

Helmut Kramer

Österreichs EU-Beitritt: Zusammenfassung der Überlegungen

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

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

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

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

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

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

Die vorliegenden Arbeiten des WIFO vergleichen zwei Szenarien:

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

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

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

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

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

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

Die Integrations Schritte Österreichs

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

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

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

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

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

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

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

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

Theoretische Erwartungen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Weitere integrationspolitische Überlegungen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Es wird gelegentlich argumentiert, daß das Gewicht der österreichischen Mitsprache und Mitentscheidung in den Gremien der EU so gering sein werde, daß es gegenüber der Position als bloßer EWR-Teilnehmer kaum besser erscheint. Dem widerspricht, daß den kleinen Mitgliedern auf den meisten EU-Entscheidungsebenen ein signifikant überproportionales Gewicht eingeräumt wird, daß außerdem im nationalen und internationalen politischen Leben sehr häufig kleine, wenn auch gut organisierte Interessengruppen einen weit überdurchschnittlichen Einfluß auszuüben vermögen, allenfalls durch Koalitionen. „Size is less important than organization.“ Man möchte hinzufügen: Organisation und (durchdachte) Ideen sind wichtiger als die Landesgröße. In bestimmten Sektoren besitzen die meisten kleinen EFTA-Länder überdies eine starke Marktposition und könnten damit die diesbezügliche EU-Politik relativ massiv beeinflussen (Österreich weist allerdings nur in kleineren Nischen eine so starke Stellung auf¹⁾); Baldwin, 1992, S. 17)

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

Gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

durch den Wegfall temporärer Unterstützungen in wenigen Jahren stark reduziert.

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

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

Effekte außerhalb des Modells

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

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

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

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

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

Vor allem fehlen Analysen zu folgenden Aspekten:

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

Österreichs Wirtschaftspolitik innerhalb der EU

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

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

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

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

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

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

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

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

Literaturhinweise

- Baldwin R E** „The Economic Logic of EFTA Countries Joining the EEA and the EC“ EFTA Occasional Paper 1992 (41)
- Baldwin R** „On the Measurement of Dynamic Effects of Integration“ *Empirica* 1993 20(2) S 129-146
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen** *Wirtschaftsstandort Österreich* Wien 1994
- CEPR Annual Report** *Is Bigger Better? The Economics of EC Enlargement* London 1992
- EG-Kommission** „The Economics of 1992 Cecchini-Bericht“ *The European Economy* 1988 (35)
- Kramer H** „Zum Abschluß der Uruguay-Runde des GATT“ *WIFO-Monatsberichte* 1994 67(4) S 262-268
- Neven D J** „EEC Integration Towards 1992: Some Distributional Aspects“ *Economic Policy* 1990 (10) S 14ff
- Tichy G** „EC 92 and the Outsiders View: The European Neutrals“ *Karl-Franzens-Universität Graz Research Memorandum* 1991 (9006)

Helmut Kramer

Austria in the European Union

Over the last forty years, the Austrian Institute of Economic Research (WIFO) has repeatedly analyzed the consequences of Western European integration processes for the Austrian economy. The first studies of this kind, dating back to the year 1954, were concerned with the consequences of the European Coal and Steel Community. In 1957, WIFO published in-depth analyses of the effects of the Treaty of Rome. Other studies of WIFO investigated the effects of Europe splitting into two trade policy blocks in the 1960s, the free trade agreements of the 1970s, the building of a European currency union and the continuing enlargement of the European Communities.

The most recent phase of the Western European integration process began in the mid-1980s with the concept for the completion of the Internal Market and the Single European Act. This motivated WIFO to embark on extensive studies analyzing the effects of these developments on Austria. In early 1988 WIFO was the first Austrian economic research institute to produce a comprehensive survey on the subject. This study, titled „Austrian Alternatives to Approaching the EC and their Consequences“, established the essential economic arguments of EC membership and consequently formed the basis for Austria's formal application to the EC in 1989. A large number of in-depth empirical studies followed, covering such subjects as the effects of the creation of the European Economic Area, the perspectives of the Economic and Monetary Union as well as a wide spectrum of sectoral and regional aspects of EC membership.

In terms of Austria's general and economic policy, EC membership is a very significant step. Therefore, the immediate and short-term economic effects should not occupy center stage, but rather the long-term opportunities and risks of this step.

A long-term evaluation of EC membership cannot rely exclusively on econometric modeling results. Econometric modeling is based on historical data and has severe restrictions with respect to forecasting radical policy changes. An econometric model is, however, very useful for checking the consistency of analyzed paths, for determining the direction and order of magnitude of the dependent variables involved and to simulate different assumptions of the explanatory variables. In the interpretation of the WIFO model runs, we are aware that experiences with small integration steps of the past (e.g., tariff elimination) cannot be transferred one-to-one to an analysis of the much more radical step of EC membership (in which tariff reduction only plays a very minor role).

The present study compares two scenarios:

- An EU membership scenario which assumes that Austria (together with Sweden, Finland and Norway) will join EU as a full member in 1995 and at that time assume all rights and obligations of former EC primary law plus all the legal acts from Maastricht.
- An EEA (European Economic Area) scenario assumes that membership in the EU will not result, but rather that participation in EEA will continue. This case in particular includes the assumption that Austria will have to accept more comprehensive obligations from the recent Uruguay round of the GATT agreement than as member of the EU (Kramer, 1994).

As a result of EU membership changes in institutions and market structure will occur. The investigation of the effects of these two changes are at the heart of the present investigation. Developments which may possibly occur simultaneously with membership, but are not caused by it, e.g., a cyclical upturn, will not be considered.

It would be illusory to expect empirical economists to be able to produce a definitive quantitative evaluation of the benefits and costs of EU membership and to evaluate their balance. What is within the reach of WIFO's professional competence, however, is to offer the public information which is as complete as possible on and analyses of the general economic consequences of EU membership in comparison to non-membership. In addition, WIFO can identify and explicitly analyze those effects and opportunities of EU membership that do not lend themselves to quantification. In this way, WIFO can confidently produce realistic and responsible information on possible perspectives and options. However, WIFO is constantly aware of the fact that evaluating EU membership concerns many objectives and issues which are clearly beyond the scientific realm of empirical economists.

Austria's Steps towards European Integration

The planned membership of Austria in the European Union is only a preliminary end phase of a several decades long political and economic approach toward the institutions of Western European integration. Joining the EU will complete these previous steps and fully integrate Austria into Western Europe on a political and economic level.

At the same time, the membership of Austria and the three Nordic countries would help to overcome the split of Western Europe into the two integration blocks dating back to the late 1950s. An enlarged EU will be more representative of all of Western Europe and be even more attractive to

the reform states, especially those of Central and Eastern Europe

While membership means radical changes in Austria as far as general political and constitutional issues are involved, the immediate economic consequences are limited. In fact, Austria's economic integration into the EU is nearly complete. The additional steps needed for membership at this point in time are of far less importance than those already taken over the past decades

From an economic point of view, EU membership means the additional integration of the few remaining economic sectors not yet fully integrated, as well as the elimination of barriers and discriminations presently in effect. The free trade agreements reached in the 1950s and 1970s with EFTA and EC, the effective pegging of the Schilling to the Deutschmark and Austria's participation in the European Economic Area (effective as of January 1, 1994) have all had much larger immediate economic consequences for Austria

These past steps towards integration resulted in the elimination of tariffs and a large number of other trade barriers, an increasingly closer harmonization of macroeconomic policy with that of the Western European hard currency block, the complete liberalization of capital flows, the adoption of common competition rules, free service flows, non-discrimination of entrepreneurs and employees in the larger European area, and the possibility of participating in common programs and projects, such as in research and training as stipulated in the EEA agreements

The most important new economic steps resulting from EU membership are the adoption of the common external tariff, the elimination of border controls, and the integration of the agricultural and food processing sectors.

The political importance of EU membership goes far beyond these economic steps. Membership assures Austria's active and equal participation in Western European policies and thus avoids the possible risks of these integration effects for non-members. Membership involves an especially active participation in and harmonization of nearly all aspects of economic policy and its peripheral areas. In order for Austria to be able to make use of this political opportunity, a number of adjustments and efforts will still be necessary. Adaptation by entrepreneurs and individuals will be likewise required in order for them to be able to make use of the economic potential of full integration

Theoretical Expectations

Economic theory posts, with rare consensus that the integration of previously separate economies brings about gains in efficiency, economic welfare and growth for the area to be integrated. These effects are explained by the classical effects of increased competition, specialization and division of labor and higher economies of scale for larger markets. In addition, significant transaction costs are eliminated. This line of thought was borne out in the Cecchini Report, which presented arguments supportive of the 1992 Internal Market project (*EC Commission*, 1988)

Most analytical models are able to estimate static efficiency effects quite well; only the empirical explanations for dynamic effects are weak. New growth theory stresses the dynamic effects resulting from a climate which has improved in terms of material and immaterial investment. There is justified doubt, however, whether these theories offer satisfactory explanations for the creation and implementation of organizational and/or technical innovations (*Baldwin*, 1993)

Empirical estimates of these effects are in an even more formative stage than theoretical findings. To date, they have not been able to take alternative political and global scenarios surrounding the area of integration into account. It seems plausible to post that integration effects and potential depend on the effectiveness of a common economic policy; however this is very hard to measure quantitatively. Far-reaching integration, such as that of Western Europe, also affects tertiary countries, forcing them to react

On the other hand, it is hard to argue against the hypothesis that the far-reaching regional — but even more so global — liberalization of the world economy after World War II in the form of GATT represents one of the major driving forces of economic progress. The economic — especially the dynamic — effects will most likely only become clear from a wider historical perspective

The cyclical and structural problems which have plagued the countries of the European Union since the Internal Market was completed have led to doubts as to whether the findings of integration theory are still valid and the hopes generated for the Internal Market are still realistic. It has been argued that the unexpected and politically very dangerous increase in unemployment is not only due to short-term cyclical influences, but also to adjustment problems as well as to the general weakening of Western Europe's image as a location for industrial production internationally

This loss in competitiveness cannot be plausibly argued as resulting from ongoing integration; it is much more plausible to argue that the economic policy instruments in place in the EU were more effective in overcoming the crisis than would have been completely uncoordinated policy actions of the individual member states. A number of arguments have been brought forward to the effect that incongruent economic policy preconditions (e.g., the spillover effects of the domestically dominated German interest rate policies to her partners), as well as un-coordinated national policies which led to the devaluation race in 1992-93, had a significant influence on the recession

This leads to the very controversial question regarding the optimal mix of national and supra-national economic policy. Radical liberals („competition among different political regimes“), federalists („efficiency of subsidiarity“) as well as state interventionists („interventions are easier to coordinate at nation state level“) — all argue against, or at least for less, centralized economic policy making at the community level — although with very divergent arguments

The scientific question of the optimal size and structure of integrated economies is a very complex topic with a num-

ber of facets. Community policy making might not only produce more efficient solutions for a number of problems, it might also give national governments significant support in overcoming internal resistance to change. By the same token, however, community policy making has a tendency to reach consensus at the level of the smallest common denominator, and to deal with averages. This often inhibits the development of more individually efficient solutions. In addition, decision-making processes may be difficult and time-consuming (Tichy, 1991). Moreover, the danger of wrong collective decisions or failed collective policy with potentially much graver effects than that of a multitude of independent national decisions exist. This question has special relevance for the efficiency of a common competition policy, as the effectiveness of this policy is a precondition for realizing the economic potential of the larger market.

Further Considerations Concerning Integration Policy

The strongest arguments for Western European integration do not originate in traditional theoretical reasoning, but rather in the economic policy mechanisms of today's world:

1. Western Europe competes in world markets with other industrial nations or regions which control larger home markets (USA, Japan) than the average small or medium-sized European nation. Without the Internal Market or Economic and Monetary Union, Western Europe would have disadvantages in exploiting scale economies.
2. The interests of Western Europe in global economic negotiations (e.g., GATT) can be more effectively represented by a unified European Union than by separate individual nations.
3. The same is true with respect to the greater efficiency of common institutions in foreign policy and security matters.
4. EU membership will eliminate discrimination of Austrian producers currently in effect due to the lack of cumulation possibilities of the European free trade areas and in outward processing traffic. At present this creates severe competitive disadvantages for parts of the Austrian manufacturing sector and prevents them from organizing strategic supply chains with firms in Visegrad countries.
5. The completion of European Single Market, Germany's reunification and the reforms in Eastern Europe as well as the integration of these economies into the European and world economies — all these lead transnational companies to position their various activities optimally within this world's largest economic area. Investment capital from all over the world is flowing into Europe. Until the end of the 1980s, Austria in this respect was less successful than the EU member states as investors assumed that barriers existed to supply the EU market from Austria. EU membership will improve Austria's competitive position as a location for international

investment significantly. This improvement will also enable Austria to exploit fully her geo-political position between Eastern and Western Europe. It is impossible to quantify this effect; it can be assumed, however, that it will be significant in the medium run.

6. The number as well as the importance of problems which cannot be solved at all, or can only be solved less efficiently, at the national level has increased. This applies especially to energy, transport and environmental policies, to international labor migration, to the controlling of multinational firms and to the fight against international crime.

The international literature unanimous as it is on the theoretical effects of integration, produces widely diverging results on the empirical evaluation of past integration effects as well as of the possible future of the EU. Be that as it may, it must be stressed that in evaluating the effects of Austria's EU membership, the question to be answered is not whether the European process of integration as such is desirable or not, but whether the Austrian economy has better development opportunities as a member or as a non-member of the EU.

This question, of course, involves the more general effects of European integration, but because Austria's weight in the EU is only around 2.5 percent, the effects of this step on Austria will be quite different than those on the EU as a whole. In general, it can be said that integration of areas of very divergent sizes offers higher economic opportunities to the smaller partner. Empirical evidence for the past corroborates this analysis (CEPR, 1992).

One must, however, also consider the argument that the smaller partner is confronted with the higher risk of being crushed by the overwhelming power of the larger partner and, as a result, is eliminated from the home market and other markets. This argument was brought forward when Austria negotiated the free trade agreement with the EC in 1972. However, in the mean time (1972-1993) Austria has increased its exports into the current twelve EC states by 528 percent, while imports from that region rose only by 369 percent (at current Austrian Schilling values).

Even if one were to argue — against all empirical evidence — that Austria's competitive position has deteriorated, this argument would have to be weighed against the risks which a small open economy would incur by virtue of it being by necessity and fact tightly interlinked with the EU economy but not able to influence EU policy.

When evaluating EU membership in economic terms, the benefits of avoiding discrimination effects must be added to the potential gains from integration as a result of membership.

On the debit side, one would have to count potential losses of the small partner which could be avoided by keeping existing barriers intact against competitors from the EU market (or building new ones). This calculus is relevant for Austrian agriculture and food processing. Nearly all other economic sectors had already been liberalized when the European Economic Area went into effect.

The major advantage of EU membership for Austria and the other small EFTA countries is their full participation in

future EU policy making. The corresponding participatory opportunities in the European Economic Area are comparatively very limited in form and reality. As a member of the EU, Austria has the opportunity to play a formative role in future policy making. In this way Austria could avoid the danger of being cut off from information and political trends, as well as the danger of being insufficiently able to defend vital interests. In today's highly interlinked world the density and efficiency of economic policy networks gains ever increasing importance.

Sometimes it is argued that Austria's weight in EU deliberations and decision-making institutions will be so small that it hardly represents an improvement vis-à-vis the present EEA situation. This argument can be countered by the fact that the smaller member states have more than their proportionate weight at most EU decision levels. It can also be shown that small interest groups are able to exert considerable influence in national as well as international political life — if they are well organized and form the needed coalitions, illustrating the dictum „size is less important than organization". One could add that organization and well thought-out ideas are more important than the size of a country. It is also true that in certain sectors most small EFTA countries hold strong market positions enabling them to significantly influence EU policies. In Austria's case, this holds true only for smaller niches (*Baldwin, 1992, p. 17*)¹⁾

Macroeconomic Context

In the past, Austria was very successful in combining above-average growth, also in labor productivity, with a high level of employment and internal and external stability. Serious temporary imbalances occurred during the second half of the 1970s (basic balance) and the first half of the 1980s (federal budget). Since then the basic balance has performed acceptably, even though the structural import surplus in the trade balance is at times interpreted as an indicator for a weak industrial base. At this point in time Austria is closer to fulfilling the Maastricht convergence criteria than most EU member states.

After 1987, Austria succeeded in reducing the budget deficit. The planned target, to reduce net lending to 2½ percent of GDP, has not been reached, however. Especially in 1993 the recession caused the deficit to increase to a level unacceptable in the longer run. In 1990 and again in 1994 the tax system was significantly restructured and the total tax burden substantially reduced. Today, the need to reduce the deficit goes beyond cyclical effects and will, or at least should, determine fiscal policy for years to come.

Austria's employment situation continues to be better than that of most other Western European countries. Still, during the past years, unemployment rose to levels unheard of in Austria during the last decades, at a time when total employment was still growing or at least not sinking. Simultaneously, with the help of a number of social policy

measures, sizable groups threatened by unemployment were eliminated from the labor force. At present a growing labor supply dominates the labor market, in spite of the effects of a number of supply-reducing instruments (e.g., early retirement, upper limits for the employment of foreigners).

People skeptical about Austria's EU membership frequently argue that there is no reason for Austria to join an economic community whose performance is worse than Austria's with respect to nearly all macroeconomic indicators. This argument assumes that membership automatically or institutionally leads to a convergence of economic performance.

In fact, there is some validity to this argument. An economic area without internal borders, with mobile factors of production and products will make convergence of economic performance indicators (e.g., price stability, unemployment rates, etc.) easier than when barriers exist. It must also be said that convergence of specific indicators (inflation, budget deficit, interest rates, exchange rates) is an explicit target of an economic union: specific institutions have been designed to promote this convergence.

This restriction does not apply to income policy, labor market policy or structural and locational policies. Given community convergence objectives, the economy in which income policy adjusts more efficiently and flexibly to these targets and in which the allocation of resources functions better will have a higher level of employment. Thus, even as a member of an economic union, a nation successful in these adjustment processes will have higher employment and higher growth.

If Austria does not join, it is likely that potential effects of disintegration (directed towards a non-member) would reduce domestic competitiveness which could lead to less employment. In addition, budget and external balance targets, as well as price stability, would all come under pressure.

The example of the Netherlands shows that even small open economies are able to achieve improvements in their employment situation, at a time when labor market conditions are deteriorating in most of the EU. From the mid-1980s to 1992, the Netherlands reduced their unemployment rate from 11.8 percent to 6.8 percent.

If integration leads to the opening up of larger sectors of the domestic economy to international competition, competitive and rationalization pressures can result which in turn can have negative employment effects. Temporary employment reductions cannot be excluded. Already the Cecchini Report presented such a result: in the first year after the completion of the Single Market, employment was estimated to fall by ½ percent. A positive net effect on employment was to occur only after the third year (*EC Commission, 1988, p. 166*).

Similar results are obtained in the WIFO simulations for the EEA effects. Short-run losses in employment due to increased competitive pressure can be ascribed to the ef-

¹⁾ The argument about the importance of interest groups needing to be well organized in order to be effective at the community level should be taken seriously given the reports of certain deficiencies during the membership negotiation process.

fects of the completion of the Single Market rather than of EU membership.

EU membership causes negative employment effects due to increased competition and changes in the market regime occurring mainly in agriculture and food processing. In addition, employment losses must be expected in sectors directly involved with border controls. But the scenario investigating the effects of membership relative to EEA participation, exhibits positive net employment from the start even though the first EU membership year will push productivity significantly upward.

EU membership will dampen inflation. Relative to the EEA scenario, which itself contains price dampening effects due to increased competition in the Single Market, inflation is still further reduced. This is mainly the result of Austrian agricultural prices approaching the lower EU level and of increased competition in food processing.

The WIFO model calculations contain extra burdens particularly during the initial phase of membership in two additional areas. First, imports are likely to rise faster than exports (which will also rise). This is due to increased investment in the wake of EU membership having a high import content. In addition, in a number of consumer goods sectors, foreign brands and marketing systems might make a strong inroad into the Austrian market. It is unclear, however, whether this is due to EU membership, or to the EEA. Secondly, public households will initially come under pressure, as membership requires additional budget expenditures. However, since most of these effects are tied to a transition phase, this burden will fall away with time.

There is sufficient agreement by now as to the comparative-static effects of EU membership on the public households, even within a certain quantitative range. When discussing these effects, one should have in mind the system of national income accounts, which does not only consist of „Austria“ and „EU“, but subdivides Austria into accounts for „government“, „enterprises“ and „private households“. Such considerations avoid the misleading impression that all net expenditures by the „government“ (public bodies) caused by EU membership are automatically „costs“ of the Austrian economy. A large number of these expenditures are transfer payments from „government“ to other sectors. It should also be noted that not all budget expenditures are „costs“ in an economic sense. Such expenditures also include investments, e.g., shares in the European Investment Bank.

EU membership will shift account structures towards the public households in the short run. This means that, in addition to costs and benefits between Austria and the EU, shifts in the domestic distribution of income and wealth have to be considered. So far the distributional aspects of integration have not yet been investigated, even though theoretical and empirical predecessors exist (Neven, 1990).

In the short run, and in comparative-static analysis, the financial obligations of the government (federal government and states) vis-à-vis the EU and domestic sectors and regions receiving increased adjustment aid will lead to a net burden on the public households, especially of the federal government. Since adjustment aids are, however, only

temporary, after a few years this burden will fall significantly.

This calculation does not yet take into account the dynamic effects which result from EU membership vis-à-vis the EEA scenario, where both the growth rate and employment rate are higher. This dynamic effect will lead to higher tax receipts and reduced expenditures and will reduce the budget burden already in the short and medium run.

It seems attractive to view the costs of EU membership as an economic investment, or, alternatively as a kind of insurance premium against recessions and other dangers in the world economy. But even such an interpretation does not relieve budget policy from following a consistent medium- and long-run strategy of reducing the already high and, with membership in the short run, increasing budget imbalance. The expected positive economic effects of membership will make such a strategy easier. These effects should also give rise to a re-examination of the need for existing government expenditures, especially since membership will reduce the risks for the household and enterprise sectors in the long run and thus make a number of now existing expenditures superfluous.

Effects Outside the Model

The calculation of the WIFO macro model in combination with a sectoral input-output model allows for a consistent quantification of endogenous variables on the basis of exogenous assumptions and past econometric relationships. These model results must be carefully qualified with respect to alternative exogenous assumptions, to the internal model structure, as well as to quantitative past experiences. A number of questions outside the reach of econometric modeling have already been mentioned in the initial section on integration policies. Other important effects which cannot be endogenized by the model come from a change in market structures.

The international environment influencing the Austrian economy has changed not only as a result of the Western European process of integration, but also as a result of the reforms in Eastern Europe. The application of EU rules of competition will do away with a number of traditional practices which influence investment, employment, production and marketing decisions. In this way, the actual competitive environment of the EU and Austrian markets escapes the efforts of quantitative modeling.

The effects of EEA participation and EU membership on the various sectors of agriculture, manufacturing and services were already investigated extensively by WIFO. The following chapters are an update of these analyses following the results of Austria's negotiations with the EU.

There is still a number of important aspects which have not been analyzed sufficiently so far. Even now it is not too late to commission studies providing additional information on the competitiveness of Austrian products and locations in the European markets. Such studies will have to deal more with the effects of the EEA participation than those of EU membership.

Above all, analyses concerning the following aspects are missing:

- 1 Of the behavior of multinational enterprises already active in Austria. It is likely that these firms will re-examine their respective locations as a result of the completion of the Internal Market, the opening up of Eastern Europe and Austria's membership in the EU. Such a re-evaluation may very well be positive for Austrian affiliates and locations, as membership increases their attractiveness.
- 2 Next to the agricultural sector, the elimination of barriers to competition concerns mainly sectors which supply public institutions and a number of service, transport, telecommunications and utility sectors. Intensive studies on the effects of EU rules of competition and their execution on these sectors are desirable and necessary.
- 3 The advantages of the larger market will be passed on to consumers only to the extent that these rules of competition also apply to the distribution sector. Observation shows that concentration processes lead to the formation of Europe-wide distributors with a lot of market power, especially vis-à-vis their suppliers. If this trend continues, forecasts of price-dampening effects have high error margins. Studies would be needed to show the effects of such strong European distributors on those relatively small Austrian suppliers of consumer goods having only weak brands.

Austrian Economic Policy Within the EU

Participation in the EEA and EU membership also involve a significant break for governmental and institutional structures, especially in economic policy making. Just as the economy must adjust to a new environment, institutional structures and mechanisms of economic policy require a thorough re-evaluation.

A number of essential aspects of a previously autonomous national economic policy, especially on the macro level, will be transferred to the European Union, either concurrent with membership, or with the completion of the Economic and Monetary Union. The major areas involved are monetary policy (which already in the past was informally tied into these structures), the macro aspects of budget policy with the inclusion of some fiscal aspects, and the shaping of structural policy especially with respect to subsidies. This tendency will increase the importance of income policy.

It would be wrong to assume that traditional Austrian practices and mechanisms can remain intact; however, it would be equally wrong to assume that EU membership automatically means that all important aspects of policy

making will be transferred to the community, thus rendering indigenous Austrian efforts and strategies useless.

It is by no means true that all tested and proved Austrian patterns of policy making must be discarded. Such measures as toe pegging of income policy to the monetary environment, important aspects of wage policy and labor market policy, parts of support schemes after adjustment to EU rules, especially with respect to R&D, environment and regional problems can be maintained and even extended. Also, the community does not directly interfere with national budget structures or social policy. International aspects and relationships will have to be considered even more so than today.

Very convincing arguments can be advanced to devise a comprehensive and consistent Austrian location strategy. Such a strategy could be based on the recent proposals by the *Advisory Council for Social and Economic Affairs* (1994). These concern above all instruments for improving the material and immaterial infra-structure and the efficiency of the supply of services by the public sector. These proposals conform to EU rules and have the advantage of not being expensive.

In addition to a review of the Austrian economic policy system, a new activity will have to begin, i.e., an active consideration of and participation in European economic policy making. To fulfill this difficult task with competence is at the same time a precondition for being able to exploit all opportunities of EU membership, and also constitutes a prime obligation of Austria towards the EU. How well Austria will fulfill this task will strongly determine Austria's position within Europe. Austrian persons and institutions have expertise in a number of fields which could also be useful and interesting at the EU level. Active and competent participation requires, however, that the limited personal capacities to deal with such difficult questions and which require theoretical training as well as practical-political experience, will have to be expanded at a faster rate.

References

- Advisory Council for Social and Economic Affairs (Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen) *Wirtschaftsstandort Österreich*. Wien 1994.
- Baldwin R. E. „The Economic Logic of EFTA Countries Joining the EEA and the EC“ *EFTA Occasional Paper* 1992 (41).
- Baldwin R. „On the Measurement of Dynamic Effects of Integration“ *Empirica* 1993 20(2) pp 129-146.
- CEPR Annual Report *Is Bigger Better? The Economics of EC Enlargement*. London 1992.
- EC Commission „The Economics of 1992: The European Economy 1988 (35)“.
- Kramer H. „Zum Abschluß der Uruguay-Runde des GATT“ *WIFO-Monatsberichte* 1994 67(4) pp 262-268.
- Neven D. J. „EEC Integration Towards 1992: Some Distributional Aspects“ *Economic Policy* 1990 (10) pp 14ff.
- Tichy G. „EC 92 and the Outsiders View: The European Neutrals“ *Karl-Franzens-Universität Graz Research Memorandum* 1991 (9006).