
DIE EU-PROBLEMATIK ALS FORTGESCHRITTENEN-SEMINAR AUS VOLKSWIRTSCHAFTSTHEORIE

Rezension von: Reinhard Neck und Friedrich Schneider (Hrsg.), Österreich und Europa 1993, Manz-Verlag, Wien 1993, 272 Seiten, öS 345,-.

Dieses Buch kann man eigentlich nur sehr vielseitig ausgebildeten Ökonomen empfehlen, da es angefangen von Außenhandels- und Geldtheorie über höhere Ökonometrie und Spieltheorie bis hin zum Steuerrecht ein ziemlich hohes Wissen vom Leser abverlangt, will dieser nicht nur die Zusammenfassung der Ergebnisse verstehen. Damit ist es ein Buch nur für Theoretiker bzw. für solche Praktiker, die die Volkswirtschaftspolitik nicht als eigenständigen Zweig, sondern als unmündiges Kind der Volkswirtschaftstheorie sehen.

Aufgrund dessen, daß es einigen – intellektuellen wie zeitlichen – Aufwand kostete, dieses Buch zu rezensieren, sind einige Artikel nicht mehr von allzu großer politischer Aktualität. Da durch den Endspurt der Beitrittsverhandlungen sich sehr rasch verschiedene Prämissen änderten, stellt dieses Buch zwar eine Zusammenfassung einiger wirtschaftlicher Probleme von Österreich und Europa 1993 dar, ist aber nicht mehr unbedingt für eine Diskussion Österreich und Europa 1994 geeignet. Dies trifft im speziellen den (aus akademischer Sicht hochinteressanten) Beitrag von Winkler, der die Auswirkungen des Abstimmungsmechanismus bei qualifizierter Mehrheitserfordernis behandelt – Simulationsstudien sind ohnehin immer mit denselben Problemen der Nicht-Aktualität behaftet.

Sämtliche Beiträge dieses Buches haben eine Grundtendenz: Eine EU-Mitgliedschaft Österreichs ist unbedingt anzustreben: „Höheres Wirtschaftswachstum und geringeres Preisniveau sind die wichtigsten Konsequenzen des Binnenmarktes, die seine Einführung gesamtwirtschaftlich als positiven Angebotsschock [...] erscheinen lassen. [...] Sicher wird ein EG-Beitritt für Österreich immer mit Kompromissen verbunden sein, aber die Einflußmöglichkeiten Österreichs sind sowohl bei den Beitrittsverhandlungen wie bei einer EG-Mitgliedschaft größer, als es der Größe des Landes entspricht“ (S. 23 f.)

Es würde den Rahmen einer Rezension überschreiten (ebenso wie die wirtschaftstheoretischen Kenntnisse der Rezensentin), würden die einzelnen Modelle in ihrem Aufbau und ihren Annahmen kritisiert werden. So beschränkt sich diese Rezension auf eine Zusammenfassung der Artikel mit einer Überprüfung ihres Aktualitätsgrades und ihrer wirtschaftspolitischen Auswirkung.

Optimales Währungsgebiet

Gunther Tichy untersucht in einem aufwendigen Aufsatz „Österreich und das optimale europäische Integrationsgebiet“ und kommt zu dem weder neuen noch überraschenden Ergebnis, daß die Europäische Union kein optimales Währungsgebiet darstellt. Als wichtigste Kriterien für eine Sinnhaftigkeit einer Währungsunion nennt er: ein hoher Grad an Faktormobilität, ein hoher Grad an Offenheit, Produktdiversifikation, finanzielle Integration, Ähnlichkeit der Inflationsraten, Integration der Wirtschaftspolitik und gleiches Ausgesetztsein gegenüber denselben Typen von Schocks und gleiche Folgen derselben Schocks. Jeder, der sich etwas mit der EU-Problematik befaßt hat, weiß, daß diese Faktoren nicht für Europa zutreffen.

Tichy betont daher auch das Problem unterschiedlicher Schocks bzw. unterschiedlicher Wirkung gleicher Schocks auf die Mitglieder infolge unterschiedlicher Struktur:

„Fehlen [...] automatische Stabilisatoren in Währungsunionen (was normalerweise der Fall ist, wenn es kein einheitliches Steuersystem gibt), können diese zwar durch diskretionäre Maßnahmen des regionalen Ausgleichs ersetzt werden, doch erweisen sich solche Verfahren in einer Staatengemeinschaft üblicherweise als langsam, schwerfällig und vielfach nicht durchsetzbar.“ (S. 41)

Betrachtet man die weltweiten Handelsverflechtungen der einzelnen EU-Länder, so zeigt sich, daß es relativ einheitliche Blöcke gibt, die von den institutionalisierten Handelsblöcken EG und EFTA erheblich abweichen: ein pazifischer Block, ein skandinavischer Block und ein kontinentaleuropäischer Block, der sich wiederum in einen Südblock, einen Westblock und einen zentraleuropäischen Block unterteilt. Ähnliches gilt, wenn man Ähnlichkeiten der Produktionsstruktur und des Entwicklungsstandes untersucht: Die EU-Länder und ihre Beitrittswerber sind heterogene Staaten und, „je mehr die europäischen Staaten [...] versuchen, von einer Freihandelszone zu einer Wirtschaftsunion fortzuschreiten, je intensiver also die Integration, desto unangenehmer werden sich die Probleme bemerkbar machen, die die Heterogenität mit sich bringt.“ (S. 55) Tichy kommt aufgrund dieser Überlegungen zu dem Schluß, daß weniger die Integration der Wirtschaftspolitik den Vorrang haben sollte (Weg zur Währungsunion), sondern die Integration der Märkte durch ein Binnenmarktprogramm und die Intensivierung des EWR. Dennoch besteht für Österreich kein Grund, diesem Binnenmarkt nicht beizutreten: „Österreich ist aus neutralitätspolitischen Gründen nicht Mitglied der EG; die nach wie vor bestehende erhebli-

che Heterogenität der EG bedingt, daß es je nach Kriterium unterschiedlichen Gruppierungen angehört. Dennoch paßt es nach so gut wie allen Kriterien besser in ein optimales Europäisches Integrationsgebiet als so manche – nicht bloß der neueren – EG-Mitglieder.“ (S. 66)

Simulationsstudien

Die beiden nächsten Abschnitte sind zwei Simulationsstudien: Breuss schreibt über die „EG-Integration und GATT-Liberalisierung: Einige Ergebnisse mit einem allgemeinen Gleichgewichtsmodell für Österreich“, und Dockner betrachtet „Österreich und den EG-Binnenmarkt: Eine Simulationsstudie“. Ohne die Modelle selbst kritisieren zu wollen (bzw. zu können), sind sie dennoch mit gewisser Vorsicht zu betrachten, da die verwendeten Daten nicht mehr unbedingt aktuell sind.

Breuss baut ein aufwendiges numerisches allgemeines Gleichgewichtsmodell (NAG-Modell). Er beschreibt genau die Gleichungen, das Schließen des Modells und die verwendeten Verfahren, allerdings gibt er zu, daß die verwendeten Daten etwas veraltet sind – sie stammen aus 1976! Bei seinen Politiksimulationen kommt er zu folgenden Ergebnissen: Die GATT-Verträge (Kürzung der Subventionen im Agrarbereich) führen zu geringen gesamtwirtschaftlichen, aber recht hohen sektoralen Effekten. Bei der Untersuchung einer EG-Mitgliedschaft ist noch nicht die Agrarreform 1992 berücksichtigt, was dazu führt, daß wahrscheinlich der Importschutz nicht so gegeben ist, wie Breuss ihn berechnet. Bei einer Nicht-Mitgliedschaft kommt es zu indirekten Integrationseffekten, da durch die Vollandung des Binnenmarktes eine allgemeine Reduktion des Preisniveaus der EG zu erwarten ist, was sich auch in den Außenhandelspreisen niederschlägt. Das heißt, auch in diesem Fall

kommt es zu Wohlfahrtsgewinnen, allerdings aber zu einer Verschlechterung der Leistungsbilanz (der aber durch eine Abwertung begegnet werden könnte). Die geringen Wohlfahrtseffekte, die Breuss berechnet, hängen wahrscheinlich vor allem damit zusammen, daß Breuss vollständige Konkurrenz unterstellt und damit keine Auswirkung von Skalenerträgen bei einer verstärkten Integration zum Tragen kommt.

Anders ist da die Studie von Dockner. Er unterscheidet drei Spezialfälle: ein klassisches Außenhandelsmodell mit vollständiger Konkurrenz, konstanten Skalenerträgen und freiem Markteintritt, ein Modell mit monopolistischer Konkurrenz, steigenden Skalenerträgen und freiem Marktzutritt und ein Modell mit oligopolistischer Preisbildung und fallenden Durchschnittskosten (= steigenden Skalenerträgen). Der für Österreich relevanteste Modellfall dürfte jener mit Produktdifferenzierung, monopolistischer Konkurrenz und steigenden Skalenerträgen sein. Da Dockner hierfür ein Lehrbuchmodell der neoklassischen Theorie baut, ist es nicht weiter überraschend, daß es zu Wohlfahrtseffekten kommt. Rein ökonomisch muß ja unter der Annahme niedriger Eintrittsbarrieren und steigender Skalenerträge eine Integration zu Wohlfahrtseffekten führen.

Abstimmungsmacht im Europäischen Rat

Der folgende Beitrag von Winkler, „Die Verteilung der Abstimmungsmacht im Rat der Europäischen Gemeinschaften“, ist, wie einleitend bereits erwähnt, sehr interessant aus dem Gesichtspunkt, wie spieltheoretische Modelle in der Praxis eingesetzt werden können. Ausgehend von der Theorie kooperativer Spiele betrachtet Winkler „pivotal games“ – er berech-

net für die einzelnen Mitglieder die Shapley-Werte und die Banzhaf-Indizes. Diese Zahlen sind Wahrscheinlichkeiten dafür, daß bei zufälliger Koalitionsbildung eine bestimmte Partei der sich bildenden Koalition durch den Beitritt zur Mehrheit verhilft. Winkler beschreibt genau das Verfahren und die Erfordernisse der qualifizierten Mehrheit im Europäischen Rat – einem Abstimmungsverfahren, das durch die Maastrichter Verträge ungemein an Bedeutung gewonnen hat. Die errechneten Indizes messen gleichzeitig die relative Durchsetzungsmacht und die relative Blockierungsmacht der Parteien. Winkler berechnet die Indizes für Österreich bei einem allfälligen Beitritt. Das Ergebnis ist folgendes: Würde Österreich als einziges Land der Zwölfergemeinschaft beitreten, so hinge seine Abstimmungsmacht in einer besonderen Weise von seiner Stimmenstärke ab: Sie wäre bei vier Stimmen wesentlich größer als bei drei Stimmen und fast gleich groß wie bei fünf Stimmen. Anders, wenn mehr Länder beiträten – dann wüchse die Abstimmungsmacht recht gleichmäßig mit der Stimmenstärke. In einem Kommentar zu Winklers Artikel betont Griller einige Überlegungen, die von Winkler vernachlässigt wurden: Koalitionen in der EU geschehen nicht rein zufällig – es sind nicht alle Koalitionen gleichwahrscheinlich. Innerhalb der EU gibt es Koalitionen, die häufiger auftreten als andere. Außerdem ist das Verfahren der qualifizierten Mehrheit nicht ein rein objektives Abstimmungsverfahren, sondern sehr oft hängen Entscheidungen von Kompromissen ab. Außerdem sind natürlich auch noch andere Gremien der EU einflußreich – wobei aber wohl Winkler recht zu geben ist, wenn er den Europäischen Rat zumindest für die nächste Zeit als das wichtigste Gremium ansieht, und daher die anderen entscheidenden Institutionen außer acht läßt.

Steuerrechtliche Auswirkungen

Moser schreibt über „Die Auswirkungen eines EG-Beitritts auf Steuern und Steuerpolitik“. Zunächst bespricht er einige Probleme der Steuerharmonisierung. Diese ist notwendig, damit es zu keinen Wettbewerbsverzerrungen kommt, eine vollständige Harmonisierung wird aber nicht als notwendig erachtet. Auch innerhalb der EG bestehen nach wie vor erhebliche Unterschiede in den Steuersystemen. Bei den Mehrwertsteuern stellt sich vor allem mit dem Wegfall von Grenzen das Problem des Besteuerungsortes und der Besteuerungskontrolle. Bei den Verbrauchsteuern dürfen zusätzlich zu allgemeinen EG-Steuern auch nationale Steuern eingehoben werden. Bei den direkten Steuern ist der Anpassungsbedarf nicht so groß, da aber in Hinkunft zusätzlich zu der Mehrwertsteuer auch einzelne direkte Steuern zur Finanzierung des Gemeinschaftshaushaltes herangezogen werden sollen, wird auch hier noch weiter harmonisiert werden müssen. Schließlich behandelt Moser die steuerrechtlichen Änderungen im Falle eines EG-Beitritts und ihre Auswirkungen auf Budget und Gesamtwirtschaft. Da allerdings die Steuerreform 1993 nicht berücksichtigt ist, mangelt es auch hier an Aktualität. Im internationalen Vergleich ist die österreichische Steuerquote jedenfalls relativ hoch (was vor allem an den hohen Sozialversicherungsbeiträgen liegt). Wichtig erscheint, daß die Abschaffung der Gewerbesteuer in keiner Weise für eine EU-Anpassung notwendig gewesen wäre. Rein nach EG-Recht könnte es bei einer Anpassung sogar zu Mehreinnahmen kommen, wenn aber gesamtwirtschaftliche Gesichtspunkte (Wirtschaftsstandort!) berücksichtigt werden, kann es zu bedeutenden Einnahmenseinbußen kommen. Zu diesen gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten gehört auch, daß Österreich als Nettozahler mit sei-

nem Budgetkonsolidierungskurs in ein Dilemma geraten könnte:

„Insgesamt könnte die Budgetpolitik im Falle eines EG-Beitritts damit letztlich sogar nachfragedämpfend wirken, wenn sie darauf ausgerichtet ist, einen Anstieg der jährlichen Nettodefizite zu vermeiden. Damit würden auch die Wachstumsimpulse, wie sie aus einer Beteiligung am Integrationsprozeß im allgemeinen erwartet werden, vorübergehend verringert. Gleichzeitig könnte durch eine restriktive Budgetpolitik allerdings auch eine weitere Verschlechterung der Leistungsbilanz, wie sie im Zuge der Integration in der Übergangsphase ohnedies zu erwarten wäre, vermieden werden.“ (S. 177) Weiters betont Moser, daß durch einen EU-Beitritt die ohnehin bereits eingeschränkten Spielräume von Steuer- und Budgetpolitik noch weiter eingeschränkt werden.

Das Europäische Währungssystem

Neck schreibt über „Österreich und das Europäische Währungssystem“. Zunächst gibt er einen guten Überblick über die Geschichte und den Sinn der Hartwährungspolitik in Österreich und ihre ökonomischen Auswirkungen. Außerdem begründet er sie sowohl theoretisch als auch in der realpolitischen Landschaft Österreichs: „Ein institutioneller Mechanismus, der die Wirtschafts- und Sozialpartner und auch die Regierung zu stabilitätskonformem Verhalten veranlaßt, sollte zur Absicherung eines nichtinflationären Ergebnisses des österreichischen wirtschaftspolitischen Spiels eingeführt werden.“ (S. 189). In einem zweiten Abschnitt beschreibt Neck das Europäische Währungssystem, wobei er es als Gebilde mit Deutschland als Stackelberg-Führer, dem die anderen aufgrund der Reputationsimporte der Deutschen Bundesbank folgen, inter-

pretiert. Die Peripherie bindet sich also am Zentrum an und kann damit gegenüber ihren eigenen Bürgern in geldpolitischen Fragen hart bleiben. Das Spiel funktioniert natürlich nur so lange, so lange die Deutsche Bundesbank mehr Glaubwürdigkeit besitzt als die nationalen Währungsbehörden. Beim Übergang zu einer Währungsunion wird Deutschland zunächst noch dominant bleiben, bis die neue Europäische Zentralbank genügend Glaubwürdigkeit aufgebaut hat. Dann kommt es schließlich auch zur Inflationskonvergenz. Zwar erscheinen Neck dieser Prozeß und in weiterer Folge die Stabilhaltung der Preise sehr schwierig, aber theoretisch gesehen dominiert eine kooperative Strategie im allgemeinen die nichtkooperativen.

Für Österreich betont Neck, daß die Eingliederung in ein EWS oder eine Währungsunion de facto durch die Hartwährungspolitik bereits vorweggenommen wurde, daß aber „die fixierte Regel der Hartwährungspolitik, die bisher im Prinzip jederzeit aufgegeben hätte werden können, eine bindende Beschränkung für die österreichische Wirtschaftspolitik [darstellt], was durchaus als qualitative Veränderung interpretiert werden kann.“ (S. 197) Andererseits sieht er durch eine Mitgliedschaft beim EWS zusätzliche Reputationsgewinne für Österreich.

Fuhrmann gibt in seinem Kommentar zu Necks Artikel etliche interessante Hinweise (allerdings geht er im Gegensatz zu Neck, der mehr auf die Konsequenzen einer Eingliederung in das EWS spricht, mehr auf die Problematik einer Währungsunion ein): So betont er, daß ein System der Ankerwährung nur so lange funktioniert, als sich nicht mehrere stärkere Länder gegen Deutschland stellen – er plädiert daher für eine verfassungsmäßige Verankerung der Zentralbank, ihrer Unabhängigkeit und ihrer Aufgaben in einem Währungsverbund. Weiters

sieht er es nicht als unbedingt wünschenswert an, den Schritt vom EWS zur Währungsunion zu vollziehen, da zwar in einer Währungsunion die Risikoprämien wegfallen, gleichzeitig durch das Verschwinden nationaler Währungen und ihrem Kurs auch Informationen über Teile der Zahlungsbilanz und der Länderstruktur der Zinssätze verlorengehen. Weiters sieht Fuhrmann im Gegensatz zu Neck nicht mangelnde Kooperation als das Problem der Währungsunion (da diese ja nicht nur ein System der internationalen Politik-Koordination ist), sondern die bestehenden Asymmetrien der Mitgliedsländer der Europäischen Union.

Sollte es zu einem Beitritt Österreichs zur EU kommen, so glaubt Fuhrmann, daß das System der Sozialpartnerschaft überholt wäre: „Dieses österreichische Modell der Sozialpartnerschaft aber wird weder das Referenzsystem für die EG oder den EWR werden, noch in Österreich als „regionale“ Eigenart bestehen bleiben. Einerseits steht der vollkommen liberalisierte Kapitalverkehr in allen seinen Formen in Europa vor der Tür, und alle Investitionsentscheidungen werden verstärkt deregionalisiert erfolgen. Andererseits wird die Rolle der Sozialpolitik und der gesamteuropäischen sozialen Kohäsion, selbst in den Dokumenten der EWU hervorgehoben, verstärkt werden und bei steigenden Sozial- und Regionalfonds in den EG sowie im EWR Tribut fordern.“ (S. 213) Auch wenn zu bezweifeln ist, ob die Sozialpartnerschaft wirklich so schnell obsolet wird, so zielt diese Bemerkung doch in eine Richtung, die in Österreich nach wie vor viel zu wenig beachtet wird: Durch die zunehmende Internationalisierung wird es notwendig, sich eine neue Rolle für den Staat zu überlegen, da nationale Wirtschaftspolitik weitgehend ausgedient hat. Gerade Vertreter einer im marktwirtschaftlichen Rahmen gehaltenen Interventionspolitik müßten sich in

dieser Hinsicht verstärkt Gedanken machen.

Weiters liefern ...

Die letzten beiden Arbeiten dieses Buches sollen hier nur eher kurz zusammengefaßt werden. Bauer et. al. behandeln die „Ökonomischen Effekte einer Anpassung des öffentlichen Auftragswesens an die EG-Bestimmungen“. Die EG-Regelungen bedeuten Liberalisierung und verstärkte Konkurrenz bei den öffentlichen Aufträgen. Für ein konkretes Projekt wird es voraussichtlich zu einem Qualitätswettbewerb kommen, da es meist ein fixes Budget gibt. Wenn es auch wünschenswert ist, daß die Aufträge möglichst genau spezifiziert werden, ist darauf zu achten, daß den Anbietern auch noch genügend Spielraum für Innovation bleibt. Für die österreichische Wirtschaft wird die Übernahme von EU-Recht vor allem bedeuten, daß sie ihre Preise dem EG-Niveau anpassen muß (was nicht immer eine Verbilligung sein wird – beispielsweise geht aus einer EFTA-Studie hervor, daß österreichische Baupreise deutlich unter denen anderer Länder liegen). Die Autoren sehen aber keine zu große Gefahr für die österreichische Wirtschaft, da es einerseits auch natürliche Marktbarrieren gibt, so daß nach wie vor die österreichischen Anbieter den Markt dominieren werden, und es andererseits in gewissen Sparten (es wird der Tunnelbau genannt) für Österreich Exportchancen gibt.

Hofreither und Weiß schreiben über die „Makroökonomischen Integrationseinflüsse auf den agrarischen Arbeitsmarkt“. Auch in ihrem Artikel ist noch nicht die neue Agrarpolitik der

EG berücksichtigt. Da ihre Ergebnisse aber nichts sehr Überraschendes bieten, dürften sie auch unter der veränderten Situation gelten: Es wird zu einer weiteren Abwanderung von Arbeitskräften aus dem Agrarsektor kommen. Durch eine Senkung des Zinsniveaus wird das Kapital billiger werden und daher Arbeit substituieren – dem gegenüber steht eine Erhöhung der Abschreibungsrate durch Rationalisierungsinvestitionen, was das Kapital wieder verteuert. Die Autoren nehmen an, daß die Aufnahmefähigkeit der nicht-agrarischen Bereiche ausreichen, um eine zusätzliche Arbeitslosigkeit zu vermeiden – eine Hypothese, die wohl noch nicht das Arbeitslosenproblem Anfang der neunziger Jahre einberechnet hat.

Typisch für dieses Buch ist es, daß zwar innerhalb der Artikel etliche Bemerkungen gemacht werden, die als EU-kritisch bis EU-ablehnend bezeichnet werden könnten, daß aber alle Autoren zu dem Ergebnis kommen, daß ein Beitritt Österreichs zur EU ein großer Vorteil wäre.

Die vorangegangenen Ausführungen, die die Theorie auf ein Minimum beschränkten, haben gezeigt, daß etliche Artikel in diesem Band recht interessante Ergebnisse haben, daß aber aufgrund der mangelnden Aktualität, der großteils zu theoretisch orientierten Artikel und der fehlenden Implikationen für die Wirtschaftspolitik (die nicht nur Modellergebnisse sein sollten, sondern auch das institutionelle und politische Umfeld berücksichtigen sollten), dieses Buch eines der vielen Europa-Bücher ist, die man einmal kurz durchblättert und dann wieder in den Schrank zurückstellt.

Agnes Streissler