
Österreich in der EU: Kooperation oder Alleingang?

Christian KEUSCHNIGG¹
Universität St. Gallen und WPZ Wien
Christian.Keuschnigg@unisg.ch

Der EU-Beitritt hat den innovativen Exportunternehmen leichteren Zugang zum großen EU-Binnenmarkt ermöglicht und ihr Wachstum gestärkt. Er hat den Wettbewerb belebt, die Preise reduziert und damit die reale Kaufkraft gestärkt. Der ungehinderte Zugang zum Binnenmarkt hat Direktinvestitionen multinationaler Unternehmen begünstigt, die aus Österreich den EU-Markt beliefern wollen. Österreich konnte von hoch qualifizierter Zuwanderung aus den EU-Ländern profitieren. Der langfristige Einkommensgewinn dürfte bis zu 7% des BIPs betragen. Dem stehen Nettobeitragszahlungen von knapp 0.4% gegenüber. Ein EU-Austritt würde die Nettobeiträge einsparen, aber ein Vielfaches an Einkommen aufs Spiel setzen. Ein isolierter Austritt aus der Eurozone hätte negative, aber überschaubare Folgen, wenn er auf Österreich beschränkt bliebe. Er wäre jedoch ein unkalkulierbares Risiko für die Eurozone. Wenn andere Staaten dem Beispiel folgten und gar die Eurozone zerfiel, wären die Auswirkungen auf Österreich und seine Partnerländer in Europa dramatisch.

Die EU und die Eurozone haben Vor- und Nachteile.² Mit dem Erstarken EU-skeptischer Strömungen sind Zweifel aufgetaucht. Zahlt sich die Mitgliedschaft aus? Was wäre, wenn Österreich austreten würde? Eine Neubewertung scheint notwendig. Man muss die Alternativen kennen, bevor man sich zwischen Reform der EU oder nationalem Alleingang entscheidet.

1 Wirtschaftsunion

Vor dem EU-Beitritt 1995 ist Österreich als EFTA Mitglied 1993 dem EWR beigetreten. Die Analyse betrachtet die gesamten Folgen, da Österreich nach einem Austritt auf den Status eines Drittlandes zurückfallen würde und einen Beitritt zum EWR erst neu verhandeln müsste. Sie ermittelt die Vor- und Nachteile des EU-Beitritts, die bei einem Austritt wegfallen würden.

Abbau Handelsbarrieren: Die EU verhängt in wichtigen Produktkategorien Zölle von 1-10%, wobei 20-30% der Waren zollfrei sind. Wichtiger sind die nichttarifären Handelsbarrieren wie Zollformalitäten, separate Genehmigungsverfahren und regulatorische Auflagen. Ihre Beseitigung ermöglicht den Firmen Einsparungen von 15-20% des Warenwerts je nach Produktkategorie. Da solche Hindernisse hohe Fixkosten beim Marktzutritt verursachen, belasten sie KMUs mit kleinerem Absatzvolumen deutlich stärker als große Konzerne. Seit dem EU-Beitritt 1995 ist die Wirtschaft real um 42% gewachsen, während die Gesamtexporte um 153,8% und jene in die EU

¹ Professor für Nationalökonomie an der Universität St. Gallen und Leiter des Wirtschaftspolitischen Zentrums Wien - St. Gallen.

² Dieser Kommentar beruht auf der Studie „Österreich in der EU oder Öxit?“ und ist frei zugänglich auf www.wpz-fgn.com/Forschung/Studien. Ich danke Sascha Sardadvar, WPZ Research Wien, für die Mitarbeit an der Studie und zahlreiche Diskussionen.

um 124% zugenommen haben. Angesichts des vorher schon großen Handelsvolumens ist diese Zunahme mehr als beachtlich.

Direktinvestitionen: Seit dem Beitritt haben die Direktinvestitionen ausländischer Konzerne in Österreich und heimischer Unternehmen in der EU und in den neuen osteuropäischen Mitgliedsländern stark zugenommen. Multinationale Unternehmen sind überdurchschnittlich forschungsintensiv, produktiv und zahlen höhere Löhne. Ausländische Töchter machen nur 3,2% aller Unternehmen aus, stellen jedoch mit 566'000 Personen ein Fünftel der Beschäftigten, erwirtschaften ein Drittel (34,5%) der Umsatzerlöse und mehr als ein Viertel (26,2%) der Wertschöpfung. Sie leisten die Hälfte der industriellen F&E in Österreich. Die EU-Mitgliedschaft ist für die Standortwahl wichtig, da die Konzerne in Österreich produzieren und zum Großteil die EU-Märkte beliefern. Für Großbritannien wurde geschätzt, dass etwa 28% der Direktinvestitionen an der EU-Mitgliedschaft hängen.³ Da der heimische Absatzmarkt etwa sieben Mal kleiner ist, dürfte der reibungslose Zugang zum EU-Binnenmarkt für Direktinvestitionen in Österreich noch wesentlich kritischer sein.

Personenfreizügigkeit: Die Personenfreizügigkeit vereinfacht die Reisetätigkeit und eröffnet Studierenden und Arbeitnehmern Karrierechancen in der EU. Ein großer Teil kehrt nach dem Auslandsaufenthalt mit neuen Erfahrungen und Qualifikationen zurück. Gleiches gilt für die Zuwanderung aus EU-Ländern, die teilweise auch an hereinkommende Direktinvestitionen gekoppelt ist. Die Forschung ermittelt positive Auswirkungen von höher qualifizierten Zuwanderern, während unqualifizierte Zuwanderung oft Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt und fiskalische Kosten verursacht. Anders als bei Neuankömmlingen vom Rest der Welt, z.B. im Zuge der jüngsten Flüchtlingskrise, sind die Zuwanderer aus der EU überdurchschnittlich gut qualifiziert und ein Gewinn für Wirtschaft und öffentliche Finanzen. Der Anteil der Personen mit Sekundar- und Tertiärabschluss beträgt bei Österreichern 78%, bei Zuwanderern aus den EU15 ganze 86%, und bei jenen aus den osteuropäischen Mitgliedsländern 80%.

Nettobeitragszahlungen: Österreich leistete 2014 Bruttobeiträge von 2,87 Mrd. Euro, erhielt aber auch erhebliche Zahlungen aus den EU-Programmen. Knapp zwei Drittel gehen an die Landwirtschaft, der Rest teilt sich auf Strukturpolitik und andere Zahlungen wie z.B. der EU-Forschungsprogramme auf. Es bleibt ein Nettobeitrag von 1,24 Mrd. Euro bzw. 0,376% des BIPs.

Statische Auswirkungen: Der leichtere Zugang zum Binnenmarkt senkt die Handelskosten und lässt die Exporte in die EU und damit die Wertschöpfung der Exportwirtschaft kräftig steigen. Die Einsparungen bei den Importen führen zu Preissenkungen, stärken das Realeinkommen und lösen zusätzliche Nachfrage und Wertschöpfung aus. Wenn der beidseitige Marktzugang leichter wird, verschärft sich der Wettbewerb. Das verstärkt die Effekte. Die Wirtschaft kann sich stärker auf jene Branchen spezialisieren, wo sie besonders konkurrenzfähig ist und mehr Einkommen erwirtschaftet. Diese „statischen“ Einkommensgewinne werden mit etwa 2% des BIPs veranschlagt und betragen somit etwa das Fünffache der Nettobeiträge an die EU.

Dynamische Auswirkungen: Exportunternehmen sind im Vergleich zur Binnenwirtschaft um 66% produktiver, investieren um 77% mehr und zahlen um 23% höhere Löhne. Sie sind überaus forschungsintensiv und müssen oft 80 bis 100% der Produktion exportieren, weil der heimische Markt für ihre spezialisierten Produkte viel zu klein ist. Die EU-Integration lässt den hoch produktiven Teil der Wirtschaft expandieren, während auf der Importseite die Firmen unrentable Bereiche aufgeben, profitablere Geschäftsfelder erschließen oder auch ausscheiden. Die Produktivität steigt, wenn die Wirtschaft sich auf höher wertige Produktion spezialisieren kann. Die EU-Integration steigert zudem die Standortattraktivität für Direktinvestitionen. Die Töchter der ausländischen Konzerne steuern etwa die Hälfte der privaten F&E-Ausgaben bei. Auf diesen Wegen steigen Innovation, Investition und Produktivität und gewinnt das Wachstum zusätzliche Fahrt. Diese dynamischen Effekte vergrößern die Einkommensgewinne der EU-Mitgliedschaft auf

³ Vgl. Dhingra, Swati, Hanwei Huang, Gianmarco Ottaviano, João Paulo Pessoa, Thomas Sampson und John Van Reenen (2016), *The Costs and Benefits of Leaving the EU: Trade Effects*, Working Paper.

7,2% des BIPs, das ist etwa das 19-fache der Nettobeitragszahlungen.⁴ Dieser Zugewinn entspricht einer um 0,5 Prozentpunkte höheren jährlichen Wachstumsrate im Durchschnitt der Jahre nach dem Beitritt, anfangs mehr und später weniger.

EU-Austritt in zwei Szenarien: Bei einem EU-Austritt würde Österreich zunächst auf den Status eines Drittlandes zurückfallen. Es müsste Zölle zahlen und wäre mit zunehmenden nicht-tarifären Handelshemmnissen konfrontiert. Die positiven Wachstumseffekte würden sich langsam umkehren und langfristig zu Einkommensverlusten von mehr als 7% des BIPs führen. Dem steht ein Maximum an Einsparungen in Höhe der Nettobeiträge von weniger als 0,4% des BIPs gegenüber. Diese Verluste könnten vielleicht auf 1-2% des BIPs beschränkt werden, wenn Österreich wieder der EFTA und dem EWR beitreten und auf diesem Weg Zugang zum Binnenmarkt erreichen könnte. Dann wären aber weiterhin Beiträge zu zahlen. Österreich müsste den gesamten Rechtsbestand der EU weitgehend passiv übernehmen. Es hätte wenig Autonomie in der Wirtschaftspolitik gewonnen, aber viel an Einfluss in der EU verloren.

2 Währungsunion

Mit dem EU-Austritt müsste Österreich auch aus der Eurozone austreten und wieder den Schilling als nationale Währung einführen. Es würde Autonomie über die Geldpolitik erlangen und könnte eine separate Wechselkurs- und Zinspolitik verfolgen. Der Auftrag an die OeNB wäre vermutlich, für Preisstabilität zu sorgen und wie die EZB ein Inflationsziel von nahe, aber unter 2% zu verfolgen. Sie würde das Finanzsystem beaufsichtigen und müsste im Falle von systemischen Krisen als letzter Anker der Banken die Kreditversorgung und die Finanzstabilität gewährleisten, aber ohne Rückenstärkung durch den Rettungsschirm ESM und durch die Bankenunion.

Wegen der engen Verflechtung mit Deutschland und der EU ist davon auszugehen, dass Österreich wie früher eine „Hartwährungspolitik“ verfolgen und den Schilling an den Euro anbinden würde, um Wechselkursrisiken auszuschalten. Mit einer Wechselkursbindung muss man aber die Geld- und Währungspolitik der Ankerwährung übernehmen. Österreich müsste Inflation und Leitzinsen strikt an Deutschland orientieren. Die Bindung des Schilling an die Deutsche Mark wurde als „Produktivitätspeitsche“ bezeichnet. Mit schwächerem Produktivitätswachstum wäre über kurz oder lang der Wechselkurs nicht zu halten gewesen. Auch die Benya-Formel, wonach die Lohnsteigerungen die Summe aus Inflation und die Hälfte des Produktivitätswachstums nicht übersteigen sollen, ist eine Einschränkung zur Absicherung der Wechselkursfixierung. Damit hätte Österreich nicht Autonomie gewonnen, sondern verloren. Die OeNB könnte die Politik der EZB nicht mehr mit Sitz und Stimme beeinflussen, sondern müsste sie passiv nachvollziehen.

Da sich die Ungleichgewichte gegenüber der Eurozone in Grenzen halten, wären die Rückwirkungen eines *isolierten* Austritts auf die Realwirtschaft negativ, aber keine Katastrophe. Die Währungsunsicherheit käme allerdings zu den Handels- und Investitionsbarrieren nach einem EU-Austritt dazu und dürfte die Standortentscheidungen zugunsten Österreichs zusätzlich behindern. Es gäbe ein Zinsdifferential von vielleicht einem halben bis zu einem Prozentpunkt, welches das Wachstum dämpfen würde. Auch bei fixem Wechselkurs blieben Transaktionskosten aus Währungsumrechnungen und Währungsmanagement bestehen und belasteten Handel und Kapitalverkehr. Die Einbindung des Finanzplatzes in den europäischen Kapitalmarkt fiel schwerer, was angesichts der geringen Liquidität und dem geringen Finanzierungsbeitrag des heimischen Kapitalmarkts negativ wäre.

Solange es kein Verfahren für einen Euroaustritt gibt, dürfte ein Öxit ein unkalkulierbares Risiko für die Stabilität der Eurozone heraufbeschwören. Wenn auch andere Mitgliedstaaten mit größeren Ungleichgewichten einen Austritt erwägen, dann dürften die Folgen dramatisch

⁴ Vgl. Boockmann, Bernhard und Gabriel Felbermayr, Wilhelm Kohler und Rahel Aichele (2015), *20 Jahre Österreich in der Europäischen Union – Herausforderungen und Optionen für die Zukunft*, Ifo Institut München und IAW Tübingen, Projektbericht im Auftrag des BMWFW, sowie Campos, Nauro F., Fabrizio Coricelli und Luigi Moretti (2014), *Economic Growth and Political Integration: Estimating the Benefits from Membership in the European Union Using the Synthetic Counterfactuals Method*, IZA Discussion Paper 8162.

ausfallen. Sollten die Finanzmärkte an der Stabilität der Eurozone zu zweifeln beginnen oder gar mit einer Auflösung rechnen, dann könnte dies eine neuerliche Finanzkrise mit Kapitalflucht aus schwächeren Ländern auslösen, große Vermögen vernichten und Insolvenzen von stark exponierten Staaten und Banken wie z.B. Italien herbeizwingen.

3 Reform der EU

Angst vor Autonomieverlust und Überfremdung durch Einwanderung, Ärger wegen Beitragszahlungen, Misstrauen gegen Eliten und das Gefühl, dass Globalisierung und EU-Integration den Konzernen und Eliten, aber nicht den einfachen Bürgern nützen, sind auch in Österreich anzutreffen. Diese Entwicklung schafft eine große Spannung. Die Bürger wollen eher weniger Integration und mehr nationale Selbstbestimmung. Die Stabilität der Eurozone braucht jedoch mehr Integration. Die Verschärfung des Fiskalpakts, die makroökonomische Überwachung, die Auflagen des ESM-Rettungsschirms und die Bankenunion bedeuten weiteren Souveränitätsverlust. Wie kann eine Reform der EU diese Notwendigkeiten mit dem Wunsch nach mehr Autonomie vereinbaren?

Unterschiedliche Ansprüche: Der Euro braucht mehr wirtschaftliche Verflechtung, mehr Lohnflexibilität, mehr fiskalischen Ausgleich und mehr Arbeitsmobilität, um entfallende Wechselkursanpassungen mit anderen Ausgleichsmechanismen zu ersetzen. Eine Mitgliedschaft ohne Übernahme des Euro verlangt weniger Einschränkungen und erlaubt mehr nationale Autonomie. Die Mitgliedsländer haben eine Wahl zwischen zwei Alternativen mit unterschiedlichem Ausmass an Autonomieverzicht und notwendiger Integration: (i) die Eurozone als Kern der EU; und (ii) ein reformierter EWR für alle Staaten, die nur eine Wirtschaftsunion anstreben. Um Kooperation zu stärken, sollten die Mitgliedstaaten im Kern der EU exklusive Rechte haben, die bei einem Austritt aus der Eurozone verloren gehen.

Eurozone: Der Kern der EU besteht aus der Eurozone und jenen Mitgliedstaaten, welche den Beitritt beschlossen haben und sich auf die Einführung des Euro vorbereiten. Diese Staaten sind zu beidem bereit, Wirtschafts- und Währungsunion, und akzeptieren die zentralen Institutionen wie EZB, Bankenunion, verschärften Fiskalpakt und ESM-Rettungsschirm. Im Kern der EU muss die Integration sich weiter vertiefen. Damit die Stabilität der Eurozone gewährleistet ist, müssen die Mitgliedstaaten alle vier Grundfreiheiten der EU (freier Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehr) und vor allem die Personenfreizügigkeit ohne Einschränkung akzeptieren. Die Mitbestimmung wäre den Ländern der Eurozone exklusiv vorbehalten und ginge mit einem Austritt und einem Wechsel in den EWR verloren. Dies wäre der zentrale Anreiz, um Kooperation zu stärken und den Zusammenhalt der Eurozone zu fördern.

EWR: Ein aufgewerteter EWR ermöglicht wirtschaftliche Integration ohne gemeinsame Währung. Eine Wirtschaftsgemeinschaft braucht weniger Integration als eine Währungsunion und kann den Mitgliedstaaten mehr Autonomie bieten. Der EWR sichert den Zugang zum großen Binnenmarkt. Außerhalb der Eurozone ist eine uneingeschränkte Arbeitsmobilität weniger wichtig, sodass ein Spielraum für mehr nationale Autonomie besteht. Die EWR-Mitgliedschaft soll nur mit Beitragszahlungen nach transparenten und einheitlichen Regeln möglich sein. Um „Rosinenpicken“ zu vermeiden und die Stabilität des EWR zu gewährleisten, darf es keine Sonderlösungen geben, welche eine Mitgliedschaft auf die speziellen Wünsche jedes Landes separat zurechtschneidert. Norwegen, Schweiz und Großbritannien müssten die EWR-Mitgliedschaft als Gesamtpaket mit gleichen Regeln für alle akzeptieren.

Die EWR-Staaten müssten die Rechtsprechung durch den EU- oder einen beidseitig besetzten EWR-Gerichtshof akzeptieren, um den gemeinsamen Rechtsbestand durchzusetzen. Die aktive Gesetzgebung mit Sitz und Stimme und damit die Weiterentwicklung des EU-Binnenmarktes und der Währungsunion wären jedoch exklusiv den Ländern der Eurozone vorbehalten. Der Verlust der Stimmberichtigung trüge dazu bei, ihre Mitglieder von einem Austritt abzuhalten. Umgekehrt böte die exklusive Stimmberichtigung den EWR-Mitgliedern einen Anreiz ohne Zwang, bei Erfüllung der Zutrittskriterien mit einem Beitritt zur Eurozone die nächste Stufe der Integration zu wagen und volle Stimmberichtigung zu erhalten.

4 Fazit

Die EU-Mitgliedschaft hat Vor- und Nachteile gebracht. Sie hat die heimische Wirtschaft belebt und Österreich in Europa aufsteigen lassen. Dafür zahlt Österreich allerdings auch einen erheblichen Nettobeitrag und muss einiges an Autonomie aufgeben. Nicht alle Vor- und Nachteile lassen sich verlässlich quantifizieren. Aber selbst wenn man die EU-Mitgliedschaft nicht als Beitrag Österreichs zu mehr Zusammenhalt in Europa begreifen mag, und selbst wenn man nur eine rein nationale Perspektive anlegen und sich nur auf ein rein ökonomisches Kalkül verengen will, wird man eine außerordentlich hohe nationale „Rendite“ feststellen. Der Zugewinn an Einkommen und Wohlstand übersteigt die Beitragszahlungen bei weitem. Schwerer wiegt, dass Österreich als kleines Land mitten in Europa und umgeben von EU-Staaten im Gegensatz zu Großbritannien kaum Optionen hat, die einen Alleingang abseits der EU ohne große Kosten erlauben würden. Der faktische Zwang, die Politik der EU als Nicht-Mitglied passiv übernehmen zu müssen, klingt nicht nach mehr Souveränität. Viel besser ist es, mit Sitz und Stimme und mit einer klaren Europastrategie auf eine Reform der EU hinzuarbeiten, die allen nützt.

Wirtschaftspolitisches Zentrum WPZ

Forschung und Kommunikation auf Spitzenniveau für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft

Das Wirtschaftspolitische Zentrum (WPZ) ist eine Initiative der Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie (FGN-HSG) an der Universität St. Gallen und ist folgenden Aufgaben gewidmet:

- Spitzenforschung mit Anwendungsbezug
- Wissenstransfer in die wirtschaftspolitische Praxis
- Förderung der wissenschaftlichen Nachwuchstalente
- Information der Öffentlichkeit

Unsere Aktivitäten in der Forschung reichen von wegweisenden Studien in Kooperation mit international führenden Wissenschaftlern bis hin zu fortlaufenden wirtschaftspolitischen Kommentaren. Damit wollen wir die wirtschaftspolitische Diskussion mit grundlegenden Denkanstößen beleben und eine konsequente Reformagenda für Österreich entwickeln, um die großen Herausforderungen besser zu lösen. Die Erkenntnisse und Ergebnisse der modernen Theorie und empirischen Forschung sollen zugänglich aufbereitet und kommuniziert werden, damit sie von Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit wahrgenommen und genutzt werden können und für die politische Entscheidungsfindung Relevanz entwickeln.

Wir freuen uns, wenn Sie unsere Initiativen unterstützen und das WPZ weiterempfehlen. Informieren Sie sich auf www.wpz-fgn.com über unsere Aktivitäten und kontaktieren Sie uns unter office@wpz-fgn.com.

Wirtschaftspolitisches Zentrum | www.wpz-fgn.com | office@wpz-fgn.com
