

Fritz Breuss

Kommentar zu den Präsentationen von:

Prof. Gabriel Felbermayr; Univ.-Prof. Dr. Harald Oberhofer und Univ.-Prof. Dr. Hannes Winner

anlässlich der 18. AW-Vorlesung: „20 Jahre Österreich in der EU – Handelseffekte, Herausforderungen und Optionen“, 30. Oktober 2015

In beiden Studien geht es um die Suche nach einer Gegenwelt (anti-monde oder counterfactual), d.h. einer Entwicklung der österreichischen Wirtschaft in den letzten 20 Jahren ohne EU-Mitgliedschaft. Tatsächlich kennen wir nur die Entwicklung Österreichs als EU-Mitglied; die Gegenwelt muss aus den tatsächlich realisierten Daten irgendwie herausgerechnet werden. Dazu gibt es verschiedene Ansätze.

A) Vortrag von Gabriel Felbermayr

Dieser beruht auf der Studie „20 Jahre Österreich in der Europäischen Union – Herausforderungen und Optionen für die Zukunft“ vom Juni 2015, die im Auftrag des BMFWF, – neben Gabriel Felbermayr - von Bernhard Boockmann, Wilhelm Kohler und Rahel Aichele - verfasst wurde.

Diese Studie besteht aus drei Abschnitten:

- 1) eine statistische Beschreibung der österreichischen Volkswirtschaft im internationalen Vergleich (ohne Kausalitätsanspruch);
und auf der Suche nach der „Gegenwelt“ ohne EU-Mitgliedschaft werden zwei Ansätze gewählt:
- 2) eine Analyse der Handelseffekte und Einkommenseffekte mittels „simulierter counterfactuals“, und
- 3) eine Bewertung der makroökonomischen Effekte mittels eines „ökonometrischen Kontrollgruppen-Ansatzes“.

Zu 2) Handels- und Einkommenseffekte – „simulierte counterfactuals“

Handelseffekte: Mit dem ifo-Handelsmodell – das auch zur Analyse von TTIP – verwendet wurde – werden drei „ÖXIT“-Szenarien (d.h. Österreich nicht in der EU) als „Gegenwelten“ simuliert:

- a) „Status Schweiz“: eigene Währung, teilweise Teilnahme am Binnenmarkt (2 Bilaterale), keine Zölle (EFTA-Freihandelsabkommen mit EU);
- b) „Status USA“: Loslösung, aber EU-Abkommen mit Drittstaaten;
- c) Volle Loslösung: wie b), aber ohne Handelsverträge der EU mit Drittstaaten.

Die ÖXIT-Szenarien werden für das Basisjahr 2007 simuliert. Basierend auf dem am meisten realistischen Vergleichs-Szenario „Status Schweiz“ ergibt sich für die Gesamthandel (Exporte plus Importe in % zum BIP) ein Handelseffekt durch die EU-Mitgliedschaft von 8% (für den Fall des unwahrscheinlichen „USA-Szenarios“ 29%). Wäre Österreich nicht EU-Mitglied gewesen käme es auch zu negativen spillovers für die Nachbarstaaten (vor allem für Slowenien – 1,2% und Ungarn -0,7%).

Stark negativ betroffen wären bei einer Nichtmitgliedschaft Österreichs in der EU die Sektoren KFZ, Holz und Eisenmetalle.

Einkommenseffekte: Das ifo-Handelsmodell erlaubt auch die Ableitung der Einkommenseffekte der österreichischen EU-Mitgliedschaft: Im Falle eines „ÖXIT“ (Nichtmitglied der EU) läge das österreichische Pro-Kopf-Einkommen real um 2% (im Status „Schweiz“) bis 8% (im Status „USA“) niedriger.

Der Nachteil dieses Ansatzes ist, dass er nur statisch (Niveaueffekte, bezogen auf das Basisjahr 2007), aber nicht dynamisch ist. Die oben angeführten Handelseffekte (8% bis 29%) und Pro-Kopf-Einkommen (2% bis 8%) sind daher als Niveau-Effekte über 20 Jahre EU-Mitgliedschaft zu verstehen und würden dann pro Jahr (also grob dividiert durch 20) nicht sehr üppig ausfallen: Handelseffekte pro Jahr 0,4% (Status Schweiz) bis 1,5% (Status USA) und Pro-Kopf-Einkommenseffekt 0,1% (Status Schweiz) bis 0,4% (Status USA).

Felbermayr et al. bezeichnen das ÖXIT-Szenario „Status Schweiz“ als das realistische für den Fall einer Nicht-EU-Mitgliedschaft Österreichs. Das richtige ÖXIT-Szenario wäre allerdings das des „EWR“. Würde Österreich aus der EU ausscheiden, so würde es in den Status des EWR zurückfallen. Das USA-Szenario und die volle Loslösung ist ganz unrealistisch.

Grundsätzlich muss man festhalten, dass die **Europaintegration Österreichs** nicht erst mit dem EU-Beitritt begonnen hat, sondern ein längerfristiger Prozess war:

Nur zur Erinnerung (siehe Breuss, 2015C):

1973-1977: Durch das *Freihandelsabkommen EFTA-EU* von 1973 kam es zur Liberalisierung des Industriewarenhandels bis Mitte 1977. Es verblieben nur die Quoten und Kontingente im Agrarhandel (auch die Schweiz nahm daran teil).

1985: Das von der Europäischen Kommission vorgelegte „*Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes*“ hat die EFTA-Staaten und besonders Österreich aufgeschreckt und zur Überlegung gezwungen, auch eine EU-Mitgliedschaft ins Auge zu fassen um nicht ins wirtschaftliche Abseits zu geraten.

1989: Durch die *Ostöffnung* eröffneten sich für Österreichs Außenhandel neue Chancen („emerging markets“ vor der Haustüre).

1994/95: *Europa-Abkommen* mit den 10 mittel- und osteuropäischen Staaten (MOEL) – Beitrittskandidaten (war Beitrittsoption). Asymmetrische Liberalisierung EU-MOEL-Handel: Zollabbau EU ab 1997, MOEL ab 2002).

1994: *EWR-Teilnahme*: 1 Jahr 2/3 Binnenmarktqualität (Schweiz: Ersatz für EWR – 2 Bilaterale Abkommen mit der EU).

1995: Mit dem *EU-Beitritt* wurden die noch verbliebenen Hürden (im Agrarhandel durch Teilnahme an der GAP und durch die Beseitigung der Grenzkontrollen) abgebaut.

1999 (2002): Teilnahme an der *WWU* und Einführung des *Euro*. Dadurch fielen Transaktionskosten und Wechselkursunsicherheit im Handel. Insbesondere wurde der Hartwährungsblock um die DM nicht mehr durch Abwertungen der Südstaaten gestört: Gewinner der Euro-Einführung waren die vorigen Hartwährungsländer, Verlierer die Peripherie.

2004/07/13: *EU-Erweiterungen*: durch Erweiterung des EU-Binnenmarktes auf EU-28 gab es neue Handelschancen für Österreich.

Zu 3) **Makroökonomische Effekte in einem ökonometrischen Ansatz**: Diese Analyse beruht nicht auf einem Integrationsmodell, sondern auf einer – zwar ökonometrischen – aber doch rein statistischen (d.h. theorielosen) Analyse, in der die EU-Mitgliedschaft Österreichs als „treatment“ behandelt wird. Aufbauend auf dem Ansatz von Abadie et al. (2015) wird ein „synthetisches Österreich“ aus einer Gruppe von Vergleichsländern (Kontrollgruppe in diesem Fall: Norwegen, Schweiz, Japan, Argentinien, Australien und Mexiko) mittels gewichteter Makrovariablen konstruiert und die Entwicklung dieses „synthetischen“ Index mit der tatsächlichen Wirtschaftsentwicklung (BIP pro Kopf) für Österreich verglichen. Ergebnis: Der Vorteil der EU-Mitgliedschaft beträgt (kumuliertes BIP pro Kopf, real) 5% bis 9% oder 19.000 Euro pro Person seit 1995. Das entspräche einem jährlichen Wachstums des BIP pro Kopf von real 0,3% bis 0,5% (oder 950 Euro pro Kopf).

Obwohl die Ergebnisse – im Vergleich zu meinen eigenen Berechnungen – plausibel erscheinen sind doch Zweifel zu diesem Ansatz angebracht. Zum einen werden – neben einigen EFTA-Ländern - für Österreich Vergleichsländer herangezogen (Argentinien, Australien und Mexiko), die mit Österreich doch wenig gemein haben, zum anderen ist der Ansatz – weil theorielos – nicht sehr aussagekräftig.

Diese Vermutung wird bestätigt, wenn man die Ergebnisse von Campos-Coricelli-Moretti (2014), die alle EU-Mitglieder untersucht haben, heranzieht. Da erfährt man, dass von den alten EU-15 Mitgliedern alle durch die EU-Mitgliedschaft gewonnen haben; für *Griechenland* wäre es allerdings viel besser gelaufen ohne EU-Mitgliedschaft; auch für die meisten neuen EU-Mitgliedstaaten in Osteuropa wäre es besser gewesen, nicht Mitglied der Union zu sein (Polen, Ungarn) und für den Rest der neuen EU-Mitgliedern war der EU-Beitritt weder gut noch schlecht.

Im Übrigen haben Abadie und Gardeazabal (2003) diesen Ansatz ursprünglich entwickelt, um die BIP-Entwicklung im *Baskenland* mit und ohne Terrorismus abzuschätzen! In der aktuelleren Version Abadie et al. (2015) verwenden die „Synthetic Control Method“ um die Kosten (gemessen am BIP pro Kopf) der *deutschen Wiedervereinigung* abzuschätzen, die demnach stark negativ waren.

B) Vortrag von Harald Oberhofer und Hannes Winner

Dieser beruht auf einem Beitrag zum Sammelband zu „*20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs*“, hrsg. von Griller-Kahl-Kneihns-Obwexer) und stützt sich auf den FIW Policy Brief Nr. 28, Oktober 2015 („*Handelseffekte der österreichischen EU-Integration*“).

Hier wird die EU-Mitgliedschaft ausschließlich aus handelspolitischer Sicht betrachtet und ist insofern eine gute Ergänzung zur Studie von Felbermayr et al.

Mit Handelsdaten (nur Güter- und Warenhandel; keine Dienstleistungen) der BACI-Datenbank für die Periode 1988 bis 2014 (für 68 Industriebranchen: Waren und Güter) werden 190 Handelspartner für Österreich identifiziert und mittels eines ökonomischen Gravitationsmodells à la Anderson-Wincoop (2003) mit Dummy-Variablen für drei Integrationsschritte (EU-Beitritt, Euroeinführung und Osterweiterung (zusätzlich noch Dummy-Variablen für die Finanzkrise 2008) die Handelseffekte der österreichischen EU-Mitgliedschaft geschätzt. Im Sammelbandbeitrag werden nur die Handelseffekte gesamt für Ex- und Importe ausgewiesen, im Vortrag (und im FIW Policy Brief) wird differenziert nach extensivem und intensivem Rand.

Ergebnisse:

a) EU-Beitritt (1995): Grundsätzlich hat der EU-Beitritt zu einer Steigerung der österreichischen Handelsströme (vor allem der Exporte) beigetragen (stärker am intensiven als am extensiven Rand); importseitig war der EU-Beitritt nicht einheitlich: extensiver Rand negativ, intensiver Rand stark positiv. Insgesamt hat der *EU-Beitritt* (nur gemessen an den ausgewiesenen Punktschätzern) den *österreichischen Außenhandel um rund 10% gesteigert* (damit liegen diese Ergebnisse nur leicht höher als jene von Felbermayr et al – 8%). Da die Elastizitäten bei den Importen etwas höher sind als bei den Exporten muss man daraus schließen, dass der EU-Beitritt – was auch der Realität entspricht – die Handelsbilanz verschlechtert hat.

b) Euroeinführung (1999): Diese scheint in den Schätzungen von Oberhofer-Winner keine signifikant zusätzlichen Handelsströme induziert zu haben.

Bezüglich der Handelseffekte der Euro gehen die Meinungen auseinander. Harald Badinger (FIW Policy Brief, Nr. 15, März 2012: „*Die Auswirkungen des Euro auf den Außenhandel*“)

der EU und Österreich“) findet – in Übereinstimmung mit anderen Studien – positive Handelseffekte für die Euroländer (in der Größenordnung von 10% bis 15%) und damit auch für Österreich (vor allem am intensiven Rand) durch den Euro. Glick-Rose (2015) kommen nach Neuschätzung der Euro-Handelseffekte zum Schluss, dass die WWU mit dem Euro ein Spezialfall ist: während alle anderen Währungsunionen riesige Handelseffekte („Rose effects“) liefern, hängen die Ergebnisse für die WWU von der Schätzmethode ab (sie können positiv und negativ sein; auf keinen Fall aber sehr hoch).

Gerade von der *Euroeinführung* hätte man sich eine Handelsstimulierung erwartet, weil dadurch Transaktionskosten für Ex- und Importeure und Wechselkursunsicherheiten (und Abwertungsstörungen der EU-Südstaaten) weggefallen sind. Die insignifikanten Resultate der Oberhofer-Winner-Schätzungen könnte man vielleicht dadurch erklären, dass sich Österreichs Position mit dem Haupthandelsland Deutschland durch die Hartwährungspolitik (Fixierung des Schilling an die DM seit 1981) durch die Euroeinführung nicht grundsätzlich geändert hat – sehr wohl aber gegenüber den Handelspartnern im Süden der EU.

c) Ost- oder EU-Erweiterung (2004): Dadurch kam es zu noch größeren Handelszuwächsen als durch den EU-Beitritt. Sowohl am extensiven (neue Handelsbeziehungen) als auch am intensiven Rand (Ausbau bestehender Handelsbeziehungen) sind die Elastizitäten höher als im Falle des EU-Beitritts.

Kritik: Interessant sind die stark asymmetrischen Punktschätzungen von Export- und Importeffekten. Dass die Schätzer (Elastizitäten) für die Importe fast 3x so hoch sind wie jene für die Exporte macht einem doch etwas stutzig. Dies würde implizieren, dass wir durch die EU-Erweiterung ab 2004 ein *Handelsbilanzdefizit* eingefahren haben müssten – was den Fakten eindeutig widerspricht. Die Verbesserung der österreichischen Gesamthandelsbilanz resultiert gerade aus den Zuwächsen im Handel mit den neuen EU-Mitgliedstaaten, die die leichten Verluste gegenüber der EU-15 mehr als kompensieren konnte.

C) Resümee

Die Bewertung der Integrationseffekte von 20 Jahren EU-Mitgliedschaft Österreichs ist eine komplizierte Sache – insbesondere im Nachhinein (ex post). Beide Studien untersuchen zum einen die Handelseffekte, die ifo-Studie ergänzt diese zusätzlich noch um eine makroökonomische Bewertung. Beide Studien klammern z.B. die Effekte der Faktorwanderung – eine der Säulen der vier Freiheiten des Binnenmarktes - aus (in der ifo-Studie werden Kapital- und Arbeitswanderungen (Migration) deskriptiv statistisch angesprochen). Die *EU-Mitgliedschaft hat in beiden Studien zu positiven handelsschaffenden Effekten für Österreich* geführt.

Die ifo-Studie ist insofern methodisch heterogen, als sie drei unterschiedliche Ansätze wählt: a) eine rein deskriptive statistische Darstellung der Entwicklung Österreichs im Vergleich mit anderen Ländern;

b) Schätzung der (statischen) Handelseffekte mit dem ifo-Welthandelsmodell;

c) Darstellung der potentiell erzielten Wohlfahrtseffekte (Zuwachs des BIP pro Kopf) aufgrund der Gegenüberstellung des tatsächlichen Verlaufs des BIP pro Kopf (allerdings nur bis vor der GFC 2008) mit einem „Synthetischen Österreich“-Verlauf.

Wir alle wissen, dass eine *EU-Mitgliedschaft viel mehr bedeutet als nur Handelsliberalisierung*. Die Europäische Union ist die tiefste Form der Integration (Zollunion, Binnenmarkt, Währungsunion) und insofern mit keiner der bestehenden und geplanten Freihandelsabkommen (z.B. TTIP) vergleichbar. Dennoch ist der EU-Binnenmarkt noch immer nicht „vollendet“. Zuerst musste der 1993 eingeführte Binnenmarkt durch den „Dienstleistungsbinnenmarkt“ (Richtlinie von 2006; in Kraft Ende 2009) ergänzt werden. Nach den diversen Krisen sind weitere Ergänzungen geplant:

- * Kapitalbinnenmarkt
- * Energiebinnenmarkt
- * digitaler Binnenmarkt etc.

Die Eurozone hat sich seit der Eurokrise eine neue „economic governance“ verschafft und neue Kriseninstrumente (z.B. EMS) eingeführt und die Bankenunion ins Leben gerufen. Als Eurozone-Mitglied ist man zusätzlich an der Krisenstrategie der EU beteiligt. Weitere Krisen (Flüchtlinge) finden gerade jetzt statt.

D.h. um die komplexen Effekte der Integration in die EU annähernd konsistent zu evaluieren, bräuchte es einer GUT (einer General Unified Theory of Integration). Ich habe vor kurzem den Versuch gemacht, ein solches Prototypische Integrationsmodell zu basteln um die österreichischen Europaintegrationseffekte evaluieren zu können (FIW Policy Brief Nr. 18, Jänner 2013; Breuss, 2013, 2014, 2015B).

Angesichts des abnehmenden Einflusses des „EU-Wachstumsbonus“ (siehe Breuss, 2014) – weil neue Impulse seitens der EU (weitere Vertiefung und Erweiterung der EU) derzeit (krisenbedingt) ausbleiben – muss Österreich versuchen, die bisherigen externen Wachstumsimpulse durch selbstgenerierte zu ersetzen. Österreich muss seine Wachstumsschwäche durch eigene Impulse (Strukturreformen auf dem Güter- und Arbeitsmarkt, Ausweitung des Exportradius etc.) zu überwinden versuchen. Ansätze dazu liefert die Studie von Breuss (2015A).

Literatur:

- Abadie, A., Gardeazabal, J. (2003), *The Economic Costs of Conflict: A Case Study of the Basque Country*, *The American Economic Review*, Vol. 93, No. 1. (Mar., 2003), 113-132.
- Abadie, A., Diamond, A., Hainmueller, J., (2015), *Comparative Politics and the Synthetic Control Method*, *American Journal of Political Science*, Vol. 59, No. 2, April 2015, 495–510.
- Anderson, J.E. , van Wincoop, E. (2003), *“Gravity with Gravitas: A Solution to the Border Puzzle”* *The American Economic Review*, Vol. 93, Issue 1, March, 2003, 170–92.
- Badinger, H. (2012), *Die Auswirkungen des Euro auf den Außenhandel der EU und Österreich*, FIW Policy Brief, Nr. 15, März 2012.
- Boockmann, B., Felbermayr, G. Kohler, W., Aichele, R. (2015), *20 Jahre Österreich in der Europäischen Union – Herausforderungen und Optionen für die Zukunft*, Studie des ifo Instituts München gemeinsam mit dem IAW Tübingen im Auftrag des BMWFW, Wien, Juni 2015.
- Breuss, F. (2013), *Effekte der österreichischen EU-Mitgliedschaft*, FIW Policy Brief, Nr. 18, Jänner 2013
- Breuss, F. (2014), *A Prototype Model of European Integration: The Case of Austria*, WIFO Working Papers, Nr. 465, March 2014 (publiziert in: .B. Bednar-Friedl and J. Kleinert (Eds.), *Dynamic Approaches to Global Economic Challenges*, Festschrift in Honor of Karl Farmer, Springer-Verlag, Heidelberg-New York-Dordrecht-London, 2016, 9-30).
- Breuss, F. (2015A), *In Search of Growth in a Future with Diminished Expectations: The Case of Austria*, *WIFO Working Papers*, Nr. 493, January 2015
- Breuss, F. (2015B), *Österreich in der EU – eine Erfolgsgeschichte*, *Wirtschaftspolitische Blätter*, 62. Jahrgang, 2/2015, 255-264.
- Breuss, F. (2015C), *Meilensteine in der wirtschaftlichen Entwicklung der Integration*, in: St. Griller, A. Kahl, B. Kneihls, W. Obwexer (Hrsg.), *20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs*, Verlag Österreich, Wien 2015 (forthcoming).

- Campos, N.F., Coricelli, F., Moretti, L. (2014), *Economic Growth and Political Integration: Estimating the Benefits from Membership in the European Union Using the Synthetic Counterfactuals Method*, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn, IZA DP No. 8162, April 2014.
- Glick, R., Rose, A.K. (2015), *Currency Unions and Trade: A Post-EMU Mea Culpa*, NBER Working Paper Series, Nr. 231535, September 2015.
- Oberhofer, H., Winner, H. (2015A), *Handelseffekte der österreichischen EU-Integration*, FIW Policy Brief, Nr. 28, Oktober 2015.
- Oberhofer, H., Winner, H. (2015B), *Handelseffekte der EU-Mitgliedschaft Österreichs*, in: St. Griller, A. Kahl, B. Kneihls, W. Obwexer (Hrsg.), *20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs*, Verlag Österreich, Wien 2015 (forthcoming).

(Alle Literaturtitel von „Breuss“ können von folgender Webseite heruntergeladen werden:
<http://fritz.breuss.wifo.ac.at/NeuePapers.htm>).