorhandenen Ausländerfeindlichkeit – die Angst um den Arbeitsplatz¹⁸ sein, ein anderer könnte mit dem Druck auf die Löhne verbunden sein.

a) Der Druck auf die Löhne

Tatsächlich hat sich im Zuge der zunehmenden Beteiligung Österreichs am Globalisierungsprozess die Einkommensverteilung stark zuungunsten der Lohneinkommensbezieher verschlechtert. Das drückt sich zum einen in einem Sinken der Lohnquote (gemessen an der bereinigten Lohnquote = [Pro-Kopf-Lohn] / [BIP, nominell pro Beschäftigtem]) aus (siehe Abbildung 8), zum anderen in der langsameren Entwicklung der Pro-Kopf-Löhne im Vergleich zum realen BIP-Wachstum (siehe Abbildung 9 und Tabelle 4).

18 Im Special Eurobarometer 251, »The Future of Europe« (vgl. Eurobarometer, The Future of Europe, Special Eurobarometer 251, Brussels, May 2006, S. 56), findet man die Antwort. Auf die Frage, ob zukünftige Erweiterungen die Probleme auf den nationalen Arbeitsmärkten erhöhen würden, antworteten die Österreicher und Österreicherinnen zu 75 % mit Ja, die Deutschen sogar zu 80 % mit Ja. Im EU-Durchschnitt betrug die Zustimmung nur 63 %. In der jüngsten Befragung der Österreichischen Gesellschaft für Europapolitik (vgl. Österreichische Gesellschaft für Europapolitik [ÖGfE]: Würden Sie einen EU-Beitritt von ... begrüßen, ablehnen oder ist es Ihnen egal?, Wien 2012) wird einer EU-Erweiterung von der österreichischen Bevölkerung eine klare Absage erteilt. Die Aufnahme weiterer Balkanstaaten (Albanien 68 %, Bosnien und Herzegowina 58 %, Mazedonien [FYROM] und Montenegro 55 %, Serbien 61 %, Kosovo 68 %), aber auch der Türkei (65 %), wird zu mehr als 50 % abgelehnt. Nur Island (33 % Befürworter, 37 % Gegner) wäre noch relativ erwünscht.

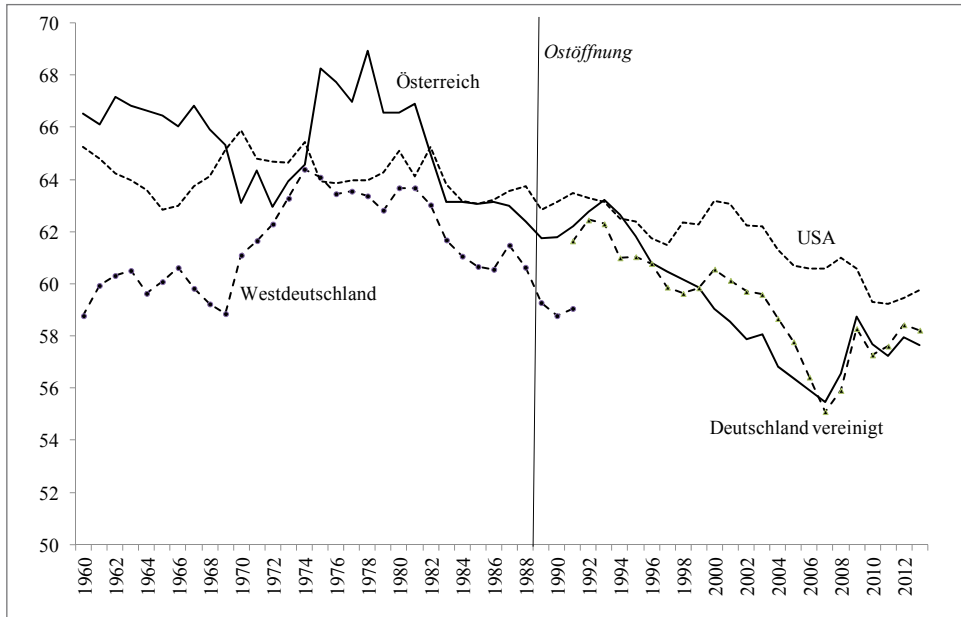


Abbildung 8: Die Kehrseite der Globalisierung – Sinkende Lohnquoten (bereinigte Lohnquoten in %)

$$\text{Bereinigte Lohnquote} = (\text{Pro-Kopf-Lohn}) / (\text{BIP, nominell pro Beschäftigtem})$$

Quelle: Eigene Berechnungen mit Daten der AMECO-Datenbank (Europäische Kommission)

Zum einen gilt es zu erklären, warum die Lohnquote seit den 1970er-Jahren in fast allen Industriestaaten relativ stark gesunken ist, zum anderen, warum die Lohnquote in Österreich stärker sinkt als in anderen Industriestaaten (siehe Abbildung 8). Laut Breuss¹⁹ ist dafür vor allem die zunehmende Globalisierung verantwortlich und im Falle Österreichs das hohe Engagement in Osteuropa:

- Globalisierung: Ein Anstieg der Nettoexporte um 1 % des BIP führt in den Industriestaaten zu einer um 0,3 Prozentpunkte geringeren Lohnquote, in Osteuropa zu einem ebenso großen Anstieg.
- »Mini«-Globalisierung (Ostöffnung und EU-Erweiterung): Wächst der Anteil der Exporte in die neuen EU-Mitgliedstaaten um einen Prozentpunkt, verringert das die Lohnquote in den alten EU-Mitgliedstaaten um 0,1 Prozentpunkte. In den neuen EU-Mitgliedstaaten führt ein vergleichbarer Anstieg der Exporte in die EU-15 zu einer Verringerung der Lohnquote um fast 0,5 Prozentpunkte.

¹⁹ Vgl. Breuss, Fritz: Globalization, EU Enlargement and Income Distribution, WIFO Working Papers, Nr. 296, June 2007, publiziert im International Journal of Public Policy (IJPP) 1-2/6 (2010a), S. 16-34.

- FDI: Ein Anstieg der Direktinvestitionen des Westens in den Osten (Netto-FDI-Exporte) um 1 % des BIP drückt die Lohnquote im Westen um 0,1 Punkte, in den neuen EU-Mitgliedstaaten führt die Zunahme der FDI-Importe um 1 % des BIP zu einem Anstieg der Lohnquote um 0,1 Punkte.

Da Österreich im Osten am stärksten von allen alten EU-Mitgliedstaaten über Außenhandel und FDI engagiert ist, erklärt dies die großen Einbußen in der Lohnquote (der übrigens in Deutschland ähnlich ist; siehe Abbildung 8).

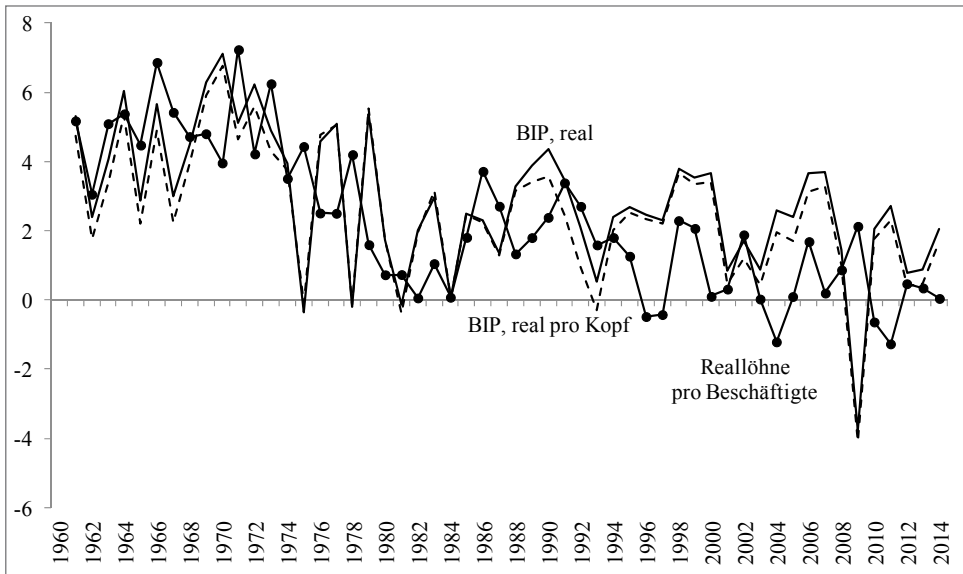


Abbildung 9: Wer gewinnt, wer verliert? – Fragen der Einkommensverteilung (jährliche Wachstumsraten in %);
Quelle: Eigene Berechnungen mit Daten der AMECO-Datenbank (Europäische Kommission).

Das durchschnittliche jährliche Wachstum der Reallöhne pro Kopf war in den 1960er- und 1970er-Jahren höher bzw. gleich hoch wie jenes des realen BIP pro Kopf. Seit Anfang der 1980er-Jahre und besonders seit der Ostöffnung 1989 sind die Reallöhne pro Kopf um 0,8 Prozentpunkte pro Jahr langsamer gewachsen als das reale BIP pro Kopf (siehe Abbildung 9 und Tabelle 4).

	1961–1970	1971–1980	1981–1990	1991–2000	2001–2010	1989–2013
Reallöhne pro Beschäftigtem	4,9	3,7	1,6	1,4	0,5	0,9
BIP, real pro Kopf	4,1	3,5	2,1	2,3	1,1	1,7
BIP, real	4,7	3,6	2,3	2,7	1,5	2,2

Tabelle 4: Reallöhne pro Beschäftigtem, BIP, real pro Kopf, und BIP, real (durchschnittliche jährliche Wachstumsraten in %); Quelle: Eigene Berechnungen mit Daten der AMECO-Datenbank (Herbstprognose 2012 der Europäischen Kommission)

Im Vergleich dazu die Werte einiger Nicht-EU-Staaten: Norwegen: 193, Schweiz: 157, USA: 149, Island: 113, Japan: 107, Kroatien (EU-Mitglied 2013): 59, Türkei: 56, Montenegro: 42, Serbien: 34, Mazedonien FYR: 37.

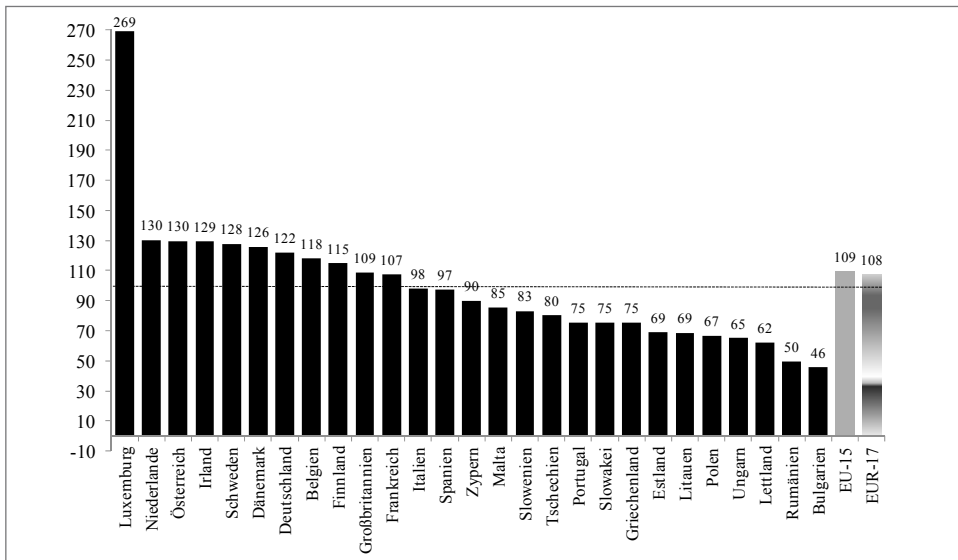


Abbildung 10: Entwicklungsniveaus der erweiterten EU – eine Union von Arm und Reich (BIP pro Kopf zu Kaufkraftstandards, KKS; EU-27 = 100): 2012; Quelle: AMECO-Datenbank (Europäische Kommission)

Parallel zum beachtlichen Gefälle im Einkommensniveau pro Kopf (siehe Abbildung 10) zwischen den alten und neuen EU-Mitgliedstaaten, gibt es auch große Unterschiede in den Arbeitskosten. Die Arbeitskosten in der Sachgütererzeugung betragen 2011 in Ländern, die 2007 der EU beigetreten sind, gerade einmal 9 % (Bulgarien) bzw. 11 % (Rumänien) des Niveaus in Österreich. In Slowenien, das das höchste Entwicklungsniveau der neuen EU-Mitgliedstaaten aufweist, betragen die

Arbeitskosten immerhin auch nur 43 % der Arbeitskosten in Österreich. In Euro ausgedrückt, kostete die Arbeitsstunde in der Industrie in Bulgarien 2,80 Euro, in Slowenien 13,70 Euro und in Österreich 31,90 Euro.²⁰

Wolfgang Pointner kommt in seiner Studie²¹ zu den Verteilungseffekten des österreichischen Außenhandels auf die Löhne in der Industrie anhand der Analyse von Firmendaten des European Structure of Earnings Survey (ESES) für 1996–2002 zu folgenden Ergebnissen:

- Importe aus Niedriglohnländern (z. B. Osteuropa) hatten einen dämpfenden Effekt auf das Niveau der Industrielöhne in Österreich.
- Exporte in die Hochlohnländer hatten einen dämpfenden Effekt auf das Wachstum der Industrielöhne. Dies wird vom Autor als Evidenz für die »Basarökonomie«-Hypothese (Hans-Werner Sinn) interpretiert. Das heißt: Der Anstieg des Importgehalts von Exporten reduziert den heimischen Wertschöpfungsanteil, der durch Exporte generiert wird.
- Die Änderung der Lohnverteilung (innerhalb der Lohndezile) zwischen 1996 und 2002 fiel leicht zugunsten der Hochqualifizierten aus. Aber der Autor findet keine Bestätigung für einen Anstieg der ungleichen Lohnverteilung durch die internationale Arbeitsteilung.

b) Die Angst um den Arbeitsplatz

Die zunehmende Beteiligung Österreichs an der Globalisierung, insbesondere an der »Mini«-Globalisierung seit der Ostöffnung, hat zum einen Arbeitsplätze geschaffen, zum anderen Arbeitsplätze ins Ausland verlagert. Die Zunahme der Produktion für den steigenden Export schuf Arbeitsplätze in Österreich, die Internationalisierung der Produktion via FDI hat Arbeitsplätze im Ausland (möglicherweise auf Kosten der Beschäftigung im Inland) geschaffen.

Laut Statistiken der Oesterreichischen Nationalbank ist der Anteil der Beschäftigung in ausländischen Töchtern österreichischer Firmen relativ zur Gesamtbeschäftigung in Österreich stark angestiegen: insgesamt von einem Anteil von rund 2 % im Jahr 1990 auf über 20 % im Jahr 2010 (siehe Abbildung 11)²². Die Dynamik der durch FDI im Ausland geschaffenen Arbeitsplätze geht vor allem auf die Direktinvestitionstätigkeit österreichischer Firmen in Osteuropa zurück.

20 Vgl. Leoni, Thomas: Lohnstückkosten in der Warenherstellung 2011 rückläufig, in: WIFO-Monatsberichte 9/2012, S. 723–736, hier S. 735.

21 Vgl. Pointner, Wolfgang: The Distributional Effects of Trade on Austrian Wages, Focus on European Economic Integration, OeNB, Q1/2009, S. 36–56.

22 Vgl. Keppel, C./Sieber, S. 2008, S. 147.

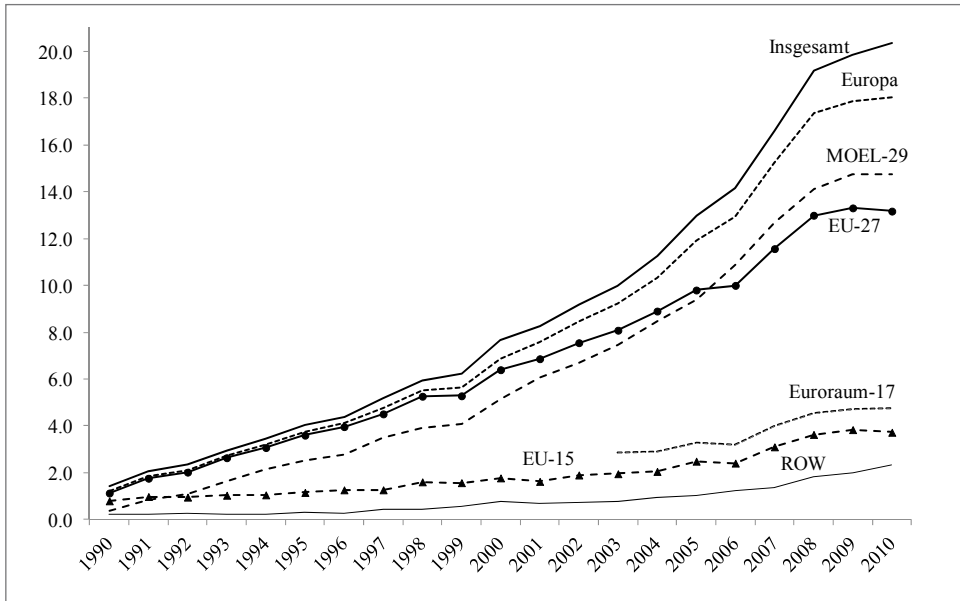


Abbildung 11: Beschäftigung in ausländischen Töchtern österreichischer Firmen wächst (Anteil der Beschäftigten bei österreichischen Direktinvestitionsunternehmen im Ausland in % der unselbstständig Beschäftigten in Österreich); Quelle: OeNB

Die Teilnahme an der Globalisierung kann verschiedene Formen annehmen. Sie führt auf jeden Fall zu einer Fragmentierung der Wertschöpfung, die man auch als Outsourcing via FDI bezeichnen kann. In einer frühen Studie von Rene Dell'mour, Peter Egger, Klaus Gugler, Michael Pfaffermayr und Yvonne Wolfmayr-Schnitzer²³ wurden die Effekte der Fragmentierung der Wertschöpfung (Outsourcing = importierte Zwischenprodukte) via FDI in Osteuropa auf die Produktivität und den Arbeitsmarkt (Beschäftigte, Löhne) in Österreich in der Periode 1990–1998 untersucht. Sie kommen zu folgenden Ergebnissen:

- Es gibt keine signifikante Korrelation zwischen inländischen Beschäftigten und solchen von österreichischen Firmen im Ausland.
- Der Anstieg der Exporte (bzw. auch des Outsourcings) führt in Österreich zu

23 Vgl. Dell'mour, Rene/Egger, Peter/Gugler, Klaus/Pfaffermayr, Michael/Wolfmayr-Schnitzer, Yvonne: Outsourcing of Austrian Manufacturing to Eastern Countries: Effects on Productivity and the Labor Market, in: Arnd, Sven/Handler, Heinz/Salvatore, Dominick (Hg.): Eastern Enlargement – The Sooner, the Better? European Academy of Excellence, Conference held in Vienna, 16 and 17 June 2000, Wien 2000, S. 249–296.

einem stärkeren Anstieg von hoch qualifizierten Arbeitskräften relativ zu den weniger qualifizierten.

- Der Anstieg der Importe führt zu gegenteiligen relativen Beschäftigungseffekten in Österreich.
- Der gesamte Arbeitsmarkteffekt von Outsourcing ist aber insgesamt gering.
- Outsourcing führt zu einer Steigerung der gesamten Faktorproduktivität in Österreich.
- Höhere Lohnflexibilität in Österreich kann mögliche Beschäftigungsverluste im Inland durch Outsourcing verhindern.

In einer aktuelleren Studie untersuchen Martin Falk und Yvonne Wolfmayr²⁴ die Frage, ob Auslandsaktivitäten österreichischer Firmen (via FDI) in der Welt bzw. in Osteuropa zu einer Reduktion der Beschäftigten in den Mutterfirmen führen. Sie untersuchen also die Substitutionsbeziehung zwischen Beschäftigung von Firmen-Müttern und ihren Töchtern. Anhand von AMADEUS-Daten (34.000 Firmen in 14 EU-Mitgliedstaaten) in der Periode 2000–2004. Sie erhalten folgende Ergebnisse:

- Das Substitutionsverhältnis zwischen den Beschäftigten der Mutterunternehmen und ihren Töchtern in den EU-14-Ländern ist stärker als zwischen Müttern und Töchtern in Osteuropa.
- Die Substitutionselastizität in der Gesamtwirtschaft insgesamt und in den West-West-Beziehungen beträgt $-0,3$, für die West-Ost-Beziehungen $-0,07$. Im Industriebereich ist sie höher ($-0,45$ insgesamt, West-Ost-Verhältnis $-0,28$) als im Nicht-Industriebereich ($-0,27$ insgesamt und im West-West-Verhältnis, im West-Ost-Verhältnis $+0,03$).

Wolfgang Koller und Robert Stehrer²⁵ untersuchen mittels Input-Output-Analyse die Beschäftigungseffekte von Outsourcing und Internationalisierung über Außenhandel in der Periode 1995–2003. Die Verlagerung der Produktion (Outsourcing) führte demnach zu Beschäftigungsverlusten, die zunehmenden Exporte zu Beschäftigungsgewinnen. Zwischen 1995 und 2000 wurden durch die Internationalisierung in Österreich insgesamt pro Jahr 7.489 Arbeitsplätze geschaffen (durch Outsourcing bzw. Importe gingen 8.913 bzw. 7.780 verloren, durch Exporte konnten 24.182 gewonnen werden). In der Periode 2000–2003 wurden insgesamt pro Jahr 4.309 Arbeitsplätze in Österreich geschaffen (Outsourcing -4.701 , Importe $+3.772$, Exporte $+5.238$).

24 Vgl. Falk, Martin/Wolfmayr, Yvonne: The Impact of Outward FDI in Central and Eastern Europe on Employment in the EU-15 Countries, FIW Research Report 16, Juni 2008.

25 Vgl. Koller, Wolfgang/Stehrer, Robert: Outsourcing and Employment: A Decomposition Approach, FIW Research Report 18, Juni 2008.

Während die meisten Studien die Internationalisierung der österreichischen Wirtschaft bzw. die zunehmende Teilnahme an der Globalisierung auf die Volkswirtschaft insgesamt (BIP und Beschäftigung) positiv einschätzen, sieht dies Özlem Onaran²⁶ in einem eher düsteren Licht. Sie findet, dass das Ostengagement der österreichischen Wirtschaft netto Arbeitsplätze gekostet hat. Bezüglich der Effekte auf Lohnquote und Reallöhne sind ihre Ergebnisse widersprüchlich. Sie untersucht die Effekte der Globalisierung via Außenhandel (Exporte/Importe 1990–2005) bzw. FDI (1996–2005) auf Löhne, Beschäftigung und die Lohnquote in Österreich und kommt zu folgenden Ergebnissen:

- Beschäftigungseffekte (1990–2005): Durch die FDI-Aktivitäten österreichischer Firmen im Ausland wurden in der Gesamtwirtschaft im Inland 123.179 (in der Industrie 48.145) Arbeitsplätze vernichtet. Die Importe haben 53.262 Arbeitsplätze gekostet. Durch den Außenhandel (Netto-Exporte) wurden 60.507 Arbeitsplätze geschaffen.
- Der Beschäftigungsverlust betrug in Österreich durch FDI und Außenhandel zwischen 1990 und 2005 pro Jahr insgesamt 9.650, das Engagement in Osteuropa 13.686 Arbeitsplätze.
- Effekte auf die Reallöhne: Die FDI-Aktivitäten hatten einen neutralen Einfluss. Durch den Außenhandel (Netto-Exporte) stiegen sogar die Reallöhne in der Gesamtwirtschaft um 14 %!
- Effekte auf die Lohnquote: Die FDI-Aktivitäten haben die Lohnquote in der Gesamtwirtschaft um einen Prozentpunkt (in der Industrie um 18 %) gedrückt. Der zunehmende Außenhandel (Netto-Exporte) führte dagegen zu einem Anstieg der Lohnquote um 18 Prozentpunkte (in der Industrie sogar um 19 Prozentpunkte)!

6. DAS »OSTENGAGEMENT« ÖSTERREICHISCHER BANKEN – VORTEILE UND RISIKEN²⁷

a) Direktinvestitionen

Die Unternehmen des österreichischen Finanzsektors (Banken und Versicherungen), vor allem die Banken, haben die Chancen der Ostöffnung nach 1989 rasch und massiv zur Ausweitung ihrer Geschäftstätigkeit genutzt. Der in der Planwirtschaft brachliegende Bankensektor wurde vor allem von österreichischen Banken als neue Stand-

26 Vgl. Onaran, Özlem: The Effects of Globalization on Employment, Wages and the Wage Share in Austria, Study commissioned by the Chamber of Labour of Vienna, March 2008; Zusammenfassung der Ergebnisse: http://wien.arbeiterkammer.at/pictures/d50/MuG_100.pdf (online am 19. Dezember 2012).

27 Dieses Kapitel stützt sich auf die Analyse in Breuss, Fritz: EU-Mitgliedschaft Österreichs – Eine Evaluierung in Zeiten der Krise, in: WIFO-Studie, Oktober 2012, S. 37–39.

ortchance (»window of opportunity«) gesehen. Relativ rasch haben österreichische Banken nach 1989 Schritt für Schritt osteuropäische Banken aufgekauft bzw. neue Filialen errichtet. Von den gesamten Beständen an Direktinvestitionen im Ausland betrug jener des Sektors »Finanz- und Versicherungswesen« (laut aktueller OeNB-Statistik über Direktinvestitionen) 62.992 Mio. EUR, das waren 40,9 % aller FDI-Bestände (Gesamtkapital zu Marktpreisen) österreichischer Unternehmen im Ausland (154.017 Mio. EUR). Gegenüber 1996 (letzte vollständige Erhebung) stieg der FDI-Bestand des Sektors »Finanz- und Versicherungswesens« um 59.711 Mio. EUR bzw. sein Anteil um 9,3 Prozentpunkte am gesamten aktiven FDI-Bestand österreichischer Unternehmer.

b) Beschäftigung

Ein ähnliches Bild zeigt die Entwicklung der Beschäftigten bei österreichischen Direktinvestitionsunternehmen im Ausland. Auch hier dominiert der Sektor »Finanz- und Versicherungswesen« mit einem Anteil von 24,5 % (vor dem Sektor »Handel« mit 20,9 %) die Beschäftigungsentwicklung im Ausland durch aktive FDI. 2010 beschäftigte der Sektor »Finanz- und Versicherungswesens« 175.972 Menschen. Die Unternehmer aller österreichischen Wirtschaftssektoren beschäftigten 2010 im Ausland 718.104 Personen (oder 21,4 % der unselbstständig Beschäftigten in Österreich). Auch der Zuwachs um 162.997 Beschäftigte (Zuwachs des Anteils um 14,9 Prozentpunkte) seit 1996 ist im Sektor »Finanz- und Versicherungswesen« beachtlich.

c) Wertschöpfung

Die starke Ausdehnung der Produktionsstandorte österreichischer Unternehmen in die neuen »emerging markets« in Osteuropa, die man als »Mini«-Globalisierung bezeichnen kann, hat zweifellos Wertschöpfung und Arbeitsplätze im Ausland geschaffen. Die »Mini«-Globalisierung hat aber auch zum Erhalt und zur Stärkung des Standorts Österreich beigetragen. Eine sektorale Analyse der Wachstumsbeiträge der Sektoren der österreichischen Wirtschaft zeigt, dass der Sektor »Kredit- und Versicherungswesen« seit 1995 (EU-Beitritt Österreichs) im Vergleich mit der Periode zuvor mit +0,14 Prozentpunkten pro Jahr am meisten aller Wirtschaftssektoren zum BIP-Wachstum beigetragen hat.

d) Osteuropa-Exponierung

Die österreichischen Banken sind in Osteuropa sehr stark engagiert. Das »Ost-Exposure« (d.h. die Auslandsforderungen Österreichs) beträgt derzeit (laut BIS-Erhebungen) 254 Mrd. USD oder rund 85 % des österreichischen BIP. Insgesamt

erreicht das Ostengagement österreichischer Banken 20,6 % aller Auslandsforderungen. Österreichs Banken sind am stärksten in der näheren Nachbarschaft (Ungarn, Polen, Slowenien, Slowakei und in den Balkanstaaten) präsent. Sie halten in diesen Ländern auch die höchsten Marktanteile. Aus diesem starken Ostengagement in den »emerging markets« erwirtschafteten die österreichischen Banken in den letzten Jahren (bis zur »Großen Rezession« 2009) jeweils die höchsten Gewinnzuwächse und sicherten somit auch den inländischen Standort.

e) Risiken

Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise (GFC) 2008/09 hat aber auch die negativen Seiten des Ostengagements aufgezeigt. Da manche osteuropäischen Länder in arge Bedrängnis gerieten, kam es zu Kreditausfällen. Zum Teil wurden auch die stark gepushten Fremdwährungskredite (in CHF und EUR) infolge der ungünstigen Wechselkursentwicklung zu Problemfeldern. Nicht zuletzt Aussagen prominenter US-Ökonomen wie Paul Krugman (April 2009) prophezeiten Österreich ein ähnliches Schicksal wie Island. Insbesondere wegen des hohen Osteuropa-Exposures österreichischer Banken könne Österreich die Staatspleite drohen, ähnlich wie Island und Irland. Die Folge war ein Anstieg der Spreads für österreichische Staatsanleihen. Um eine Panik der österreichischen Banken (Abzug aus Osteuropa, Aufgabe des Ostengagements mit der Folge eines »Sudden-Stop-Phänomens«) und einen Abzug des Kapitals zu verhindern, wurde die »Vienna Initiative« ins Leben gerufen.

f) Vienna Initiative

Die »Vienna Initiative« (VI) wurde im Jänner 2009 von mehreren Institutionen mit Interesse an der Stabilisierung Osteuropas ins Leben gerufen.²⁸ Unter der Führung der EBRD nahmen an dieser kooperativen Initiative teil: IMF, EIB, Weltbank, Europäische Kommission, EZB (Beobachter), Finanzministerien im Westen und Osten und die großen Bankengruppen, die in Osteuropa aktiv waren. Ziele der VI waren:

- Vermeidung eines unkontrollierten Abzugs wichtiger Bankgruppen aus Osteuropa (dies hätte eine veritable Bankenkrise in den MOEL verursacht).
- Sicherstellen, dass die Mutterbanken sich öffentlich verpflichten, ihre Exposures im Osten zu halten und ihre Filialen zu rekapitalisieren als Teil des umfangreichen Zahlungsbilanz-Stützungsprogramms von IMF und EU (z. B. in Bosnien und Herzegowina, Ungarn, Lettland, Rumänien und Serbien).

²⁸ Vgl. European Bank for Reconstruction and Development (EBRD): Vienna Initiative – moving to a new phase, London 2012a.

- Sicherstellen, dass nationale Bankenrettungsprogramme auch den Filialen in Osteuropa zugutekommen.
- Übereinstimmung über die Grundprinzipien des Krisenmanagements und der Krisenlösung in Osteuropa. Empfängerländer sind für die geeigneten Makropolitiken zuständig, die Bankengruppen und deren Heimatländer unterstützen die Filialen mit Mitteln zur Wechselkursstabilisierung und Rekapitalisierung.
- Verstärkte grenzüberschreitende Kooperation und Informationsaustausch.

Die »Vienna Initiative« erlebte im Jahr 2012 eine Neuauflage mit der »Vienna Initiative 2«²⁹. Im Rahmen der »VI-II« werden die non-performing loans (NPL) gemeinsam mit den Partnern unter die Lupe genommen und kontrolliert.

So erfolgreich und stabilisierend die VI auch war, sie konnte nicht verhindern, dass die Ratingagentur Standard & Poor's Österreich im Jänner 2012 – hauptsächlich wegen der Osteuropasiken der österreichischen Banken – von AAA auf AA+ herabstufte. Das hatte aber auf die Spreads österreichischer Staatsanleihen keinen negativen Einfluss.

g) Österreichs Banken stabilisieren Osttöchter und werfen immer noch hohe Renditen ab

Im Finanzstabilitätsbericht der Oesterreichischen Nationalbank³⁰ werden die Risiken des Ostengagements der österreichischen Banken vorsichtig beurteilt. Gleichzeitig wird für den Fall Österreich der Erfolg der »Vienna Initiative« nachgezeichnet. Die Wichtigkeit der grenzüberschreitenden Kreditvergabe österreichischer Banken für die Volkswirtschaften der CESEE-Region (Zentral-, Ost- und Südeuropa) geht aus den Daten der OeNB (2008–2011) hervor. Gemessen an den jeweiligen Auslandsschulden erreichte die Vergabe von Direktkrediten österreichischer Banken in Kroatien 39 %, in Slowenien 27 %, in Rumänien 21 %, in Tschechien 14 %, in Ungarn und der Slowakei jeweils 12 % und in Bulgarien 11 %. Gemessen am BIP machte der Anteil der Direktkredite österreichischer Banken in Kroatien und Slowenien mehr als 30 % aus. Für Ungarn, Rumänien und Bulgarien lagen die Werte zwischen 10 % und 16 %. Im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2011 wiesen Österreichs Institute gegenüber Kreditnehmern in CESEE-Ländern ein in Anspruch genommenes Kreditvolumen von 113 Mrd. EUR aus – mit einem Spitzenwert von 123 Mrd. EUR im III. Quartal 2008. Der Anteil der Fremdwährungskredite an den Krediten an

29 Ebd.; European Bank for Reconstruction and Development (EBRD): European Banking Coordination »Vienna Initiative«, Working Group on NPLs in Central, Eastern and Southeastern Europe, EBRD, EIB, World Bank, IMF, ECB, European Commission, 2012b.

30 Vgl. Oesterreichische Nationalbank: Finanzstabilitätsbericht 23, Wien Juni 2012a; Oesterreichische Nationalbank: Finanzstabilitätsbericht 24, Wien, Juni 2012b.

private Haushalte war Ende 2011 in Ungarn, Rumänien, der Ukraine und Kroatien mit 65 % bis 77 % weiterhin auf gefährlich hohem Niveau. Ungarn hat mit einem Gesetz zu Fremdwährungskrediten im September 2011 durch eine spezielle Regelung (Rückzahlungsoption von Fremdwährungskrediten zu einem fixen Wechselkurs [180 Forint je Schweizer Franken und 2.050 Forint je Euro]), der günstiger als der Marktwechselkurs ist, für österreichische Tochterbanken erhebliche Verluste verursacht. Das Fremdwährungsgesetz und die hohen Bankensteuern verursachten z. B. der Erste Group in Ungarn Verluste von 567 Mio. EUR, im 1. Halbjahr 2012 weitere 72,7 Mrd. EUR.³¹

2011 lag die Gesamtkapitalrentabilität nach Steuern (RoA) der CESEE-Tochterbanken mit 0,7 % über jener des österreichischen Heimatmarktes. Gleiches galt für die Eigenkapitalrentabilität nach Steuern (RoE): Sie lag in den CESEE-Ländern bei 6,1 % und in Österreich nur bei 1,6 %.³²

Die Exponierung österreichischer Banken in der CESEE-Region belief sich Ende 2011 auf rund 216 Mrd. EUR. Der Großteil betraf die neuen EU-Mitgliedsländer des Jahres 2004. Allerdings ist das Ausfallrisiko aus politischen Gründen wieder gestiegen.³³ Für neue Befürchtungen hinsichtlich einer möglichen Kürzung der konzerninternen Liquiditätsversorgung sorgte Ende 2011 die Auflage der OeNB, dass die Auslandstöchter die Kreditexpansion weitgehend über lokale Kundeneinlagen refinanzieren müssten. Der Beobachtungszeitraum ist noch zu kurz, um die Auswirkungen beurteilen zu können.

IV. CHARAKTERISTIKA DER ÖSTERREICHISCHEN WIRTSCHAFTSENTWICKLUNG SEIT DER OSTÖFFNUNG

Die Ostöffnung hat – wie bereits erwähnt – die Produktions- und Internationalisierungsmöglichkeiten der österreichischen Volkswirtschaft vergrößert. Eine Ausdehnung des Produktionspotenzials führte zu höherem Output, mehr Beschäftigung und insgesamt mehr Einkommen – ob auch zu mehr Wohlfahrt, ist eine offene Frage. Von der Ostöffnung haben vor allem die bereits im Außenhandel engagierten Firmen profitiert, sie hat aber auch jenen, die bisher vorwiegend für den inländischen Markt produzierten, vor allem den KMUs, den Sprung ins Ausland erleichtert. Die Ausschöpfung der neuen Nachfrage in Osteuropa hat Österreichs Handels- und

31 Vgl. Ungarn: Erste Group kauft Konkurrenz-Private-Banking ab, in: *Die Presse online* vom 9. August 2012, http://diepresse.com/home/wirtschaft/international/1276950/Ungarn_Erste-Group-kauft-Konkurrenz-PrivateBanking-ab (online am 10. Februar 2014).

32 Vgl. Oesterreichische Nationalbank 2012a, S. 40.

33 Vgl. ebd., S. 9.

Leistungsbilanz, die zuvor chronisch defizitär bzw. höchstens ausgeglichen waren, in Überschüsse verwandelt, was die zunehmende Ausschöpfung der komparativen Vorteile der österreichischen Wirtschaft unterstreicht. Zusätzlich hat die österreichische Wirtschaft, die bisher eher ein Netto-Importeur von Direktinvestitionen war, seit der Ostöffnung immer mehr an der Globalisierung durch die Internationalisierung ihrer Produktion und Dienstleistungen teilgenommen. Plötzlich wurde Österreich zum Netto-Exporteur von FDI's.

Im Zuge der stärkeren Teilnahme an der Globalisierung hat sich auch die Wirtschafts- und Außenhandelsstruktur stark gewandelt.

I. MAKROPERFORMANCE

Die Ostöffnung hat den alten EU-Mitgliedstaaten, vor allem Österreich, neue Märkte und damit Wirtschaftswachstum gleich zu Beginn beschert. Die Volkswirtschaften der neuen EU-Mitgliedstaaten in Osteuropa erlitten aber zu Beginn der Ostöffnung eine veritable Transformationskrise mit einem Einbruch in der gesamten Wirtschaftsleistung von rund 10 % (siehe Abbildung 12). Für die alten Industriestaaten bedeutet die im Zuge der GFC 2008/09 ausgelöste Wirtschaftskrise eine der tiefsten Rezessionen (»Große Rezession« 2009) seit der großen Depression von 1929. Für die neuen EU-Mitgliedstaaten, die zwar auch in den Taumel der Rezession geraten sind, war die Krise von 2009 aber eher ein Déjà-vu von 1990/91.

Die gesamten Wirtschaftsleistung Österreichs seit 1989 (die Makroperformance) kann sich insgesamt durchaus sehen lassen (siehe Tabelle 5). Das jährliche Wirtschaftswachstum betrug – trotz starken Wachstumseinbruchs 2009 – im Durchschnitt 2,3 %. Insofern war die Ostöffnung und EU-Erweiterung ein »Turbo« für das österreichische Wirtschaftswachstum.

Verbunden mit dem gestiegenen Wirtschaftswachstum war auch eine Beschleunigung der Beschäftigung, sie stieg von 2,96 Mio. im Jahr 1989 auf 3,62 Mio. im Jahr 2013. Der Anstieg der Export- und FDI-Quoten in Prozent des BIP dokumentiert die zunehmende Globalisierung ebenso wie die schrittweise Verbesserung der Handels- und Leistungsbilanzpositionen. Die positive Entwicklung dieser Indikatoren unterstreicht, dass Österreich seit der Ostöffnung die Chancen im Außenhandel genutzt hat.

Auf der Negativseite der zunehmenden Globalisierung muss man die Schieflage der Einkommensverteilung und die leichte Zunahme der Arbeitslosigkeit verbuchen. Die Reallöhne pro Beschäftigtem wuchsen langsamer als das reale BIP pro Kopf, was zu einem Sinken der Lohnquote führte. Auch die realen Nettoeinkommen entwickelten sich durchwegs langsamer als das reale BIP.

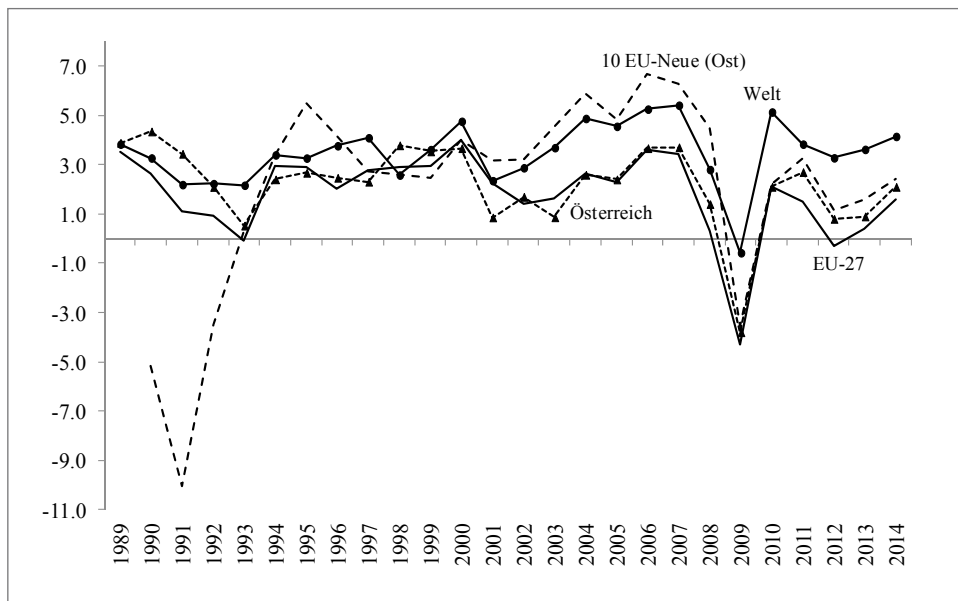


Abbildung 12: Wirtschaftswachstum in Ost und West (BIP, real, prozentuale Veränderung gegenüber dem Vorjahr); Quellen: IMF, World Economic Outlook, October 2012; Europäische Kommission, Herbstprognose 2012
MOEL-29: MOEL-10 (zehn neue EU-MS) + GUS + Rest-Südeuropa + Georgien

	1989	2013	1989–2013
	Absolutgrößen		%-Veränd. pro Jahr
BIP, real (Mrd. EUR, 2005 Preise)	165,9	278,0	2,3
BIP pro Kopf, real (1.000 EUR, 2005 Preise)	21,8	32,8	1,8
Reallöhne pro Beschäftigtem			1,0
Lohnquote, bereinigt (in % BIP) *)	61,7	57,6	-2,2
Inflationsrate (HVPI)			2,1
Erwerbstätige (1.000)	3473,4	4173,2	0,8
Unselbständig Beschäftigte (1.000)	2962,6	3622,8	0,9
Arbeitslosenquote (1.000) *)	373,2	556,3	0,3
Exportquote, Güter & Dienste, gesamt (in % BIP) *)	36,4	60,4	24,0
Exportquote Güter, gesamt (in % BIP) *)	24,6	45,4	20,8
Exportquote, Güter, MOEL-29 (in % BIP) *)	4,8	8,7	6,3
Leistungsbilanz (in % BIP)	0,2	1,4	1,2
FDI, Bestand aktiv gesamt (Mrd. EUR)*)	3,7	224,7	72,0
FDI, Bestand aktiv MOEL-29 (Mrd. EUR)*)	0,4	71,3	23,4

*) Differenz zwischen 1989 und 2013 in %-Punkten oder %-Punkte des BIP

Tabelle 5: Makroökonomische Performance seit der Ostöffnung; Quellen: AMECO-Datenbank der Europäischen Kommission (Herbstprognose 2012), OeNB, FIW, WIFO

Einem Anstieg des BIP, der Beschäftigung sowie der Gewinne der Unternehmen stehen Lohnneinbußen der unselbstständig Beschäftigten gegenüber. Die Ostöffnung war daher für die österreichische Volkswirtschaft insgesamt ein großer Erfolg, nicht aber für alle Beteiligten.

Eine Wohlstandsbewertung hängt davon ab, wie man Wohlstand definiert. Misst man sie am verfügbaren Bündel an Gütern, die die privaten Haushalte konsumieren können, so kommt man – weil die Konsumausgaben der privaten Haushalte langsamer wuchsen als das reale BIP – zu dem Schluss, dass die Wohlfahrt der Konsumenten zwar zugenommen hat, aber nur unterproportional gestiegen ist. Das ergibt sich auch aus dem Zurückbleiben der Entwicklung der realen verfügbaren Einkommen im Vergleich zur Entwicklung des realen BIP. Ob durch die Ostöffnung die Produktvielfalt gestiegen ist, ist schwer zu beurteilen; da die von dort stammenden Produkte jedoch meist qualitativ nicht besser sind als jene von den reichen Industriestaaten des Westens, muss die Antwort eher negativ ausfallen.

2. STRUKTURWANDEL IN PRODUKTION UND AUSSENHANDEL

Durch die starke Ausweitung des Außenhandels mit Osteuropa könnte man erwarten, dass sich sowohl die Wirtschaftsstruktur als auch jene des Außenhandels stark verändert hat.

a) Wandel in der Wertschöpfung

Unterteilt man die Entwicklung der sektoralen Wertschöpfung in Österreich seit 1976 in zwei Perioden, eine vor und eine nach der Ostöffnung, so zeigt sich folgendes Bild (siehe Tabelle 6):

- Über die gesamte Periode 1976–2008 weist Österreich das Standardmuster der sektoralen Veränderung einer sich entwickelnden Volkswirtschaft auf: Der Primärsektor (stark die Landwirtschaft) und auch der Sekundärsektor (besonders der Bergbau und die Sachgüterproduktion, die Industrie) schrumpfen, der Tertiärsektor (Dienstleistungen) gewinnt zunehmend an Bedeutung.
- Innerhalb des Tertiärsektors haben in Österreich vor allem das Realitätenwesen (Grundstücks- und Wohnungswesen) und die unternehmensbezogenen (sonstigen wirtschaftlichen) Dienstleistungen stark zugenommen. Interessanterweise ist das Banken- und Versicherungswesen kaum stärker geworden, ebenso wenig die Dienstleistungen des Staates (öffentliche Verwaltung).
- Der Trend des Strukturwandels in Österreich liegt voll auf der Linie der traditionellen »Dreissektoren-Hypothese« und lässt keine Besonderheiten seit der Ostöffnung erkennen.

Nr.	Sektoren	1976–1988	1989–2011	Veränderung
1	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	4,4	2,2	-2,3
I	Primärsektor: 1	4,4	2,2	-2,3
2	Bergbau und Herstellung von Waren (Sachgütererzeugung)	23,9	20,0	-3,9
3	Energie-, Wasserversorgung, Abfallentsorgung	3,7	3,5	0,2
4	Bau	7,9	7,5	-0,4
II	Sekundärsektor: 2+3+4	35,5	31,0	-4,4
5	Handel	14,3	13,2	-1,2
6	Verkehr	5,6	5,3	-0,3
7	Beherbergung und Gastronomie	3,8	4,3	+0,4
8	Informatik u. Kommunikation	2,6	3,4	+0,7
9	Finanz- und Versicherungswesen	5,5	5,6	+0,1
10	Grundstücks- und Wohnungswesen	5,5	8,3	+2,8
11	Sonstige wirtschaftl. Dienstleistungen	3,5	6,9	+3,4
12	Öffentliche Verwaltung	6,0	6,2	+0,2
13	Erziehung und Unterricht, Gesundheits- und Sozialwesen	10,8	11,2	+0,4
14	Sonstige Dienstleistungen	2,5	2,7	+0,3
III	Tertiärsektor: 5 bis 14	60,1	66,9	6,7

Tabelle 6: Strukturwandel der österreichischen Wirtschaft: 1976–2011 (Anteile der Sektoren an der Brutto-Wertschöpfung zu Herstellungspreisen in %); Quelle: Statistik Austria: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen

b) Versteinerung der Warenstruktur im Export durch den Osthandel?

Die Zunahme der Handelsdynamik mit den Transformationsländern in Osteuropa hat zwar zu einer Ausschöpfung der komparativen Vorteile Österreichs insgesamt geführt. Sichtbares Ergebnis dieser Entwicklung ist die Verbesserung der Handelsbilanzposition Österreichs im Handel mit den MOEL (siehe Abbildung 3). Da es sich bei den neuen Mitgliedstaaten in Osteuropa aber durchwegs nicht um besonders konkurrenzfähige Länder handelt, hatte Österreich zunächst leichtes Spiel mit seinen hochwertigen Industrieprodukten. Mit zunehmendem Fortschreiten des Transformationsprozesses in den MOEL haben sich die relativen Vorteile Österreichs verringert.³⁴ Allerdings hat die leichte Markteroberung in Osteuropa auch eher zu einer Versteinerung der alten Exportgüterstruktur geführt (siehe Tabelle 7).

³⁴ Vgl. Wolfmayr, Yvonne: Österreichs Außenhandel mit den EU-Beitrittsländern, in: WIFO-Monatsberichte 4/77 (2004), S. 231–249.

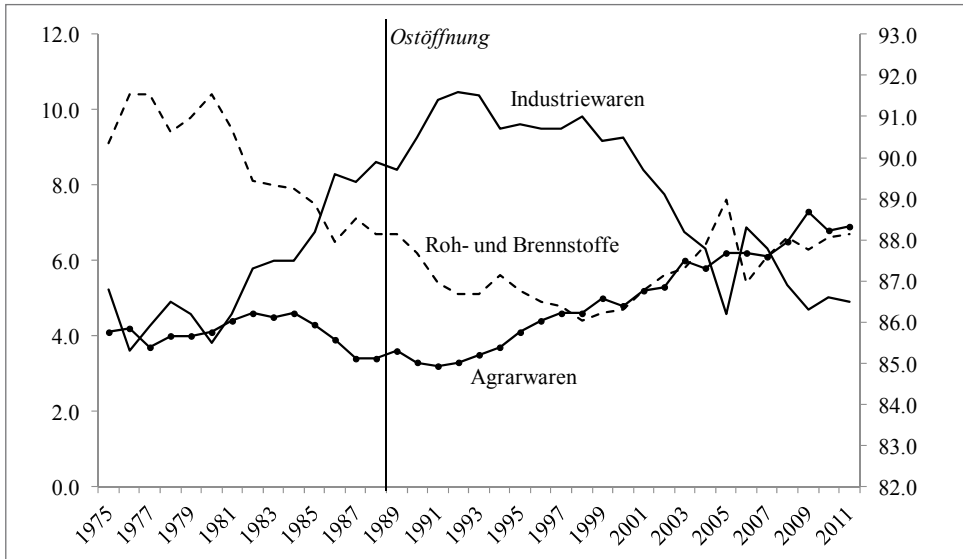


Abbildung 13: Warengrobstruktur der österreichischen Exporte 1975–2008 (Anteile in % der Gesamtexporte)
 Agrarwaren (linke Skala) = 0 + 1 + 4; Roh- und Brennstoffe (linke Skala) = 2 + 3;
 Industriewaren (rechte Skala) = 5–9 (SITC-Einsteller); Quellen: FIW und WIFO

Interessanterweise hat sich der Trend zum Export hochwertiger Industriewaren, der Mitte der 1970er-Jahre einsetzte, Anfang der 1990er-Jahre verlangsamt bzw. sogar zu einem Rückgang des Anteils von Industriewaren an den Gesamtexporten geführt (siehe Abbildung 13 und Tabelle 7). Demgegenüber ist der Anteil der Agrarwaren im selben Zeitraum gestiegen. Der Rückgang des Anteils von Roh- und Brennstoffen kam seit der EU-Erweiterung 2004 zum Stillstand.

Dieser eigenartige Strukturwandel hängt aber nicht nur mit der Bearbeitung der »leichten« Märkte in Osteuropa zusammen, sondern auch mit den geänderten handelspolitischen Bedingungen durch den EU-Beitritt Österreichs 1995. Durch den Eintritt in die Gemeinsame Handelspolitik und Zollunion der EU konnte Österreich seine Chancen im Export von Agrarprodukten stärker wahrnehmen als zuvor, als es von der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ausgeschlossen war. Auf der anderen Seite wurde der Konkurrenzdruck auf dem Binnenmarkt der EU-15 größer, d. h. die Ausschöpfung der komparativen Vorteile in der EU-15 schwieriger, was sich auch in einer Verschlechterung der Handelsbilanzposition Österreichs vis-à-vis der EU-15 spiegelt (siehe Abbildung 3).

Exporte nach:	10 EU-Neue (Ost)		EU-15		Gesamt	
	2011	1992/2011	2011	1989/2011	2011	1989/2011
	%	%-Veränd.	%	%-Veränd.	%	%-Veränd.
Agrarware (0, 1, 4)	7,7	-0,8	7,4	-0,2	6,9	3,3
Roh- und Brennstoffe (2, 3)	10,5	5,4	7,5	4,3	6,7	0,0
Fertigwaren (5-9)	81,8	-4,6	85,1	-4,1	86,5	-3,2
davon:						
Chem. Erzeugnisse (5)	13,6	0,6	10,6	2,4	12,8	3,5
Bearbeitete Waren (6)	23,5	2,4	25,0	-7,5	23,4	-9,6
Stahl	6,4	3,0	6,6	-0,1	6,1	-1,5
Maschinen, Fahrzeuge (7)	32,2	-5,3	36,2	0,3	37,8	3,4
KFZ	8,0	4,5	11,7	3,1	10,1	3,5
Konsumnahe Fertigwaren (8)	10,6	-4,2	12,4	-0,2	11,5	-1,5

Tabelle 7: Warenstruktur der österreichischen Exporte – Ost, West und insgesamt: 1989–2011
(Anteile der Sektoren an der Brutto-Wertschöpfung insgesamt in %);
Ziffern in Klammern = SITC-Nummern; Quellen: FIW, WIFO

	Österreich				EU-27		
	Handelsbilanz in Mio. €	RCA- Wert	Anteile in %	Anteile der BRIC in % ¹⁾	Markt- anteile am Weltexport in %	Anteil in %	Anteil der BRIC in % ¹⁾
		2011			2010	2011	
Faktoreinsatz							
Traditionelle Sachgüter	3,430	0,26	28,3	2,46	1,64	21,9	2,26
Arbeitsintensiv	726	0,41	13,4	0,86	1,32	8,9	0,68
Kapitalintensiv	-6,906	-0,20	20,0	0,67	1,11	24,4	1,45
Marketingorientiert	-172	0,07	13,7	0,51	1,32	12,7	0,62
Technologieorientiert	-1,680	-0,26	24,6	1,93	0,95	32,0	2,56
Humankapital							
Niedrige Qualifikation	-2,717	0,12	28,4	1,13	1,25	25,1	1,32
Mittlere Qualifikation (Arbeiter)	2,140	0,26	26,3	1,01	1,65	20,2	1,67
Mittlere Qualifikation (Angestellte)	-7,117	-0,31	23,7	1,32	0,86	32,2	2,13
Hohe Qualifikation	3,092	-0,04	21,6	2,96	1,33	22,4	2,45
Qualitätswettbewerb							
Schwacher Qualitätswettbewerb	-2,110	0,08	29,2	1,12	1,20	26,8	1,64
Mittlerer Qualitätswettbewerb	-4,392	-0,06	25,2	1,45	1,07	26,9	1,51
Intensiver Qualitätswettbewerb	1,900	-0,02	45,6	3,86	1,34	46,3	4,42
Sachgütererzeugung	-4,603		100,0	6,43	1,23	100,0	7,57

RCA = revealed comparative advantage (der RCA-Wert stellt den EU-27-Exportmarktanteil eines Branchentyps im Verhältnis zum österreichischen Marktanteil an den Gesamtexporten dar); EU-27 inklusive Intra-EU-Handel
BRIC = Brasilien, Russland, Indien und China

Tabelle 8: Strukturwandel des Außenhandels nach WIFO-Taxonomie: Österreich und EU-27
Quelle: Reinstaller, Andreas/Sieber; Susanne: Veränderung der Exportstruktur in Österreich und der EU, in: WIFO-Monatsberichte 8/85 (2012), S. 657–668, hier S. 663.

Eine etwas mehr in die Tiefe gehende Strukturanalyse unterstreicht die These von der »Versteinerung« der Exportgüterstruktur seit der Ostöffnung und EU-Erweiterung. Unterteilt man die Exporte der Sachgütererzeugung nach drei Beurteilungskriterien – nach dem Faktoreinsatz, der Mitarbeiterqualifikation und dem Qualitätswettbewerb –, so zeigt sich folgendes Muster (siehe Tabelle 8):

- Demnach sind die Exportanteile Österreichs bei anspruchsvollen Produktkategorien (z. B. technologieorientiert; hohe Qualifikation; intensiver Qualitätswettbewerb) deutlich niedriger als in der EU-27, haben jedoch, ebenso wie jene in den zwölf neuen EU-Mitgliedstaaten, aufgeholt. In Letzteren dominieren die Exporte der Kategorien mit weniger anspruchsvollen Wettbewerbsmerkmalen (traditionelle Sachgüter; arbeitsintensive Güter; niedrige und mittlere Qualifikationen; schwacher und mittlerer Qualitätswettbewerb). Österreich dominiert immer noch im Bereich traditioneller Sachgüter (siehe Tabelle 8).
- Die Position Österreichs hat sich bei den anspruchsvolleren Warenkategorien seit 1996 zwar gegenüber den Staaten der EU-27 verbessert, die Lücke ist aber nicht kleiner geworden.
- Das zeigt auch der Anstieg der Anteile des intraindustriellen Handels nach dem Grubel-Lloyd-Index.³⁵ Der Anstieg ist ein Indikator dafür, dass Österreich mit den neuen EU-Mitgliedstaaten zunehmend auch ähnliche Produkte auszutauschen beginnt.

Der Dienstleistungshandel Österreichs hat zwar mit den neuen EU-Mitgliedstaaten in den letzten zehn Jahren stark zugenommen, die Hauptabnehmer österreichischer Dienstleistungen liegen aber immer noch im Westen. 75 % der österreichischen Dienstleistungsexporte gehen in die EU-27. In die EU-15 wurden 2007 62 % aller österreichischen Dienstleistungsexporte geliefert (25 Mrd. Euro), aber nur 57 % aller Dienstleistungsimporte stammten von dort. 13 % der Exporte und 17 % der Importe entfielen auf die zwölf neuen EU-Mitgliedstaaten.³⁶

35 Vgl. Wolfmayr, Y. 2004, S. 244.

36 Vgl. Matt, Ina: Österreichs Außenhandel mit Dienstleistungen, in: Kompetenzzentrum Forschungsschwerpunkt Internationale Wirtschaft (FIW) (Hg.): Österreichs Außenwirtschaft 2008, Wien, Dezember 2008, S. 116–128.

3. EINGESCHRÄNKTE FREIZÜGIGKEIT: POLITISCHER SEGEN ODER ÖKONOMISCHER SCHADEN?

a) *Immigration kurz nach 1989*

Nach der Ostöffnung erlebte Österreich – vor allem ausgelöst durch den Zerfall Jugoslawiens – einen massiven Zustrom von Migranten und Arbeitskräften³⁷. In der Phase 1989–1992 betrug der kurzfristige Zustrom ausländischer Arbeitskräfte rund 100.000 Personen. Nach Modellberechnungen von Breuss und Fritz Schebeck³⁸ stieg dadurch die Arbeitslosenquote kumulativ bis 1994 um 2,6 Prozentpunkte. Es kam zu einem Druck auf die Löhne (die Lohnquote sank kumulativ innerhalb von fünf Jahren um 0,6 Prozentpunkte). Dies dämpfte den Preisauftrieb und verbesserte die Wettbewerbsfähigkeit im Export. Dadurch lukrierte Österreich einen »Immigration surplus«, gemessen am kumulierten BIP, von 0,2 Prozentpunkten innerhalb von fünf Jahren. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit verursachte im Staatshaushalt einen Anstieg des Defizits um 0,2 Prozentpunkte des BIP.

Nach dieser ersten Welle von Immigranten kurz nach der Ostöffnung wurde der Zutritt ausländischer Arbeitskräfte zum österreichischen Arbeitsmarkt auf 9 % der Beschäftigten beschränkt.

b) *Einschränkungen der Freizügigkeit 2004 und 2007*

Anlässlich der EU-Erweiterung 2004 wurde – hauptsächlich seitens Deutschlands und Österreichs – eine siebenjährige Übergangsregelung (Ausnahme von der Freizügigkeit der Arbeitskräfte) im Beitrittsvertrag ausgehandelt. Die Übergangsregelung wurde nach der 2 + 3 + 2-Regel gestaltet. Während der ersten Phase 2004–2006 liberalisierten drei alte EU-Mitgliedstaaten (Großbritannien, Irland und Schweden) sofort den Zugang zu ihren Arbeitsmärkten. Die meisten anderen EU-Staaten öffneten ihre Arbeitsmärkte nach der zweiten Phase (2006–2009). In der dritten Phase (2009–2011) hatten nur noch Deutschland und Österreich die Arbeitsmärkte für Ar-

37 Fassmann und Münz schätzten die Migrationsströme von Ost (aus Polen, Rumänien, der Slowakei, Tschechien und Ungarn) nach West (nach Österreich) für die Periode 1990–1995 mit einem Migrationsmodell mit folgenden Bestimmungsgrößen: Lohnunterschiede (Differenzen des BIP pro Kopf) zwischen Sender- und Empfängerland, geografische Distanz, außenwirtschaftliche Verflechtung, Migrationspolitik, die Arbeitsmarktlage im Entsendeland. Vgl. Fassmann, Heinz/Münz, Rainer: Die »neue« Ost-West-Wanderung als Folge der Ostöffnung: Bestimmungsfaktoren, Strukturmerkmale und Entwicklungstendenzen, in: Holzmann, Robert/Neck, Reinhard (Hg.): Ostöffnung: wirtschaftliche Folgen für Österreich, Wien 1996, S. 21–53.

38 Vgl. Breuss, Fritz/Schebeck, Fritz: Ostöffnung und Osterweiterung der EU: Ökonomische Auswirkungen auf Österreich, in: WIFO-Monatsberichte, 2/69 (1996), S. 139–151; vgl. auch Breuss, Fritz: Reale Außenwirtschaft und Europäische Integration, Frankfurt am Main 2003, S. 166 f.

beitskräfte aus den neuen EU-Mitgliedstaaten geschlossen³⁹. Allerdings hat Österreich sektoral den Arbeitsmarkt geöffnet, vor allem für die dringend gesuchten Facharbeitskräfte.

Auch anlässlich des Beitritts Bulgariens und Rumäniens 2007 wurde der Zugang zu den Arbeitsmärkten in die anderen Mitgliedstaaten nach der 2 + 3 + 2-Regel bis 2013 (in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich) beschränkt.⁴⁰ Am 8. Juni 2009 akzeptierte die Europäische Kommission die Verlängerung der Übergangsregelungen für den österreichischen Arbeitsmarkt bis zum 30. April 2011.

c) Entgangenes Wachstumspotenzial

Die Fortdauer der Beschränkung einer der vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes (die Freizügigkeit der Arbeitskräfte) ist zwar politisch (zur Besänftigung der inländischen Bevölkerung) verständlich, ökonomisch aber nicht unbedingt ein Vorteil. Nach allen theoretischen Überlegungen⁴¹ und Modellberechnungen⁴² verzichtete Österreich dadurch auf den sogenannten »Immigration surplus«⁴³, der dadurch entsteht, dass durch billigere Arbeitskräfte kostengünstiger produziert und über gewonnene internationale Wettbewerbsfähigkeit ein höheres BIP erzielt werden kann.

Auch die Europäische Kommission⁴⁴ kommt zu dem Schluss, dass jene Länder, die ihre Arbeitsmärkte sofort nach der EU-Erweiterung geöffnet haben, auch einen höheren BIP-Zuwachs erzielten. Demnach sind aus den zehn neuen EU-Mitgliedstaaten in Osteuropa zwischen 2004 und 2007 991.000 Personen in die EU-15-Staaten emigriert: am meisten aus Polen (627.000), gefolgt von Litauen (121.000) und der Slowakei (92.000), Lettland (62.000), Tschechien (44.000), Ungarn (31.000), Estland (14.000) und Slowenien (1.000). In den anderen neuen Mitgliedstaaten gab es keine Veränderung. In der Periode 2004–2007 stieg das BIP in Irland um kumuliert 4,2 Prozentpunkte (bei einer Zahl von 162.000 Immigranten aus den neuen EU-Mitglied-

39 Siehe die Details der Regelungen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten nach der Erweiterung 2004 auf der Webseite der Europäischen Kommission: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=507&langId=de> (online am 12. Dezember 2012).

40 Siehe die Details der Regelungen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten nach der Erweiterung 2007 auf der Webseite der Europäischen Kommission: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=508&langId=de> (online am 12. Dezember 2012).

41 Vgl. Borjas, George J.: The Economic Benefits from Migration, in: *Journal of Economic Perspectives* 2/9 (1995), S. 3–22.

42 Vgl. Breuss, F./Schebeck, F. 1996; Breuss, Fritz: Benefits and Dangers of EU Enlargement, in: *Empirica* 3/29 (2002), S. 245–274.

43 Vgl. Borjas, G. 1995.

44 Vgl. D'Auria, Francesca/Mc Morrow, Kieran/Pichelmann, Karl: Economic impact of migration flows following the 2004 EU enlargement process: A model based analysis (*Economic Papers* 349), Brüssel 2008.

staaten), in Großbritannien um einen Prozentpunkt (532.000 Immigranten) und in Schweden um 0,2 Prozentpunkte (nur 12.000 Immigranten). Obwohl Österreich den Arbeitsmarkt abschottete, waren trotzdem 26.000 Immigranten (verteilt auf einige wenige Sektoren) zu verzeichnen. Dadurch stieg kumuliert innerhalb von vier Jahren das reale BIP um 0,4 Prozentpunkte (»Immigration surplus«). In Deutschland, das ebenfalls den Arbeitsmarkt für Arbeitskräfte aus dem Osten verschloss, stieg die Zahl der Immigranten aus den neuen EU-Mitgliedstaaten um 96.000, was zu einem Zuwachs des realen BIP von kumuliert 0,2 Prozentpunkten führte.

Die Entsendeländer verzeichneten durch den Abgang von Arbeitskräften einen »Migration loss« in Form eines schrumpfenden BIP. Am stärksten spürten dies Litauen (-4,7 % kumulierter Rückgang des realen BIP zwischen 2004 und 2007), gefolgt von Lettland (-3,5 %), Polen und der Slowakei (jeweils -2,1 %), dann Estland (-1,3 %). Geringer waren die Verluste in Tschechien (-0,5 %) und Ungarn (-0,4 %) bzw. in Slowenien (-0,1 %).⁴⁵

d) Öffnung des Arbeitsmarktes – Bisherige Erfahrungen⁴⁶

Am 1. Mai 2011 endete für die 2004 zur Europäischen Union beigetretenen Staaten Osteuropas (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ungarn, Slowakei, Slowenien, Tschechien; für Malta und Zypern war der Arbeitsmarkt sofort geöffnet worden) die siebenjährige Übergangsfrist zur Beschäftigungsbewilligung (Ausnahme von der Arbeitnehmerfreizügigkeit, einer der vier Grundfreiheiten des Binnenmarktprogrammes). Für Arbeitskräfte aus Bulgarien und Rumänien endet diese Übergangsregelung am 31. Dezember 2013.

Ab 1. Mai 2011 gilt für Staatsbürger der acht Länder Osteuropas, die 2004 der EU beitraten, die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit in Österreich: Wollen sie in Österreich ein Beschäftigungsverhältnis eingehen, ist dafür eine Bewilligung nicht mehr erforderlich. Sie dürfen auch sonst keinen Beschränkungen unterworfen werden, die nicht auch für Österreicher gelten.

Am 1. Mai 2011 fielen auch die Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit im Hinblick auf das Entsenden von Arbeitnehmern aus den oben genannten acht Ländern – namentlich Ungarn, Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Estland, Lettland und Litauen – nach Österreich weg.

⁴⁵ Zu ähnlichen Ergebnissen kommt die umfangreiche Studie von Brücker et al. für die Europäische Kommission, vgl. Brücker, Herbert/European Integration Consortium: Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements. Final report, Nuremberg, May 2009.

⁴⁶ Dieses Kapitel stützt sich auf die Analyse in Breuss, F. 2012, S. 35 f.

Der Zustrom der Arbeitskräfte aus den acht neuen EU-Ländern Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, der Slowakei, Slowenien und Ungarn seit dem 1. Mai 2011 entsprach mit rund 29.500 weitgehend den vor der Gewährung der Freizügigkeit bestehenden Erwartungen. Ein großer Teil der aus diesen Ländern neu zugewanderten Arbeitskräfte arbeitete dabei nur kurze Zeit (z. B. als Saisonbeschäftigte) in Österreich. Die regionale Verteilung der Zuwanderung wurde hingegen weitgehend durch regionale Besonderheiten der Arbeitskräftenachfrage sowie durch die Grenznähe bestimmt.⁴⁷

Den größten Anteil an den neu Zugewanderten machten mit 43 % die Ungarn aus, gefolgt von slowakischen und polnischen Staatsangehörigen.

Es kam zu einer deutlichen regionalen und branchenmäßigen Konzentration: Mehr als 50 % der neu Beschäftigten traten in der Ostregion in den Arbeitsmarkt ein (davon ca. 9.000 in Wien und 6.000 in NÖ) und arbeiteten in nur drei Sektoren – Gastronomie, Bau und Arbeitnehmerüberlassung.

4. AUSBLICK: DAS LEBEN NACH DEN KRISEN IN EUROPA

Die globale Finanzkrise 2007/08, die – nach dem Platzen der Immobilienblase – ihren Ausgang in den USA genommen hatte und sich 2009/10 über eine Banken- zu einer der schwersten weltweiten Wirtschaftskrisen der Nachkriegszeit im Jahr 2009 ausweitete (»Große Rezession«), erfasste West- und Osteuropa gleichermaßen. Während der Westen aber genügend Mittel für Konjunkturpakete aufbringen konnte, fehlte diese Option den armen neuen EU-Mitgliedstaaten im Osten weitestgehend. Das heißt, sie »erlitten« die Krise und konnten teilweise nur durch internationale Hilfsprogramme – durch den Internationalen Währungsfonds und teilweise auch für die Mitgliedstaaten, die nicht dem Euro-Raum angehören, durch die EU – unterstützt werden. Koordinierte Zahlungsbilanzhilfen gab es für Lettland, Rumänien und Ungarn sowie für die Nicht-EU-Staaten Bosnien-Herzegowina, Serbien und die Ukraine.⁴⁸

Mit Ausbruch der Griechenland-Krise Anfang 2010 und der folgenden Euro-Krise in anderen Peripherieländern der Eurozone kamen weitere Störungen des europäischen Wirtschaftsgeschehens hinzu. Griechenland, Irland und Portugal stehen unter den »Euro-Rettungsschirmen« zur Stabilisierung ihrer Schuldendynamik und

47 Vgl. Huber, Peter/Böhs, Georg: Arbeitsmarktöffnung 2011. Monitoring der Arbeitsmarktauswirkungen der Zuwanderung aus den neuen EU-Mitgliedsländern im Regime der Freizügigkeit – Begleitende Beratung und Analyse (Sozialpolitische Studienreihe 12), Wien 2012.

48 Näheres über die Krisenhilfspakete für Europa kann man auf der IMF-Webseite »The IMF and Europe« erfahren, vgl. <http://www.imf.org/external/region/eur/index.aspx> (online am 12. Dezember 2012).

Reformierung ihrer Volkswirtschaften – allerdings verbunden mit einer wachstumsdämpfenden Austeritätspolitik. Die Euro-Krise hat auch zu einem starken Umbau des wirtschaftspolitischen Designs der Wirtschafts- und Währungsunion (Eurozone) seit 2010 geführt mit vielen neuen Elementen stärkerer Budgetkontrolle (»Sixpack«, Fiskalpakt, Europäisches Semester etc.) und einer aktiveren Geldpolitik seitens der EZB. Weitere Schritte zur »Vertiefung« der WWU stehen an (Bankenunion, eigener Haushalt für die Eurozone etc.), bis hin zu einer »Fiskalunion«. Die Euro-Krise hat insgesamt zur Verunsicherung in Europa geführt und zu einer Abkühlung der Konjunktur. Die Wachstumsaussichten für die nächsten Jahre sind nach Ansicht aller Institutionen (IMF, Europäische Kommission, OECD etc.) sehr trübe. Das gilt auch für die Entwicklung in Osteuropa in den neuen EU-Mitgliedstaaten.

Österreich ist überzeugt, dass das Wachstumspotenzial in Osteuropa – trotz Abflachung infolge der dämpfenden Effekte der Euro-Krise – noch längst nicht ausgeschöpft ist, da sich diese Länder immer noch in der Transformation befinden und noch ein beträchtliches Stück aufzuholen haben, um sich dem Durchschnitt des Pro-Kopf-Einkommens der EU anzunähern. Daher ist davon auszugehen, dass nach Überwindung der schlimmsten Wirtschaftskrise seit der Großen Depression von 1929 die Volkswirtschaften der neuen EU-Mitgliedstaaten zwar weiter kräftig wachsen werden, dass aber mit abnehmenden Grenzerträgen gerechnet werden muss. Der bisherige Wachstums-Turbo Osteuropa wird nicht mehr so viel Kraft ausstrahlen wie bisher.

V. VON DER OSTÖFFNUNG BIS ZUR EU-ERWEITERUNG – WELCHE EFFEKTE ?

Mit dem historischen Ereignis der Ostöffnung hat sich Europa grundlegend verändert. Der Zusammenbruch des Kommunismus 1989, der Fall der Berliner Mauer und die Deutsche Wiedervereinigung 1990 haben den Osten für den Westen »geöffnet«. Die EU hat relativ rasch die mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) mit Europaabkommen an sich gebunden und den bilateralen Handel liberalisiert. Gleichzeitig ist die Integration der EU vorangeschritten, 1993 durch die Schaffung des Binnenmarktes, 1995 durch die Erweiterung um Finnland, Österreich und Schweden und 1999 durch die Bildung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Mit der Aufnahme von zehn neuen Mitgliedstaaten im Jahr 2004 und Bulgarien und Rumänien im Jahr 2007 war der Erweiterungsprozess der EU auf 27 Mitglieder nur vorläufig abgeschlossen. Kroatien wurde im Juli 2013 das 28. Mitglied der EU. Mit der Türkei verhandelt die EU seit Oktober 2005 über einen Beitritt. Mit Island wird seit Juni 2010 über einen Beitritt verhandelt, mit Montenegro seit Juni 2012. Mit den übrigen Ländern des Westbalkans – Mazedonien und Serbien sind Beitrittskandidaten; Albanien, Bosnien und Herzegowina und Kosovo sind potenzielle Kandidaten – wird

noch nicht über einen Beitritt verhandelt, solche Verhandlungen könnten aber bald eröffnet werden. Letztlich – und das ist erklärte EU-Politik seit der Agenda von Thessaloniki vom Juni 2003 – sollen aber alle Länder des Westbalkans in naher Zukunft eine EU-Beitrittsoption erhalten.

Neben der reinen Erweiterungspolitik verfolgt die EU mit ihrer Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) eine Politik der Einbindung aller Nachbarstaaten im Süden (Nordafrika), im Nahen Osten (Israel, Libanon, Palästinensische Behörde, Syrien) und in Osteuropa (Ukraine, Weißrussland) in einen »Ring of Friends«. Mit Russland gibt es Sonderbeziehungen in Form eines Partnerschaftsabkommens.⁴⁹

I. GROSSE ERWARTUNGEN

Eine ökonomische Bewertung der Ostöffnung im Falle Österreichs wird dadurch erschwert, dass sie von den verschiedenen Integrationsschritten der EU (EU-Beitritt, WWU-Teilnahme, EU-Erweiterung⁵⁰), die seit 1989 unternommen wurden, überlagert wurde. Dennoch zeigen sowohl Ex-ante-Studien⁵¹ als auch eine Ex-post-Bewertung⁵², dass Österreich von allen Integrationsschritten wirtschaftlich profitiert hat. Die Berechnungen der möglichen Integrationseffekte ex ante wurden allesamt mittels Modellsimulationen durchgeführt. Dabei wurden jeweils die theoretisch zu erwartenden Effekte in den Modellen berücksichtigt. Trotz der Tatsache, dass Österreich einer der Hauptgewinner der Ostöffnung und der EU-Erweiterung gewesen ist, steht die Bevölkerung nach Umfragen im Eurobarometer der EU⁵³ im Allgemeinen und einer weiteren EU-Erweiterung im Besonderen⁵⁴ sehr skeptisch gegenüber.

Die Erwartungen – wie immer am Beginn eines neuen Integrationsschrittes – sind in der Regel sehr hoch. Eine wirtschaftliche Integration wird mit neuen Chancen auf mehr Außenhandel und Produktivitätssteigerung und somit auf Zuwächse in der Wirtschaftsleistung und Beschäftigung verbunden. Frühe Bewertungen der Ostöffnung von 1989⁵⁵ kommen mittels Modellberechnungen zu dem Schluss, dass da-

49 Vgl. Breuss, F. 2007b.

50 Eine ökonomische Bewertung der fünften EU-Erweiterung mit besonderem Schwerpunkt Bulgarien und Rumänien findet man in Breuss, Fritz: An Evaluation of the EU's Fifth Enlargement: With Special Focus on Bulgaria and Romania, in: Keereman, Filip/Szekeley, Istvan (Hg.): Five years of an Enlarged EU – A Positive Sum Game, Berlin/Heidelberg 2010, S. 221–248.

51 Siehe die Zusammenfassung in Breuss, F. 2012, S. 43.

52 Vgl. Breuss, F. 2012 und das folgende Unterkapitel.

53 Siehe die Webseite der Europäischen Kommission (Eurobarometer): http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm (online am 12. Dezember 2012).

54 Vgl. ÖGfE 2012.

55 Vgl.: Breuss, Fritz/Schebeck, Fritz: Ostöffnung und Osterweiterung der EU: Eine Neubewertung der ökonomischen Auswirkungen auf Österreich nach der Agenda 2000, in: Palme, Gerhard (Hg.): Regi-

durch das reale BIP in Österreich im Durchschnitt pro Jahr um 0,5 Prozentpunkte gesteigert werden könnte und rund 77.000 neue Arbeitsplätze geschaffen werden könnten.

2. WAS HAT DIE EUROPAINTEGRATION ÖSTERREICH INSGESAMT GEBRACHT?

Nachträglich betrachtet erhält man ein realistischeres Bild von den Auswirkungen der Ostöffnung und der folgenden Integrationsschritte auf Österreichs Wirtschaft. Österreich ist als kleine Volkswirtschaft stärker vom Zugang zu einem größeren Markt ohne Handels- und sonstige Schranken abhängig als große Länder. Die Wirtschaft hat deshalb von der steten Ausweitung der Handelsmöglichkeiten nach Osteuropa durch die Ostöffnung und durch die Teilnahme am wachsenden EU-Binnenmarkt⁵⁶ erheblich profitiert. Im gesamten Zeitraum seit der Ostöffnung 1989 (bis 2012) wuchs das reale BIP in Österreich mit 2,1 % um 0,3 Prozentpunkte pro Jahr rascher als im Durchschnitt der EU-15 (siehe Tabelle 3). Der Wachstumsvorsprung gegenüber Deutschland beträgt sogar 0,7 Prozentpunkte, gegenüber der Schweiz 0,4 Prozentpunkte. Nur in den USA war ein etwas stärkeres Wachstum zu verzeichnen. Ein ähnlicher Vorsprung ergab sich für die anderen Unterperioden (EU-Mitgliedschaft, WWU-Teilnahme und EU-Erweiterung; siehe Tabelle 3). Die GFC 2009 dämpfte die Dynamik nicht nur in den Ländern der EU-15, sondern insbesondere auch in den neuen EU-Ländern erheblich.

a) Gesamteffekte pro Jahr im Überblick

Durch die zeitliche Parallelität von Ostöffnung, EU-Beitritt, WWU und EU-Erweiterung überlagern die Integrationseffekte der einzelnen Integrationsschritte einander teilweise. Daher kann man die verschiedenen Integrationseffekte nicht einfach ad-

onale Auswirkungen der EU-Integration der MOEL, Studie des WIFO und des ÖIR im Auftrag der ÖROK, Wien 1998a, S. 23–42; Breuss, Fritz/Schebeck, Fritz: Kosten und Nutzen der EU-Osterweiterung für Österreich, in: WIFO-Monatsberichte 11/71 (1998b), S. 741–750.

56 Nach den Schätzungen von Levchenko und Zhang (Vgl. Levchenko, Andrei A./Zhang, Jing: Comparative Advantage and the Welfare Impact of European Integration, NBER Working Paper 18061, May 2012) hat Österreich von der Handelsintegration des Ostens in den Westen seit 2000 durch Ostöffnung, Europaabkommen und EU-Erweiterung mit einer Wohlstandssteigerung (Zuwachs an realem BIP pro Kopf) von 0,4 % am meisten aller Länder Westeuropas (im Durchschnitt +0,1 %) profitiert (Deutschland: +0,2 %; Portugal mit +0,02 % am wenigsten). Der Osten konnte dagegen eine durchschnittliche Wohlfahrtssteigerung von 7,9 % verzeichnen, wobei die baltischen Staaten und Bulgarien mit jeweils über +10 % am meisten von der Handelsintegration profitierten, Polen mit +3,9 % am wenigsten.

dieren. In der vorliegenden Berechnung⁵⁷ wurden deshalb die Effekte der einzelnen Integrations-schritte mit einem einheitlichen Integrationsmodell separat berechnet und wurde auch eine Gesamtbewertung unter Einbeziehung aller erfassten Integrationsimpulse simuliert. Insgesamt bewirkten die Integrations-schritte in Österreich pro Jahr einen zusätzlichen Anstieg des realen BIP um 0,5 bis 1,0 Prozentpunkte und die Schaffung von rund 17.000 Arbeitsplätzen (siehe Tabelle 9). Die Arbeitslosenquote sank jährlich um 0,7 Prozentpunkte, die Inflationsrate um 0,2 Prozentpunkte. Die Importquote erhöhte sich insgesamt stärker als die Exportquote. Der gesamte Integrationsprozess trug zu einer Verschlechterung der Leistungsbilanz bei, die vor allem auf die EU-Mitgliedschaft und die WWU-Teilnahme zurückgeht. Die Ostöffnung setzte hier positive Impulse. Ostöffnung und EU-Erweiterung vergrößerten die Chancen und Möglichkeiten Österreichs, an der Globalisierung (in Osteuropa an der »Mini«-Globalisierung) aktiv teilzunehmen. Der Wohlstand Österreichs (BIP pro Kopf real) wurde seit 1989 um 0,4 Prozentpunkte pro Jahr stärker gesteigert als in der EU-15.

Die Integrationseffekte (BIP- und Beschäftigungswachstum) der einzelnen Integrations-schritte seit 1989 sind in Tabelle 9 aufgelistet.

	BIP, real % in %	Beschäftigte in 1.000
Gesamteffekte	+0,5 bis +1,0	+17.000
Ostöffnung (seit 1989)	+0,2	+3.400
EU-Beitritt (seit 1995)	+0,6	+12.600
WWU-Teilnahme (seit 1999)	+0,4	+8.700
EU-Erweiterung (seit 2004)	+0,4	+7.600

Tabelle 9: Integrationseffekte der österreichischen Europaintegration (reales BIP und Beschäftigte, Effekte pro Jahr); Quelle: Breuss, F. 2012, S. 64.

b) Gesamteffekte im Zeitverlauf

Der Verlauf der simulierten Integrationseffekte der österreichischen Integration in die EU zeigt, dass jeweils zu Beginn eines Integrations-schritts (EU-Mitgliedschaft 1995, WWU-Teilnahme 1999; EU-Erweiterungen 2004 und 2007) die Wachstumseffekte ansteigen und in der Folge abklingen (siehe Abbildung 14). Lediglich im Falle der Ostöffnung gibt es einen relativ konstanten Impuls auf das österreichische Wirtschaftswachstum von rund 0,2 Prozentpunkten pro Jahr. Insbesondere nach den Krisen (»Große Rezession« 2009 und Euro-Krise 2010) haben sich die Wachstumsimpulse der Mitgliedschaft Österreichs in der EU und WWU merklich abgekühlt.

⁵⁷ Vgl. Breuss, F. 2012, S. 43 f.

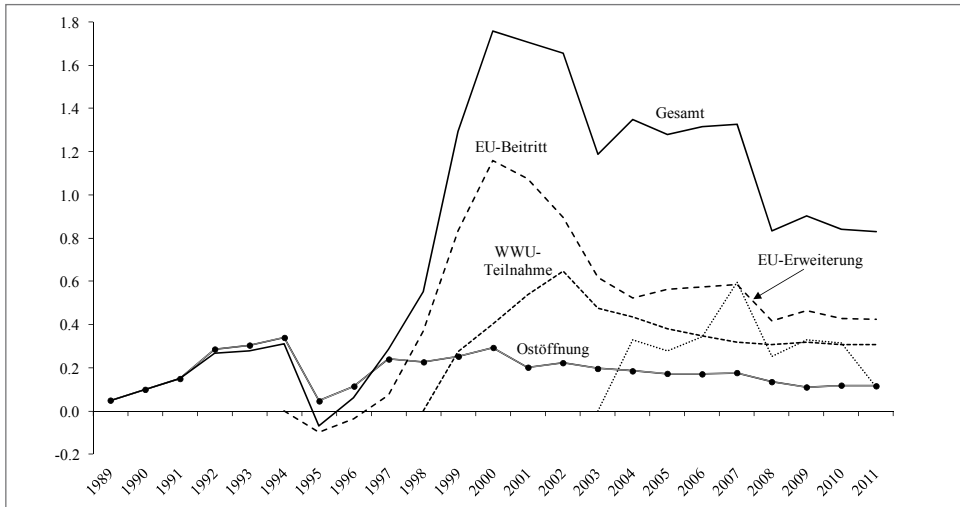


Abbildung 14: Effekte der Teilnahme Österreichs an allen Integrationschritten seit 1989 (reale BIP-Steigerungen pro Jahr in %); Quelle: Breuss, F. 2012, S. 64.

Die in Tabelle 9 ausgewiesenen durchschnittlichen Effekte pro Jahr verschleiern etwas den wahren Verlauf der berechneten Integrationseffekte, indem sie suggerieren, die dort ausgewiesenen durchschnittlichen Wachstumseffekte würden permanent in dieser Höhe weiterwirken. Tatsächlich führt wirtschaftliche Integration – d. h. der Beitritt eines Landes zu einer Integrationsgemeinschaft (EU) – zu anfänglichen Wachstumsimpulsen (vor allem durch einen notwendigen Anpassungs- und Produktivitätsschock), die langsam abklingen. Es gibt also in der Regel eher »abnehmende Grenzerträge der Integration«.

Auch nach dem Abklingen der Wachstumseffekte liegt infolge der Teilnahme an allen Stufen der Integration das Einkommensniveau um 21 Prozentpunkte höher. Aber der Wohlstandsgewinn durch die Teilnahme an der europäischen Integration wird nicht nur durch das Wachstum und Niveau des BIP pro Kopf allein bestimmt, sondern umfasst auch die Zunahme der Produktvielfalt und die Ausweitung der Wahlmöglichkeiten (Freizügigkeit und »Schengen« ermöglichen eine Erleichterung bei Arbeitskräftewanderung und Reisen; Letzteres wird auch erleichtert durch den Euro). Zudem kommt es durch die volle Teilnahme am EU-Binnenmarkt zu einem permanenten Druck auf die Preise und damit zur Verbesserung der Kaufkraft. Dieser Effekt wird durch die EU-Erweiterungen und damit die Vergrößerung des Binnenmarktes ständig verstärkt. Dies wird auch in den Schätzungen von Harald Badinger⁵⁸ bestä-

58 Vgl. Badinger, Harald: Growth Effects of Economic Integration: Evidence from the EU Member States, in: Weltwirtschaftliches Archiv (Review of World Economics) 1/141 (2005), S. 50–78.

tigt. Es gibt keinen dauerhaften Effekt auf die Wachstumsraten durch Integration, wie einige Autoren der Neuen Wachstumstheorie des Außenhandels⁵⁹ suggerieren, sondern nur einmalige Impulse für das Wirtschaftswachstum, die das BIP-Niveau erhöhen und dann wieder abklingen.

VI. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Österreich hat insgesamt von der Ostöffnung wirtschaftlich profitiert. Verbunden mit dem gestiegenen Wirtschaftswachstum war auch ein beschleunigter Anstieg der Beschäftigungszahlen. Die Ostöffnung, der EU- und WWU-Beitritt sowie die EU-Erweiterung wirkten auf die österreichische Volkswirtschaft wie ein Wachstums-Turbo. Nimmt man alle Integrationschritte zusammen, so könnte das Wirtschaftswachstum in Österreich integrationsbedingt um 0,5 % bis 1 % höher gewesen sein als ohne diese politischen Umwälzungen. Es dürften dadurch jährlich rund 17.000 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen worden sein. Die Plausibilität dieser Modellergebnisse wird durch den Vergleich der Wirtschaftsentwicklung Österreichs mit Ländern in der EU und außerhalb unterstrichen. So lag der Wachstumsvorsprung Österreichs vor Deutschland und der Schweiz ebenfalls in der Größenordnung der obigen Integrationseffekte. Dieser »Wachstumsbonus« ist ohne die Integrationswirkungen der Teilnahme Österreichs an allen EU-Projekten schwer bis gar nicht erklärbar.

Die Ostöffnung hat es Österreich auch ermöglicht, stärker als zuvor an der Globalisierung (»Mini«-Globalisierung in Osteuropa) teilzunehmen. Davon zeugen ein steilerer Anstieg der Export- und FDI-Quoten in Prozent des BIP sowie eine deutlich verbesserte Handels- und Leistungsbilanzposition. Die positive Entwicklung dieser Indikatoren unterstreicht, dass Österreich seit der Ostöffnung die Chancen im Außenhandel genutzt hat.

Auf der Negativseite der zunehmenden Globalisierung muss man die Schieflage der Einkommensverteilung und die leichte Zunahme der Arbeitslosigkeit verbuchen. Die Reallöhne pro Beschäftigtem wuchsen langsamer als das reale BIP pro Kopf, was sich auch in einem Sinken der Lohnquote spiegelte. Auch die realen Nettoeinkommen entwickelten sich durchwegs langsamer als das reale BIP.

Einem Anstieg von BIP, Beschäftigung sowie Gewinnen der Unternehmen stehen Lohnneinbußen der unselbstständig Beschäftigten gegenüber. Die Ostöffnung war daher für die österreichische Volkswirtschaft insgesamt ein großer Erfolg, nicht aber für alle Beteiligten.

59 Für einen Überblick siehe Breuss, Fritz: Reale Außenwirtschaft und Europäische Integration, Frankfurt am Main 2003, Kapitel 8.