

Öxit: Was Österreich als WTO-Mitglied droht

veröffentlicht am 15. 11. 2016 von Christian Keuschnigg



Christian Keuschnigg, Professor für Nationalökonomie an der Universität St. Gallen und Leiter des Wirtschaftspolitischen Zentrums in Wien.

© trend / Dominic Buettner

Norbert Hofer, Kandidat für das Amt des Österreichischen Bundespräsidenten, will im Falle seiner Wahl über den "Öxit", den Austritt Österreichs aus der Europäischen Union, abstimmen lassen. Christian Keuschnigg, Ökonom und Leiter des Wirtschaftspolitischen Zentrums in Wien, hat die Folgen eines Öxits untersucht.

Am 12. Juni 1994 fand in Österreich die Volksabstimmung über den Beitritt zur Europäischen Union statt. 66,6 Prozent stimmten damals für einen Beitritt, die Wahlberechtigung lag bei 82,3 Prozent.

Mit dem EU-Beitritt Österreichs am 1. Jänner 2015 eröffnete sich den heimischen Unternehmen der EU-Binnenmarkt. In weiterer Folge wurde das Finanzwesen durch die Währungsunion vereinfacht, innerhalb der EU fielen die Grenzkontrollen und zehntausende Österreicher ergriffen die Gelegenheit, im EU-Ausland zu studieren oder Karriere zu machen.

Österreich zählt ganz klar zu den Profiteuren des EU-Beitritts. Besonders in den Grenzgebieten im Norden und Osten wurden über die Jahre hinweg viele Projekte von der EU gefördert. Der langfristige Einkommensgewinn aus dem EU-Beitritt wird auf sieben Prozent geschätzt. Dem stehen Nettobeitragszahlungen von lediglich knapp 0,4 Prozent des BIP gegenüber.

Anlässlich der lauter werdenden Rufe nach einem Austritt Österreichs aus der EU, also einem Öxit, hat der Ökonom Christian Keuschnigg, Professor für Nationalökonomie an der Universität St. Gallen und Leiter des Wirtschaftspolitischen Zentrums in Wien, die möglichen Folgen eines EU-Austritts Österreichs untersucht.

Kleiner Gewinn, großer Verlust

Österreich könnte auch nach einem Öxit kann ein reiches Land bleiben, hält Keuschnigg fest. Doch der Gegenwind wäre stärker und vieles wäre schwieriger. Die Stellung der Konsumenten würde schwächer, die Investitionen der Unternehmen hätten weniger Potenzial, und die Regierung könnte bei großen öffentlichen Investitionen wie in Grundlagenforschung und grenzüberschreitender Infrastruktur nicht mehr auf den Hebel der EU setzen. Der Gewinn an Autonomie wäre dagegen zum Teil nur scheinbar und die Einsparungen im Budget begrenzt.

Welche Entwicklung ein Öxit tatsächlich auslösen würde, hängt sehr davon ab, welche Beziehungen Österreich mit der EU nach einem Austritt aushandeln könnte. Dafür gibt es viele mögliche Szenarien. Zwei davon hat Keuschnigg untersucht:

1. **WTO-Szenario:** Österreich fällt auf den Status eines Drittlandes ohne spezielle Beziehungen zur EU zurück. Die Folgen wären sehr gravierend.
2. **EWR-Szenario:** Österreich handelt in einer kooperativen Lösung weitgehende Freihandelsabkommen ähnlich wie Schweiz und Norwegen aus, indem es wieder der EFTA beitrifft. Die Folgen eines EU-Austritts wären wesentlich geringer

Das WTO-Szenario

WORLD TRADE ORGANIZATION



© WTO

Im WTO-Szenario würde Österreich auf den Status eines Drittlandes zurückfallen und hätte keine speziellen Beziehungen mehr zur EU. Es gäbe wieder Grenzkontrollen. Im Außenhandel mit der EU müssten die Unternehmen WTO-Zölle zahlen. Auch die Zölle der EU, beispielsweise für Agrarprodukte, sind recht erheblich. Die Handelshemmnisse würden zunehmen, wenn sich Rechtsbestand, Regulierung und Produktstandards zwischen Österreich und der EU auseinanderentwickeln.

Höhere Preise, weniger Qualität

Exporte und Importe in und aus der EU würden sich verteuern und langsam abnehmen. Der Außenhandel würde sich insgesamt weniger dynamisch entwickeln und sich teilweise auf andere Regionen außerhalb der EU verlagern. Durch das sinkende Exportwachstum würden die Produktion und die Beschäftigung im Inland abnehmen und sich in der Form bescheidenerer Einkommenszuwächse niederschlagen. Kostensteigerungen bei Importen aus der EU würden die Konkurrenzfähigkeit heimischer Unternehmen beeinträchtigen. Im Inland würden Preise wegen der höheren Importkosten aus der EU und der abnehmenden Wettbewerbsintensität stärker steigen.

Profitieren könnten dagegen manche schwächere Unternehmen mit teureren und weniger hochwertigen Produkten. Sie hätten weniger Wettbewerbsdruck aus der EU, was ihre Existenz sichern könnte.

„Die Konsumenten müssten tiefer in die Taschen greifen und hätten weniger Qualität.“

Die Konsumenten müssten jedoch tiefer in die Taschen greifen und hätten erst recht weniger Qualität. Ausgehend von Schätzungen zu den Preiseffekten in den ersten zehn Jahren nach dem EU-Beitritt wäre ein um ein bis zwei Prozent höheres Preisniveau die Folge.

Die Realeinkommen der Konsumenten würden um diesen Prozentsatz schrumpfen, und mit dem geringeren Realeinkommen gingen Nachfrage, Produktion und Beschäftigung weiter zurück. Die Wachstumseffekte der EU-Mitgliedschaft werden auf jährlich 0,5 bis 0,6 Prozent geschätzt. Eine entsprechende Verlangsamung des Wachstums als Folge eines Austritts würde zu einem Rückgang der Beschäftigung und einem weiteren Anstieg der Arbeitslosenquote führen.

Innovative Unternehmen werden gebremst

Ein Austritt aus der EU würde die heimischen Unternehmen sehr unterschiedlich betreffen. Gerade die innovativsten und produktivsten Unternehmen sind in ihrer Marktnische oft Weltmarktführer und sie exportieren häufig nahezu die gesamte Produktion. Sie holen Wohlstand ins Land, indem sie ihre Produkte im Ausland verkaufen und in Österreich hohe Löhne zahlen. Sie sind so spezialisiert, dass sie mit dem heimischen Binnenmarkt niemals auskommen könnten. Ihre starke Innovationsleistung macht sie so produktiv, sodass sie sich trotz hoher Lohnkosten nicht nur gegenüber heimischer, sondern weltweiter Konkurrenz behaupten können. Ein EU-Austritt erschwerte den Zugang zum europäischen Binnenmarkt, dem wichtigsten aller österreichischen Exportmärkte, verteuerte die Exporte, und bremste gerade das Wachstum der innovativsten und leistungsfähigsten Unternehmen. Umgekehrt würden Zölle und Handelsbarrieren auf österreichischer Seite vor Importkonkurrenz schützen.

„Innovative Unternehmen würden gebremst, andere gefördert.“

In den Importbranchen besitzt Österreich dagegen kaum Produktionsvorteile und die heimischen Firmen sind weniger produktiv und leistungsfähig. Importe zeigen ja gerade, dass ausländische Unternehmen in diesen Branchen billiger und besser produzieren können und daher auch von den heimischen Nachfragern bevorzugt werden. Der EU-Austritt ohne erleichterten Zugang zum Binnenmarkt wäre ein Szenario, welches die Expansion der innovativsten Unternehmen bremst und der weniger produktiven fördert. Beschäftigung und Investitionen fließen in die weniger produktiven, traditionellen Branchen anstatt in die innovativen Wachstumsbranchen. Importe würden teilweise durch heimische Produktion in relativ unproduktiven Werken ersetzt. Hochqualifizierte Beschäftigung ginge zurück, die Möglichkeiten für weniger qualifizierte Beschäftigung stiegen. Auf diese Weise würde ein Öxit zwar einigen Gruppen nützen, insgesamt jedoch die Bildungserträge senken, Innovation hemmen und langfristig die Wachstumskräfte schwächen.

Der Standort Österreich leidet

Angesichts dieser Perspektiven müssten sich innovative Exportunternehmen überlegen, die Produktionsstandorte ins Ausland zu verlegen, wo ihre wichtigsten Absatzmärkte liegen, anstatt zuhause zu produzieren und zu exportieren. Tatsächlich ist für viele Direktinvestitionen und Standortentscheidungen der ungehinderte Zugang zum europäischen Binnenmarkt ein ausschlaggebender Faktor. So hängen etwa 28 Prozent der passiven Auslandsdirektinvestitionen Großbritanniens ursächlich mit der EU-Mitgliedschaft zusammen. Für Österreich als kleines Land mit einer noch viel stärker mit dem Ausland verflochtenen Wirtschaft als Großbritannien dürfte dieser Anteil wohl noch höher liegen.

Wenn Exporte in die EU zeitaufwändiger und kostspieliger werden, müssen ausländische Konzerne österreichische Standorte kritischer einschätzen, genauso wie innovative heimische Betriebe eher einen Standort in der EU bevorzugen, wenn sie dort große Geschäfte machen wollen. Es werden weniger

Direktinvestitionen ins Land kommen und die heimischen Exporteure werden mehr in der EU28 investieren müssen, anstatt zuhause zu produzieren.

„Langfristige Investitionsschwäche.“

Ein Öxit legte damit den Boden für eine langfristige Investitionsschwäche im Inland. Das betreffe besonders die Multis, die typischerweise die innovativsten und produktivsten Unternehmen sind. Etwa 50 Prozent der privaten Forschung und Entwicklung (F&E) in Österreich wird von in ausländischem Besitz befindlichen Firmen finanziert. Eine Verschlechterung der Standortattraktivität würde negativ auf die Innovationsfähigkeit der heimischen Wirtschaft durchschlagen. Mit der Innovationsstrategie der Bundesregierung wäre das schwer in Einklang zu bringen.

Migration bringt Wohlstand

Bei einem harten Öxit ohne Zutritt zum Binnenmarkt würde Österreich mehr Autonomie in der Zuwanderungspolitik erlangen, da auch die Wanderung aus den EU- und EFTA-Staaten wieder reglementiert werden könnte. Die heimische Politik müsste sich nicht mehr den Zwängen der Personenfreizügigkeit als eine der vier Grundfreiheiten der EU beugen und könnte auch in der Zuwanderung von außerhalb der EU (z.B. im Kontext der Flüchtlingskrise) eine eigenständigere Politik fahren. Allerdings gibt es völkerrechtliche Verpflichtungen bezüglich des Rechts auf Asyl, sodass die nationale Autonomie auch ohne EU-Mitgliedschaft in wichtigen Aspekten eingeschränkt bliebe.

„Langfristige Investitionsschwäche.“

Wie jede wirtschaftspolitische Maßnahme hätte auch eine Änderung der Zuwanderungspolitik für verschiedene Berufe und Einkommensklassen unterschiedliche Auswirkungen. Allgemein gilt, dass die Auswirkungen der Zuwanderung zentral von der Qualifikationsstruktur der Zuwanderer abhängen. Aus diesem Grund kann sich eine autonome Kontrolle der Zuwanderung tatsächlich positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirken. Allerdings weisen gerade in Österreich die Zuwanderer aus der EU ein höheres Qualifikationsprofil auf als die einheimische Bevölkerung und andere Zuwanderergruppen. Die ausländischen Direktinvestitionen dürften zu einem guten Teil zusammen mit hochqualifiziertem Kaderpersonal ins Land kommen. Die Wirtschaft dürfte von der EU-Wanderung – auch unter Berücksichtigung der Abwanderung aus Österreich – eher profitieren, während Möglichkeiten zur Regulierung der Zuwanderung aus Drittstaaten bereits jetzt bestehen.

Dämpfer für das Wirtschaftswachstum

Es bleiben zuletzt noch die Einsparungen der Nettozahlungen zum EU Haushalt, die 2014 genau 1,241 Milliarden Euro bzw. 0,376 Prozent des BIP ausmachten. Dieser Betrag bleibt übrig, nachdem die ausfallenden Zahlungen aus den EU-Programmen aus dem nationalen Budget ersetzt werden. Man sollte aber berücksichtigen, dass die neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten zu den Nettoempfängern gehören. Österreich profitiert von ihrer Mitgliedschaft über seine Direktinvestitionen, Exporte und die Einwanderung aus diesen Ländern. Es ist fraglich, ob die eingesparten Beiträge zum EU-Haushalt die entstehenden Nachteile kompensieren könnten.

Wegen der Vielzahl politischer und wirtschaftlicher Verflechtungen und anderer technologischer oder ökonomischer Trends, die mit der EU nichts zu tun haben, ist es ausgesprochen schwierig, die Auswirkungen einer Nicht-EU-Mitgliedschaft zu quantifizieren. Es herrscht allerdings weitgehende Einigkeit, dass die bisherigen Auswirkungen für fast alle Mitgliedstaaten sowie für die EU als Ganzes positiv waren.

Während Boockmann u.a. (2015) auf einen jährlichen Wachstumsverlust von 0,5 Prozent-0,6 Prozent kommen, schätzen Campos u.a. das BIP eines fiktiven Österreich ohne EU-Mitgliedschaft im Jahr 2010 um 7,21 Prozent niedriger ein, was einer jährlichen Wachstumsdifferenz von 0,4 Prozent-0,5 Prozent

seit dem Beitritt entspricht. Betrachtet man die EU-Mitgliedschaft Österreichs als Investition rein im nationalen Interesse, dann ist nach diesen Ergebnissen die Rendite der Nettobeitragszahlungen phänomenal. Den laufenden Nettobeiträgen von 0,376 Prozent steht nach diesen Schätzungen ein dauerhafter Einkommensgewinn von 7,21 Prozent gegenüber, das wäre ein 19-facher Betrag. Ein Öxit würde die Dividende umkehren, bis sich das BIP-Wachstum wieder auf einem niedrigeren Niveau gefestigt hat.

Die Folgen für Beschäftigung und Reallöhne können nur positiv sein. Ein stärkeres BIP-Wachstum belebt die Arbeitsnachfrage und begünstigt Lohnsteigerungen. In der Konjunkturanalyse geht man davon aus, dass ein Prozentpunkt mehr BIP die Beschäftigung kurzfristig um 0,5 Prozentpunkte steigert. Langfristig, wenn die Investitionen sich niederschlagen und die Beschäftigung parallel mit dem wachsenden Kapitalstock mitzieht, sollte die Beschäftigung noch stärker expandieren. Je mehr jedoch das Arbeitsangebot zum begrenzenden Faktor wird, desto geringer sind die Beschäftigungszuwächse und desto höher die Lohnsteigerungen. Die vorhin genannten Wachstumsraten sind Durchschnittswerte seit dem EU-Beitritt. Sie sind anfangs höher und flachen danach ab, so dass die Wirtschaft wieder auf einem Wachstumspfad mit gleicher Wachstumsrate, aber auf höherem Niveau einschwenkt. Damit ergibt sich folgende Abschätzung: Wenn das BIP im Durchschnitt um 0,5 Prozent mehr wächst, dann könnte die Beschäftigung jährlich um etwa 0,25 Prozent schneller zunehmen. Wenn langfristig das BIP ein um sieben Prozent höheres Niveau erreicht, dann könnte die Beschäftigung ein um etwa 3,5 Prozent höheres Niveau erreichen.

Das EWR-Szenario

Lesen Sie weiter: Was wäre, wenn Österreich nach einem EU-Austritt in einer kooperativen Lösung weitgehende Freihandelsabkommen ähnlich wie Schweiz und Norwegen aushandelt, indem es wieder der EFTA beitrifft.

Die Analyse ist ein Auszug der Studie "Österreich in der EU oder Öxit?" von Christian Keuschnigg und Sascha Sardadvar; herausgegeben vom Wirtschaftspolitischen Zentrum, einem Kompetenzzentrum der FGN-HSG, Universität St. Gallen. Veröffentlicht mit freundlicher Genehmigung des Wirtschaftspolitischen Zentrums.

<http://www.trend.at/standpunkte/oexit-was-oesterreich-wto-mitglied-7685733>