

Österreich in der EU oder Öxit?

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

Sascha SARDADVAR²
WPZ Research, Wien
Sascha.Sardadvar@wpz-research.com

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 Öxit würde die Nettobeiträge einsparen, aber ein Vielfaches an Einkommen aufs Spiel setzen. Öxit wäre untrennbar mit Aufgabe des Euro verbunden. Er würde ein unkalkulierbares Risiko für die Eurozone und damit für Österreichs engste Handelspartner heraufbeschwören.

Inhalt

Executive Summary	2
1 Einleitung	4
2 Mitgliedschaft in der EU	5
2.1 Zugang zum EU-Binnenmarkt	5
2.2 Bedeutung für Direktinvestitionen	9
2.3 Wanderung und Personenfreizügigkeit innerhalb der EU	12
2.4 Nettobeiträge	15
2.5 Öxit: Was wären die Folgen?	17
3 Mitgliedschaft in der Eurozone	21
4 Die Zukunft der EU	24
5 Schlussfolgerungen	26
Literatur	27
Anhang	29

¹ Professor für Nationalökonomie an der Universität St. Gallen und Leiter des Wirtschaftspolitischen Zentrums WPZ in Wien. Wir danken der WKÖ für Auftrag und finanzielle Unterstützung.

² Universitätsdozent und wissenschaftlicher Mitarbeiter des WPZ Research in Wien.

Executive Summary

Österreichs Mitgliedschaft in der EU und in der Eurozone hat Vor- und Nachteile. Nach dem Brexit und dem Erstarken EU-skeptischer Strömungen sind Zweifel aufgetaucht, ob sich die EU-Mitgliedschaft auszahlt. Deshalb scheint es notwendig, einen neuen Konsens zu schmieden. Was wäre, wenn Österreich aus EU und Eurozone austreten würde? Man muss die Alternativen kennen, bevor man sich zwischen Reform in der EU oder nationalem Alleingang entscheidet.

Vor dem EU-Beitritt 1995 ist Österreich als EFTA-Mitglied 1993 dem EWR beigetreten. Die Studie betrachtet die Folgen beider Ereignisse gemeinsam, da Österreich nach einem Austritt auf den Status eines Drittlandes zurückfallen würde und einen Beitritt zum EWR erst neu verhandeln müsste. Die Studie ermittelt die Vor- und Nachteile des EU-Beitritts, die bei einem Austritt wegfallen würden. Sie bewertet die Auswirkungen auf Handel, Innovation, Direktinvestitionen, Personenfreizügigkeit und Nettobeitragszahlungen. Danach analysiert sie die Folgen eines Austritts aus der Eurozone und macht Vorschläge für eine Reform der EU.

- **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 Unternehmen Einsparungen von 15-20% des Warenwerts mit großer Streuung über verschiedene Produktkategorien. Da solche Handelsbarrieren teilweise hohe einmalige Fixkosten beim Marktzutritt verursachen, belasten sie KMUs mit geringerem Absatzvolumen deutlich stärker als große Unternehmen. Seit dem EU-Beitritt 1995 haben die Gesamtexporte real um 153,8% zugenommen, jene in die EU um 124,5%.
- **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 hohe Löhne. Ausländische Töchter machen in Österreich 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 tragen die Hälfte der industriellen F&E in Österreich bei. Die EU Mitgliedschaft ist für Standortentscheidungen wichtig, da die Konzerne in Österreich produzieren und zum Großteil die umliegenden Märkte beliefern. Für etwa 28% der Direktinvestitionen ist die EU-Mitgliedschaft ausschlaggebend.
- **Personenfreizügigkeit:** Die Personenfreizügigkeit vereinfacht die Reisetätigkeit und eröffnet heimischen 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 qualifizierter Zuwanderung, während gering qualifizierte Zuwanderung oft Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt und fiskalische Kosten verursacht. Anders als bei den Neankömmlingen vom Rest der Welt sind die Zuwanderer aus der EU überdurchschnittlich qualifiziert und sind 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 neuen 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 Ausgaben für interne Politik und Verwaltung auf, wie z.B. Zahlungen aus den Forschungsprogrammen. Es bleibt ein Nettobeitrag von 1,24 Mrd. Euro bzw. 0,376% des BIPs.
- **Statische Effekte:** Der Zugang zum Binnenmarkt und die regulatorische Harmonisierung ermöglichen Kosteneinsparungen im Handel und lassen 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 überdurchschnittlich 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 Effekte:** 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 Geschäftsfeldern erschließen oder ausscheiden. Die EU-Integration steigert die Standortattraktivität für Direktinvestitionen. Die Töchter ausländischer Konzerne steuern etwa die Hälfte der privaten F&E-Ausgaben bei. Auf diesen Wegen steigen Innovation, Investition und Produktivität und nimmt das Wachstum Fahrt auf. Diese dynamischen Effekte vergrößern die Einkommensgewinne der EU-Mitgliedschaft auf 7,2% des BIPs, das ist etwa das 19-fache der Nettobeitragszahlungen. Dieser Zugewinn entspricht einer um 0,5 Prozentpunkte höheren jährlichen Wachstumsrate im Durchschnitt der Jahre nach dem Beitritt, anfangs mehr und später weniger.
- **Öxit:** Bei einem Austritt aus der EU würde Österreich zunächst auf den Status eines Drittlandes zurückfallen. Es müsste Zölle zahlen und wäre wieder mit zunehmenden nicht-tarifären Handelshemmnissen konfrontiert. Die positiven Wachstumseffekte würden sich in einem langsamen Anpassungsprozess umkehren und langfristig zu Einkommensverlusten von mehr als 7% des BIP führen. Dem steht ein Maximum an möglichen 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 hätte wenig Autonomie in der Wirtschaftspolitik gewonnen, aber viel an Einfluss in der EU verloren.
- **Austritt Eurozone:** Öxit bedeutet auch Austritt aus der Eurozone. Österreich könnte eine eigenständige Wechselkurs- und Zinspolitik verfolgen. Wegen der engen Verflechtung mit Deutschland ist anzunehmen, dass Österreich wie früher den Schilling an den Euro anbinden würde, um Wechselkursrisiken auszuschalten. Österreich müsste Inflation, Leitzinsen und Produktivität strikt an Deutschland orientieren. Damit hätte die OeNB nicht Autonomie gewonnen, sondern verloren, weil sie die Politik der EZB nicht mehr aktiv beeinflussen könnte, sondern passiv nachvollziehen müsste. Da es keine besonderen Ungleichgewichte gegenüber der Eurozone gibt, wären die Folgen eines isolierten Austritts überschaubar, aber negativ. Es gäbe ein Zinsdifferential zur Eurozone und es entstünden zusätzliche Kosten des Währungsmanagements. Solange es keine geplante Vorgehensweise für einen Euroaustritt gibt, würde ein Öxit ein unkalkulierbares Risiko für die Stabilität der Eurozone und damit für die engsten Handelspartner heraufbeschwören. Wenn andere Länder mit großen Ungleichgewichten dem Beispiel folgten, würde dies eine neue Finanzkrise auslösen.
- **Reform der EU:** Eine Währungsunion erfordert eine sehr viel tiefere Integration und erlaubt weniger Autonomie als eine Wirtschaftsunion mit unabhängigen Währungen. Die Eurozone macht daher den Kern der EU aus, wo die Integration weiter fortschreiten muss. Daneben könnte ein reformierter EWR für jene Mitgliedstaaten geschaffen werden, die nur eine wirtschaftliche Integration anstreben und auf mehr Autonomie z.B. in der Wanderungspolitik bestehen. Der EWR würde in beidseitigem Interesse den Zugang zum Binnenmarkt öffnen und klare Regeln für Mitgliedsbeiträge für eine faire Kostenbeteiligung vorsehen. Um Kooperation und Stabilität im Kern der EU zu erhalten und Trittbrettfahren auszuschalten, sollte die Mitbestimmung über die Weiterentwicklung der EU exklusiv den Mitgliedern der Eurozone vorbehalten bleiben, mit einem Konsultationsverfahren für die EWR Mitglieder.

1 Einleitung

Was wäre, wenn es die EU nicht gäbe? Was wäre, wenn Österreich aus der EU austreten würde? Seit dem Wählerentscheid in Großbritannien, die Mitgliedschaft in der EU aufzukündigen (Brexit), und angesichts einer Zunahme nationalstaatlichen Denkens in ganz Europa stellen sich diese Fragen neu. Auch in Österreich ist die EU nicht besonders populär. Viele Mitbürger haben Mühe mit dem gefühlten Verlust an nationaler Autonomie und mit der wahrgenommenen Fremdbestimmung, wenn in Brüssel wieder einmal unbequeme Entscheide fallen.

Nach den Konsequenzen eines Austritts Österreichs aus der EU (Öxit) zu fragen, ist insofern produktiv, als es dazu zwingt, über Vor- und Nachteile einer EU-Mitgliedschaft neu über die Bücher zu gehen. Die Frage kann helfen, einen neuen Konsens über die Haltung zur EU zu schmieden, und zwar in realistischer Einschätzung der wirtschaftlichen (und politischen) Vor- und Nachteile der Mitgliedschaft. Die EU ist ein kooperatives Projekt, das allen nützen kann, aber nur möglich ist, wenn alle beitragen. Die Vorteile der EU sind nicht gratis! Wie bei allen großen Politikvorhaben ist auch beim „Projekt EU“ von Zeit zu Zeit eine Evaluierung der Zielerreichung angebracht. Eine Evaluierung der EU-Mitgliedschaft kann dazu beitragen, die Prioritäten in der Europa-Politik neu zu bestimmen bzw. zu adjustieren. Mit einer klaren Zielvorstellung und Konsens zuhause kann Österreich als vollberechtigtes Mitglied besser Einfluss auf die EU nehmen, damit in der gemeinsamen Entwicklung das eigene Interesse nicht zu kurz kommt.

In dieser Hinsicht ist die Analyse des Öxit zwangsläufig eine Evaluierung der EU-Mitgliedschaft. Die Konsequenzen eines Öxit zu quantifizieren ist allerdings eine wahre Herausforderung für den Ökonomen. Im Unterschied zu Großbritannien geht es für Österreich nicht nur um die Mitgliedschaft in der EU als vertiefte Wirtschaftsunion, sondern auch um die Mitgliedschaft in der Eurozone. Ein Austritt aus der EU heißt gleichzeitig Austritt aus der Eurozone. Eine andere Konstellation ist nicht denkbar. Die Konsequenzen eines Austritts sind daher wesentlich weitreichender als im Falle Großbritanniens. Die gegenwärtig wahrgenommenen Probleme der EU sind weniger eine Krise der EU als solche, sondern haben ihren Ursprung in der Krise der Eurozone, die in den letzten Jahren die grundlegendsten Reformen und größten institutionellen Änderungen erlebt hat. Es sind die unterschiedlichsten Politikfelder betroffen. Kaum ein Bereich der heimischen Wirtschaftspolitik ist nicht von der Mitgliedschaft in der EU und in der Eurozone betroffen. Weder das größte Simulationsmodell noch die ehrgeizigste ökonomische Untersuchung können ein solches Szenario in einem gesamtheitlichen Ansatz erfassen. Es bleibt eine qualitative Analyse, welche die Ergebnisse der empirischen Forschung aus den unterschiedlichen Politikbereichen zusammenzieht und auf dieser Basis eine informierte Einschätzung des Szenarios zeichnet.

Die Herausforderung, ein Szenario Öxit in einiger Vollständigkeit zu bewerten, ist groß. Ebenso groß wäre das wirtschaftspolitische Risiko eines Öxit für Österreich. Die besondere Schwierigkeit in der Analyse und Kommunikation besteht in der großen Asymmetrie in der Wahrnehmung der Vor- und Nachteile der EU-Mitgliedschaft. Das erschwert eine ausgewogene Diskussion in der Öffentlichkeit. Die Kosten einer Mitgliedschaft wie z.B. die Beitragszahlungen, die Importkonkurrenz und die Einwanderer aus anderen Regionen der EU sind sofort da, leichter zu quantifizieren und für jedermann sichtbar und greifbar. Die Vorteile wie z.B. das mehr an Wachstum und Beschäftigung durch Zugang zum EU-Binnenmarkt, die besseren Karrierechancen junger Österreicher in der EU, die Verstärkung der heimischen Innovationsleistung durch Teilnahme am EU-Forschungsraum und die höhere Konsumentenzufriedenheit aufgrund niedrigerer Preise und höherer Produktvielfalt sind für die Bürger weniger sichtbar oder konkret greifbar. Sie sind eher unsicherer und schwieriger zu quantifizieren und dauern meist länger, bis sie sich voll auswirken. Weil sie länger dauern und meist auch von anderen Entwicklungen überlagert werden, ist es schwieriger, sie ursächlich auf die EU-Mitgliedschaft zurückzuführen. Manche Vorteile wie z.B. die Bedeutung der EU für den Einigungsprozesses und Frieden in Europa sind wohl überhaupt nicht zu quantifizieren. Aber sind sie deshalb weniger bedeutsam?

Prinzipiell ist klar, was untersucht werden muss. Bezüglich der EU-Mitgliedschaft (ohne Währungsunion) sind fünf Fragen zu beantworten: (i) Handel: wie wirkt sich der Zugang zum großen Binnenmarkt auf Exporte, Importe und das heimische Wachstum aus? (ii) Direktinvestitionen: welche Bedeutung hat die EU-Mitgliedschaft für die Standortentscheidungen österreichischer und ausländischer multinationaler Konzerne? (iii) Wanderung: welche Auswirkungen hat die EU-Mitgliedschaft auf Wanderung zwischen Österreich und den anderen EU-Mitgliedstaaten auf Arbeitsmarkt, Wachstum und Wohlfahrt in Österreich? (iv) Nettobeiträge: Welche Vorteile zieht Österreich aus den gemeinsamen EU-Programmen im Rahmen der gemeinsamen Regionalpolitik, Agrarpolitik, Forschungspolitik u.a. und was bleibt nach Abzug der Rückflüsse als Nettobeitragsbelastung übrig? An dieser Stelle ist eine erste Bilanz über den Wert der EU-Mitgliedschaft für Österreich zu ziehen und damit das zu beziffern, was man bei einem Öxit aufgeben würde. Danach kommen die Bewertung der Mitgliedschaft in der Eurozone und eine Abschätzung der wirtschaftlichen Verwerfungen, die bei einem gleichzeitigen Austritt aus der Eurozone zu erwarten wären. Österreich hätte wieder die Autonomie über eine eigenständige Zins- und Geldpolitik und es wäre wieder ein separater Wechselkurs des Schilling möglich. Die Wirtschaft und die in- und ausländischen Investoren auf dem Kapitalmarkt müssten sich aber erneut mit dem Risiko der Wechselkursschwankungen des Schilling auseinandersetzen, mit Folgen für Handel, Standortentscheidungen von Unternehmen und dem Engagement in- und ausländischer Investoren auf dem Finanzplatz Österreich. Die folgenden Abschnitte gehen nun diesen Fragen auf den Grund.

2 Mitgliedschaft in der EU

Die EU ist ein großer Wirtschaftsraum mit rund 510 Mio. Konsumenten. Der ungehinderte Zugang zum Binnenmarkt der EU ist ein bedeutender Standortfaktor und Wachstumstreiber für die österreichische Wirtschaft.³

2.1 Zugang zum EU-Binnenmarkt

Der Marktzugang ist für die Entwicklung der heimischen Exportwirtschaft und für die Standortentscheidungen multinationaler Unternehmen entscheidend. Auch die Importkonkurrenz aus den anderen Mitgliedstaaten wirkt preissenkend und steigert das heimische Realeinkommen. Zunehmende Exporte und Importe sind ein Spiegelbild zunehmender Spezialisierung, welche Beschäftigung und Investitionen dorthin lenkt, wo die Qualitäts- und Kostenvorteile der heimischen Wirtschaft am größten sind und sie die höchste Wertschöpfung erzielen kann.

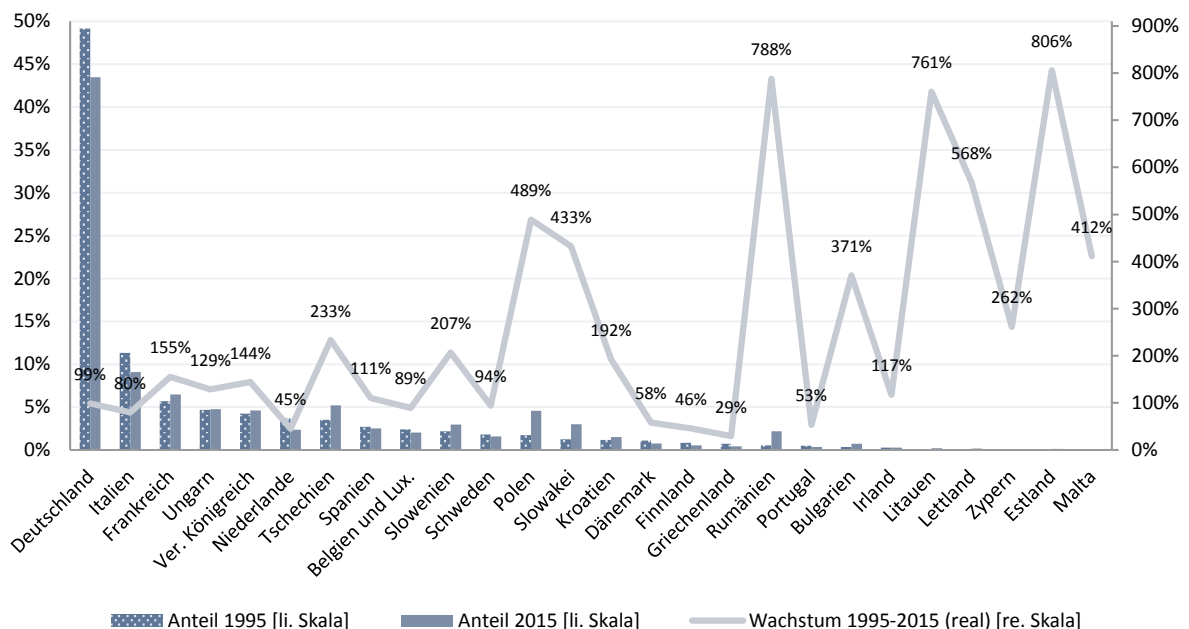
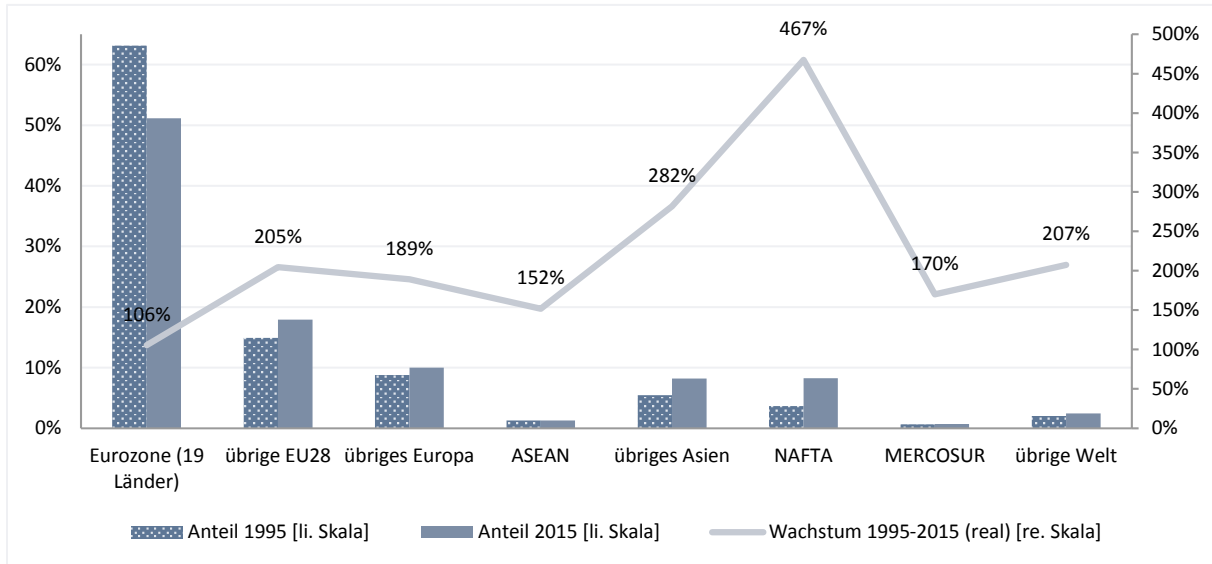
In Österreich entstehen 53,1% des BIPs in der Exportwirtschaft (davon Waren 37,6% und Dienstleistungen 15,5%). Die Importe betragen aktuell etwa 49,1% des BIPs (Waren: 37,0%, Dienstleistungen: 12,1%).⁴ Davon entfällt der allergrößte Teil auf die EU, wobei Deutschland dominiert, aber auch Italien und Frankreich wichtig sind. Abbildung 1a zeigt die Exportstruktur. Seit dem EU-Beitritt Österreichs im Jahr 1995 haben die Gesamtexporte real um 153,8% zugenommen, während die Gesamtwirtschaft nur um 42,1% gewachsen ist. Der ganz überwiegende Anteil der Exporte geht in die EU. Der Anteil der EU (heutige Grenzen) hat zwar von 78,1% auf 69,1% etwas abgenommen. Angesichts des vorher schon großen Handelsvolumens ist allerdings ein reales Wachstum von 124% mehr als beachtlich. Die Eurozone (heutige Grenzen, 106%) trägt etwas weniger stark zum Wachstum bei als die Nicht-Eurozone.

³ Keuschnigg und Kohler (1996, 2002) haben in frühen Studien die Nettovorteile des EU-Beitritts Österreichs und die günstigen Folgen der EU Osterweiterung für Österreich berechnet.

⁴ Diese Zahlen sind allerdings brutto zu verstehen und überzeichnen etwas die tatsächliche Bedeutung für die heimische Wertschöpfung. Die Exporte enthalten ihrerseits importierte Vorleistungen, sodass der heimische Wertschöpfungsanteil geringer ist und etwa ein Drittel beträgt (vgl. Boockmann u.a., 2015). Das ändert allerdings nichts an der Bedeutung des internationalen Handels für die heimische Wirtschaft.

Wie Abbildung 1b zeigt, hängt das Export-Wachstum mit der EU nicht nur, aber besonders stark von den Neuen Mitgliedstaaten (NMS) ab. Diese beeindruckende Vertiefung im internationalen Handel und vor allem im Handel mit der EU hat eine Reihe von Gründen. Ein zentraler ist die Mitgliedschaft im EU-Binnenmarkt, die einen beidseitigen Abbau von Handelsschranken ermöglichte.⁵ Zölle entfallen vollständig und sind nur mehr im Handel mit Drittländern zu zahlen.

Abbildungen 1a und 1b: Österreichs Exportanteile nach Ausfuhrwert weltweit (oben) und innerhalb der EU (unten), 1995 und 2015



Anmerkung: Die Balken geben den Anteil der Partnerländer an, die Linie das Wachstum der absoluten Ausfuhren.
Quelle: Statistik Austria, eigene Berechnungen und Darstellungen

⁵ Der Binnenmarkt erstreckt sich auf den Europäischen Wirtschaftsraum, dem Österreich als EFTA-Mitglied bereits 1993 beigetreten ist. Die Auswirkungen des Binnenmarkts ergeben sich daher streng genommen aus Österreichs Beitritt zum EWR. Da jedoch Österreich mittlerweile EU-Mitglied ist und bei einem Austritt dem EWR neu beitreten müsste, setzen wir die Auswirkungen mit der EU-Mitgliedschaft gleich.

In den wichtigsten Produktkategorien erhebt die EU und damit auch Österreich Einfuhrzölle von 1%-10%, bei einem beträchtlichen Anteil zollfreier Waren (zwischen 20 und 30%), vgl. Tabelle 1. Die USA verhängen in der Tendenz deutlich niedrigere Zölle und auch der Anteil zollfreier Waren in den aufgelisteten Produktkategorien ist höher. Russland und China sind restriktiver und belegen ihre Importe mit höheren Zöllen und gewähren auch weniger Befreiungen. Die Zölle sind in den vergangenen Jahrzehnten aufgrund der Handelsliberalisierungen im Rahmen der WTO gefallen, können aber je nach Produktkategorie durchaus bedeutsam sein. Wäre Österreich ein Drittland, dann würden auf die Exporte in die EU und damit auf den Löwenanteil der gesamten Exporte durchaus bedeutsame Zölle anfallen. Umgekehrt würde Österreich Importzölle erheben. Die Einfuhren würden sich verteuern, aber es würden auch gewisse Zolleinnahmen anfallen.⁶

Tabelle 1: Zölle wichtiger Staaten, 2015

	EU		USA		Russland		China	
	Durchschnittl. Zoll in %	Anteil zollfreier Waren, %	Durchschnittl. Zoll in %	Anteil zollfreier Waren, %	Durchschnittl. Zoll in %	Anteil zollfreier Waren, %	Durchschnittl. Zoll in %	Anteil zollfreier Waren, %
Milchprodukte	45,30	0,00	16,6	0,3	15	0	12,2	0
Getränke und Tabak	20,80	23,40	14,8	27,8	24,7	0	23,2	2,1
Chemische Erzeugnisse	4,60	20,00	2,8	40,1	5,2	0,4	6,9	0,5
Holz, Papier etc.	0,90	84,10	0,5	90,2	8	5	5	22,3
Kleidung	11,50	0,00	11,6	2,9	9,1	0	16,1	0
Nicht-elektrische Maschinen	1,70	26,50	1,2	65,2	5,8	7,9	8,5	7,8
Elektrische Maschinen	2,40	31,50	1,7	48,5	6,2	23,3	9	25,3
Fahrzeuge	4,10	15,70	3	55,7	8,9	2,5	11,4	0,8
Versch. Fertigwaren	2,50	25,70	2,3	44,5	8,4	7,9	12,2	15,1

Anmerkung: Durchschnittlicher Zoll bezieht sich auf die Wertsteuer für importierte Güter.
Quelle: WTO (2015)

Noch wichtiger sind die nichttarifären Handelsbarrieren. Das sind bürokratische Kosten, die bei Zollformalitäten, separaten Genehmigungsverfahren für jedes Land und unterschiedlichen regulatorischen Auflagen wie Sicherheitsvorschriften, Kennzeichnungspflichten und ähnliches anfallen. Die Exporteure müssen ihre Produkte für jedes Land separat anpassen. Damit steigen die Fixkosten der Exporteure, die beim Marktzutritt und laufenden Handel anfallen. Wie alle Kosten müssen sie in die Preise einkalkuliert werden und belasten schließlich die Konsumenten. Innerhalb der EU entfallen die Grenzformalitäten. Es genügt eine einmalige Zulassung für alle 28 Mitgliedstaaten. Der Abbau nichttarifärer Handelskosten ermöglicht Einsparungen von 15-20% des Warenwerts mit großer Streuung über verschiedene Produktkategorien. Die Exporteure können günstiger kalkulieren und daher mehr absetzen, mit positiven Folgen für die Beschäftigung zuhause. Der Abbau der Handelskosten, die überwiegend Fixkostencharakter haben, stärkt vor allem die KMU. Nach einem Öxit müssten sie diese Kosten auf kleinere Stückzahlen verteilen und wegen höherer Stückkosten die Preise stärker anheben als die großen Massenproduzenten. Hinzu kommt, dass Österreich innerhalb der EU wieder stärker mit nichttarifären Handelshemmnissen konfrontiert wäre wie z.B. unterschiedliche Produktnormen, Grenzformalitäten und Währungsmanagement und Umrechnungen nach dem Euro-Austritt. Studien zeigen, dass nichttarifäre Handelshemmnissen typischerweise teurer als die offiziellen

⁶ Die Optimalzoll-Theorie (vgl. Krugman u.a., 2015) zeigt, dass ein großes Land durch Einführung eines Zolls die Möglichkeit hat, den Weltmarktpreis zu beeinflussen. Dabei können bei einem hinreichend geringen Zoll die Terms-of-Trade-Gewinne die durch den Zoll induzierten Verluste überkompensieren. Daraus ergibt sich der jeweiligen Konstellation entsprechend ein Optimalzoll, der die nationale Wohlfahrt maximiert. Ein kleines Land wie Österreich hat diese Möglichkeit jedoch nicht und wird bei Einhebung von Zöllen immer einen Wohlfahrtsverlust erleiden.

Zollsätze sind und oft auch als Ersatz für Letztere eingesetzt werden (Looi Kee u.a., 2009). Nicht von ungefähr ist der Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse ein wesentliches Motiv der TTIP-Verhandlungen. Im Falle eines Öxit würde der gemeinsame regulatorische Rechtsbestand langsam auseinander driften und Österreich wäre im Handel mit den EU-Ländern wieder stärker mit nichttarifären Handelshemmnissen konfrontiert.

Ein wichtiger Beitrag der EU zum erleichterten Marktzutritt und zur Weiterentwicklung des Binnenmarktes ist die laufende Wettbewerbsüberwachung und der Kampf gegen Gebietsabschottungen, Preisabsprachen und Mengenkartelle, die andere Anbieter und wiederum vor allem die KMU behindern oder ganz ausschließen. Gerade bei großen multinationalen Konzernen können die nationalen Wettbewerbsbehörden oft wesentlich weniger ausrichten als die EU-Kommission. Schließlich erleichtern die gemeinsamen Regeln mit dem Diskriminierungsverbot in der öffentlichen Auftragsvergabe⁷ den Zugang der Unternehmen zum gemeinsamen Binnenmarkt und eröffnen so neue Absatzmöglichkeiten.

Eine Handelsintegration, wie sie Österreich mit dem Beitritt 1995 und noch einmal mit den Osterweiterungen der EU im Jahre 2004 und 2007 erfahren hat, löst eine Reihe günstiger Entwicklungen aus. Die direkten Kosteneinsparungen im Handel mit den EU-Ländern und die Verschärfung des Wettbewerbs durch leichteren gegenseitigen Marktzutritt der Unternehmen senken die Preise und stärken damit die Realeinkommen der Konsumenten in allen Mitgliedstaaten.⁸ Die zunehmende Produktvielfalt aus ganz Europa ist ein weiterer Gewinn für die Konsumenten. Höhere Nachfrage belebt den Absatz und löst eine Ausweitung von Produktion und Beschäftigung aus. Billigere Vorleistungen in der Wertschöpfungskette und niedrigere Anschaffungskosten von Kapitalgütern steigern die Rentabilität der Investitionen und geben der Wirtschaft einen länger währenden Schub mit Wachstumsraten, die über fünf bis zehn Jahre etwas höher ausfallen und nachher wieder auf das normale Niveau zurückfallen. Danach wächst die Wirtschaft zwar nicht mehr schneller als im langfristigen Durchschnitt, es bleiben jedoch dauerhaft höhere Niveaus an Einkommen, Beschäftigung und Wohlfahrt.

Die dynamischen Handelsgewinne der Integration gehen weit darüber hinaus, weil sie mehr Innovation, eine günstigere Spezialisierung und damit weitere Produktivitätssteigerungen ermöglichen. Die Produktivität in der Wirtschaft ist sehr ungleich verteilt. Auf der einen Seite sind die stark wachsenden KMU und die großen, innovativen Unternehmen, die den Weltmarkt bedienen. Sie müssen überdurchschnittlich innovativ und produktiv sein, um mit Qualität und wettbewerbsfähigen Preisen gegenüber der weltweiten Konkurrenz zu bestehen. Gerade weil sie so innovativ und produktiv sind, sind sie groß geworden, kommen mit dem kleinen Heimmarkt nicht mehr aus und müssen ausnahmslos den Weltmarkt beliefern. Dagegen ist die Produktivität im Binnensektor der Wirtschaft deutlich niedriger. Dort werden vorwiegend nicht handelbare Güter und lokale Dienstleistungen produziert. Es herrschen kleine Unternehmen vor und der Wettbewerb ist lokal und weniger intensiv. Eine Studie (Altomonte u.a., 2012), die 15.000 Firmen aus sieben EU-Mitgliedstaaten, darunter 443 Firmen aus Österreich, untersucht, kommt zum klaren Schluss, dass (i) produktivere Firmen auch eher Exporteure werden und (ii) die Korrelation zwischen Export und Produktivität umso höher ist, je größer die Firmen sind. Kleine Unternehmen werden groß, wenn sie innovativ und erfolgreich sind. Sie müssen angesichts beschränkter Absatzmärkte im Inland die Auslandsmärkte bedienen und sich dem weltweiten Wettbewerb stellen. Weil sie produktiver ist, kann die international orientierte Wirtschaft auch höhere Löhne zahlen. Exportierende Unternehmen in Österreich sind laut einer Studie des FIW

⁷ Das gilt ab gewissen Schwellenwerten, vgl. http://europa.eu/youreurope/business/public-tenders/rules-procedures/index_de.htm#Thresholds-EU-rules.

⁸ Einer Studie der OeNB zufolge (Fluch und Rumler, 2005) kam es in den Jahren unmittelbar nach dem EU-Beitritt zu Preissenkungen insbesondere in der Lebensmittelbranche und in den Netzwerkindustrien, diese waren jedoch zumeist temporärer Natur. Eine Modellsimulation mithilfe eines Inflationsprognosemodells (a.a.O.) ergibt, dass die österreichischen Verbraucher in den ersten zehn Jahren nach dem EU-Beitritt durchschnittlich von einer um 0,2 Prozentpunkte niedrigeren Inflationsrate pro Jahr im Vergleich zum Szenario ohne EU-Beitritt profitierten.

gegenüber nicht-exportierenden um 66% produktiver, investieren um 77% mehr, und sie zahlen um 23% höhere Löhne (BMFWF, 2014).

Eine Handelsintegration erleichtert Exporte und Importe und lässt diese schneller wachsen. Sie stärkt daher den Absatz und die Expansion der produktivsten und innovativsten Unternehmen in der Wirtschaft, während die zunehmende Importkonkurrenz die weniger leistungsfähigen Unternehmen bremst oder gar schrumpfen und ausscheiden lässt. Die Handelsliberalisierung steigert das Gewicht der produktivsten Unternehmen, während der Anteil der weniger leistungsfähigen abnimmt. Dieser Prozess lenkt Investition und Beschäftigung von traditionellen zu innovativen Firmen und von schrumpfenden zu wachsenden Branchen. Die Handelsliberalisierung treibt Kapital und Arbeit dorthin, wo es aufwärts geht und hohe Einkommen erwirtschaftet werden, und zieht die Ressourcen dort ab, wo nur unterdurchschnittliche Renditen und Löhne möglich sind.⁹ Diese dynamischen Handelsgewinne sind langfristig viel entscheidender und können zwei bis dreimal so hoch ausfallen als die statischen Handelsgewinne aus den reinen Kosteneinsparungen im internationalen Handel.

Gerade Österreich ist ein Land mit vielen leistungsfähigen KMU, die in einer engen und hoch spezialisierten Marktnische oft Weltmarktführer sind. Sie produzieren und beschäftigen zuhause und holen Kaufkraft ins Land. Sie müssen oft 80% bis 100% ihrer Produktion auf dem Weltmarkt absetzen, das meiste davon in der EU. Gerade die innovativsten Unternehmen sind so hoch spezialisiert, dass sie niemals mit dem heimischen Binnenmarkt auskommen könnten. Die große Bedeutung der „Hidden Champions“ in Österreich zeigt mehr als alles andere, dass Innovation und Wachstum nicht ohne freien Marktzugang möglich sind.

Box 1: Ein österreichischer Hidden Champion

RHI AG	
Weltmarkt- und Technologieführer bei hochwertigen keramischen Feuerfestmaterialien	
Unternehmenssitz:	Wien
Umsatz:	1. 758,6 Mio. Euro (2011)
Exportanteil:	97%
Exportländer:	180 Länder, 4 Kontinente
Mitarbeiter:	8.000; 33 Produktionsstandorten in Europa, Nord- und Südamerika, Südafrika und China, 70 Vertriebsstandorte auf fünf Kontinenten.
Quelle: www.hidden-champions.at	

Ein kleines Land wie Österreich kann diesen hoch spezialisierten Firmen niemals einen ausreichenden Binnenmarkt bieten. Gemessen am BIP beträgt der Anteil Österreichs am gesamten Einkommen in der EU 5% und in der Welt gar nur etwa 1%. Damit sollte klar sein, wo die Absatzmärkte und damit die Möglichkeiten für Produktion und Beschäftigung liegen. Gerade deshalb ist die Mitgliedschaft in der EU für kleine Länder noch viel wichtiger als für große. Sie ist für Österreich wesentlich wichtiger als für Großbritannien, das seinen Unternehmen gemessen am BIP einen rund siebeneinhalbmal so großen Binnenmarkt bieten kann. Deshalb wären für Österreich mit Gewissheit die Handelsverluste wesentlich höher und die Auswirkungen wesentlich negativer als im Falle des Brexit zu erwarten ist. Das Wachstum in Österreich hat stärker vom EU-Beitritt und später von der Osterweiterung profitiert als in anderen Ländern. Deshalb stünde mit einem Öxit wesentlich mehr auf dem Spiel.

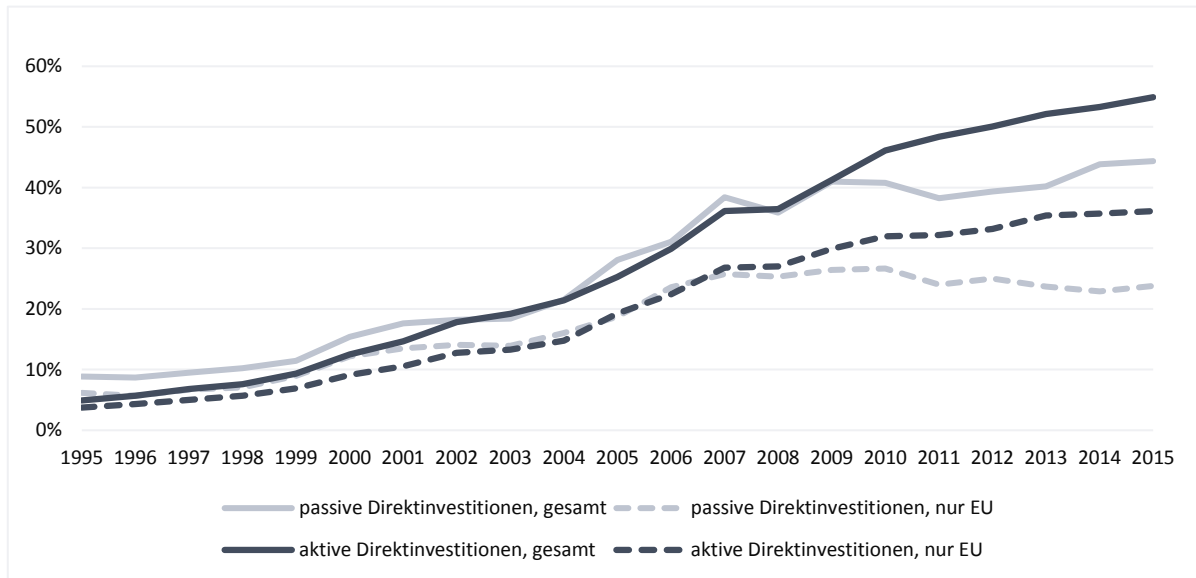
2.2 Bedeutung für Direktinvestitionen

Wenn ein großes Unternehmen einen bestimmten Markt beliefern will, steht es vor der Wahl, im Stammland zu produzieren und zu exportieren, oder gleich mit einer Tochtergesellschaft vor Ort zu produzieren. Ein zunehmender Teil des internationalen Handels findet heutzutage innerhalb

⁹ Flexible Arbeits- und Kapitalmärkte spielen eine wichtige Rolle, um Kapital und Arbeit schneller und gezielter auf profitable Verwendungen hinzulenken und die Spezialisierung der Wirtschaft auf innovative Wachstumsbranchen zu unterstützen, siehe dazu Egger und Keuschnigg (2015).

der Grenzen von großen, multinationalen Konzernen (Multis) statt. Da die Multis sich gegenüber weltweiter Konkurrenz bewähren müssen, sind sie zu andauernder Innovation gezwungen und gehören zu den F&E-intensivsten und produktivsten Unternehmen eines Landes. Daher hat die Bedeutung von zu- und abfließenden Direktinvestitionen für das Wachstum und die Entwicklung eines Landes stark zugenommen. Viele Direktinvestitionen sind mit dem ungehinderten Zugang zum großen Binnenmarkt der EU motiviert. Auch in Österreich haben sich die Direktinvestitionen seit dem EU-Beitritt vervielfacht, wie Abbildung 2 zeigt, und zwar sowohl die Bestände der zufließenden und abfließenden Direktinvestitionen. Der bei weitem größte Anteil der Direktinvestitionen betrifft dabei jeweils die EU.

Abbildung 2: Bestand Direktinvestitionen Österreichs in % des BIP, 1995-2015



Anmerkung: EU zu heutigen Grenzen (28 Mitgliedstaaten). Aktive Direktinvestitionen (Forderungen) fließen ins Ausland ab, passive Direktinvestitionen (Verbindlichkeiten) fließen aus dem Ausland zu.

Quelle: OeNB, Statistik Austria, eigene Berechnungen und Darstellung

Bei den Auslandsinvestitionen der österreichischen Unternehmen dominieren die mittel-osteuropäischen Länder und Deutschland, was die starke Ostorientierung der österreichischen Wirtschaft vor allem auch in den neuen Mitgliedstaaten der EU unterstreicht. Bei den zufließenden Direktinvestitionen sind Deutschland und die anderen Länder des Euroraums vorherrschend, wobei seit 2008 ihr Gewicht zugunsten einer zunehmenden Bedeutung von Investitionen aus Osteuropa und den BRICS Staaten signifikant abnimmt.

Die Tochterunternehmen ausländischer Konzerne in Österreich sind hierzulande inzwischen ein bedeutender Wirtschaftsfaktor. Ende 2014 waren 10'400 auslandskontrollierte Unternehmen in Österreich tätig (40% stammen aus Deutschland, 11% aus der Schweiz, 6% aus Italien, und aus den USA, den Niederlanden und Großbritannien jeweils knapp 5%).¹⁰ Das sind zwar nur 3,2 Prozent aller Unternehmen, aber sie beschäftigen mit 566'000 Personen ca. ein Fünftel (19,9%) aller Beschäftigten. Sie erwirtschafteten einen Umsatz von 245 Mrd. Euro, das sind ein Drittel (34,5%) aller erfassten Umsatzerlöse, und mehr als ein Viertel (26,2%) der gesamten Bruttowertschöpfung. Umgekehrt haben 6'500 österreichische Unternehmen mit ihren Auslandstöchtern etwa 1,1 Mio. Jobs geschaffen. Allein auf Deutschland entfallen etwa 14% aller Auslandstöchter und 12% der Auslandsbeschäftigten. Daneben spielen die neuen Mitgliedstaaten in Osteuropa eine große Rolle. Etwa 8-10% der Auslandsbeschäftigten befinden sich in Tschechien, Rumänien und Ungarn und jeweils rund 5% in Polen und der Slowakei.¹¹

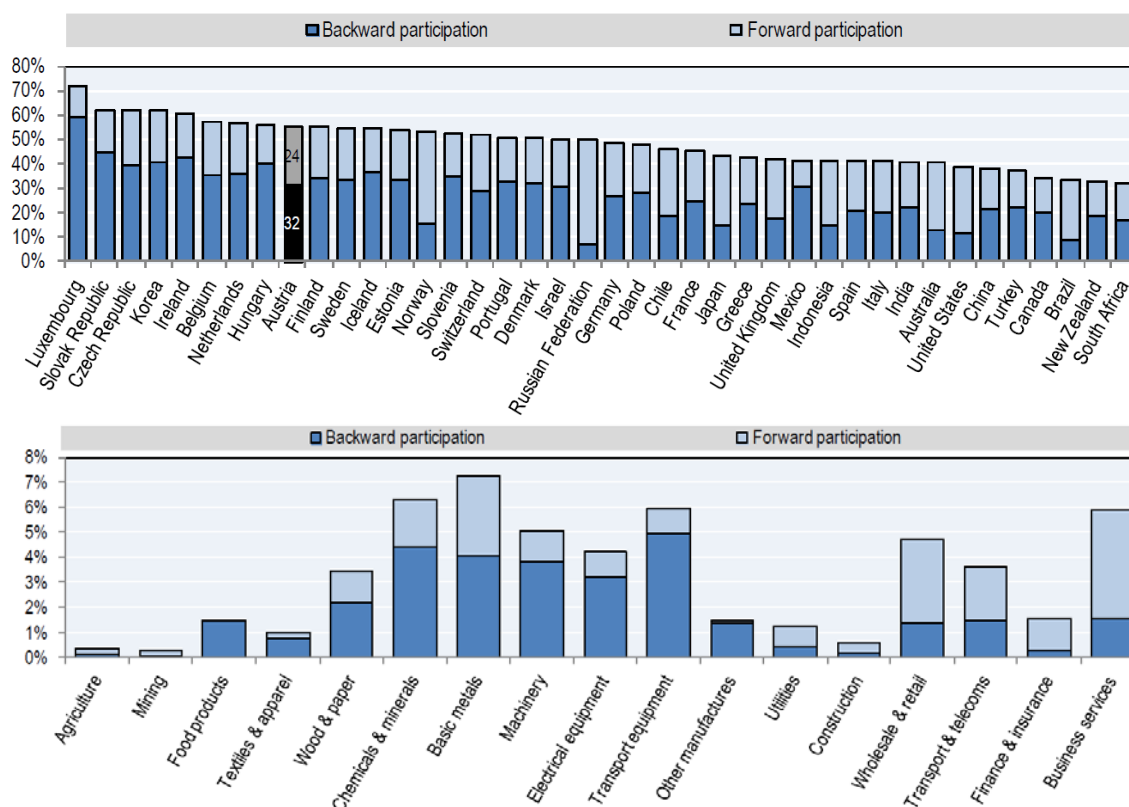
¹⁰ Nach Statistik Austria, s. statistik.gv.at/web_de/statistiken/wirtschaft/unternehmen_arbeitsstaetten/auslandsunternehmenseinheiten/inward_fats/index.html, abgerufen am 27. Okt. 2016

¹¹ Daneben sind noch Russland mit 4,6% der Auslandsbeschäftigten, USA und Ukraine mit je 4,3%, UK mit 4%, Bulgarien mit 3,2% sowie China und Kroatien mit je 3% wichtig.

Besonders hoch ist der Anteil ausländischer Finanzierung an der industriellen F&E in Österreich. Die in ausländischem Besitz befindlichen Firmen tragen mit einem Anteil von ca. 50% bei, wobei sich der Wert insbesondere während der 2000er-Jahre erheblich erhöht hat (Dachs et al. 2013, Dachs et al. 2015). Auch hier dominieren Unternehmen aus Deutschland und der Schweiz (gemeinsamer Anteil ca. 60%). Weitere 15% stammen aus den USA (Dachs et al. 2015).

Multinationale Unternehmen gehören zu den produktivsten, innovativsten und mobilsten Unternehmen, bei denen die Standortfrage sich am schärfsten stellt. Schon mittlere Wachstumsunternehmen betreiben Standorte in mehreren Ländern und müssen die Standortfrage regelmäßig neu bewerten. Dabei sind viele Faktoren wichtig, die sich in zwei Gruppen einteilen lassen: Kostenvorteile und Marktnähe. Wenn ein Land einen großen Absatzmarkt vorweisen kann, zahlt es sich aus, Produktionsanlagen dorthin zu stellen, um Transport- und andere Handelskosten zu sparen. In kleineren Ländern ist der Absatzmarkt zu klein, um große Stückzahlen lokal abzusetzen. Dennoch bleiben auch kleine Länder mit anderen Kosten- und Qualitätsvorteilen interessant, wenn der Standort als Exportplattform zur Bedienung eines größeren umliegenden Marktes dienen kann. Japanische Autobauer haben Fabriken in Großbritannien errichtet, um von dort den gesamten europäischen Markt zu beliefern. Diese Absicht wird in dem Augenblick uninteressant, als die Belieferung des europäischen Absatzmarktes durch Zölle und andere Handelskosten behindert wird. Das gälte auch bei einem EU-Austritt Österreichs.

Abbildungen 3a und 3b: Zulieferverflechtungen der Exportwirtschaft im internationalen Vergleich (oben) und innerhalb Österreichs nach Branchen (unten), jeweils als Anteil aller Exporte



Anmerkung: „Backward participation“ bezieht sich auf Importe, die im Inland verarbeitet und exportiert werden, „Forward participation“ bezeichnet Exporte, die im Ausland verarbeitet und exportiert werden.
Quelle: OECD (www.oecd.org/sti/ind/GVCs%20-%20AUSTRIA.pdf, abgerufen am 31. Okt. 2016)

Ähnlich stellt sich die Standortfrage beim Outsourcing. Die deutsche Industrie kauft bestimmte Komponenten bei Zulieferbetrieben, die zwar selbständig und damit keine Tochtergesellschaften sind, aber über Auftragsfertigung ähnlich stark mit den Stammunternehmen verbunden sind. Würden bei einem EU-Austritt wieder Zölle, Grenzformalitäten und nichttarifäre Handelsbarrieren entstehen, wäre es um die österreichische

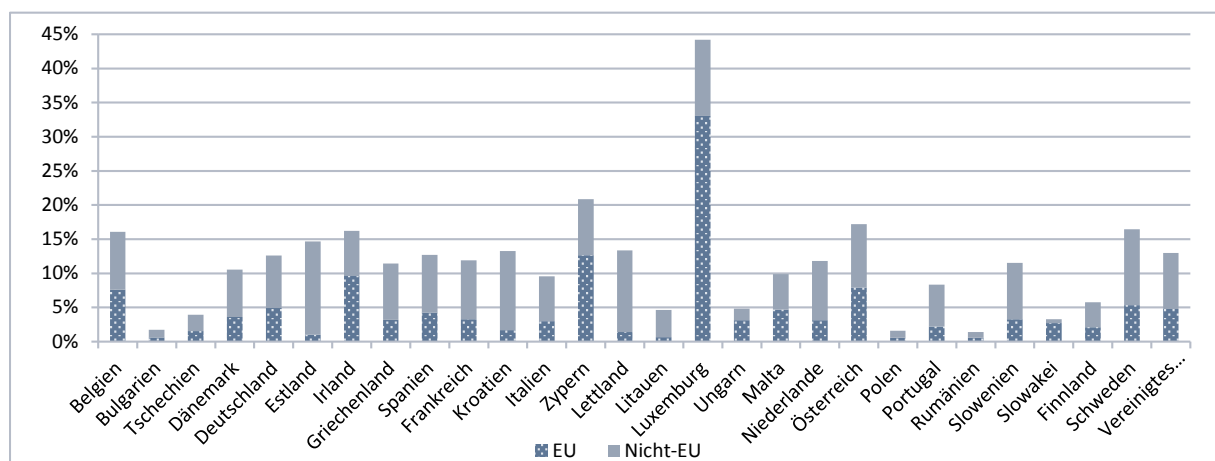
Zulieferindustrie schlecht bestellt. Auch heimische Produzenten lassen arbeitsintensive Komponenten im lohngünstigeren Osteuropa fertigen, um Kosten zu sparen und preislich wettbewerbsfähig zu bleiben. Neue Handelskosten würden diese Möglichkeiten für Kosteneinsparungen in Frage stellen und die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Produktion schwächen. Abbildungen 3a und 3b veranschaulichen die Bedeutung internationaler Verflechtungen in der österreichischen Exportwirtschaft. Mehr als die Hälfte der exportierten Güter Österreichs beinhalten entweder importierte Vorleistungen, oder stellen selbst Vorleistungen dar, die von anderen Ländern weiter exportiert werden. Die Verflechtung Österreichs ist im internationalen Vergleich recht hoch, wobei die importierten Vorleistungen bedeutender sind.

Der Zugang zum großen EU-Markt macht die EU-Mitgliedschaft zu einem wichtigen Standortfaktor für ausländische Direktinvestitionen und kann eine teilweise Abwanderung heimischer Unternehmen ins Ausland auslösen, wenn ein reibungsloser Zugang zum EU Binnenmarkt nicht mehr gewährleistet ist. Für Großbritannien wurde geschätzt, dass die EU-Mitgliedschaft in den letzten drei Jahrzehnten das Ausmaß zufließender Direktinvestitionen um 28% erhöht hat. Ein wichtiger Grund für die Attraktivität Großbritanniens für ausländisches Kapital lag im Zugang zum EU-Binnenmarkt (Dhingra u.a., 2016).

2.3 Wanderung und Personenfreizügigkeit innerhalb der EU

Die Personenfreizügigkeit gehört zu den vier Grundfreiheiten der EU und ist wichtiger Bestandteil des gemeinsamen Wirtschaftsraums. Vor allem innerhalb der Eurozone ist die Mobilität der Arbeit ein wichtiger Ausgleichsmechanismus, der den Wegfall des Wechselkursmechanismus in der Währungsunion wenigstens zum Teil ersetzen soll. Dabei ist die ungehinderte Wanderung der Arbeit innerhalb der EU streng zu unterscheiden von der plötzlichen Zuwanderung aus Drittstaaten im Zuge der Flüchtlingskrise. Abbildung 4 zeigt den Immigrantenanteil in Prozent der Gesamtbevölkerung und bringt zum Ausdruck, dass reiche Länder eine hohe Zugkraft und Attraktivität haben, während in Ländern mit geringerem Pro-Kopf-Einkommen der Ausländeranteil geringer ist. Naturgemäß sind die Anteile sowohl der Zuwanderer und der Auswanderer in einem kleinen Land höher als in einem großen Staat. In Österreich ist der Immigrantenanteil überdurchschnittlich, nicht zuletzt wegen den engen historischen Beziehungen zu Osteuropa, aber auch durch die gemeinsame Sprache mit Deutschland.

Abbildung 4: Immigranten in den EU-Mitgliedstaaten, 2015



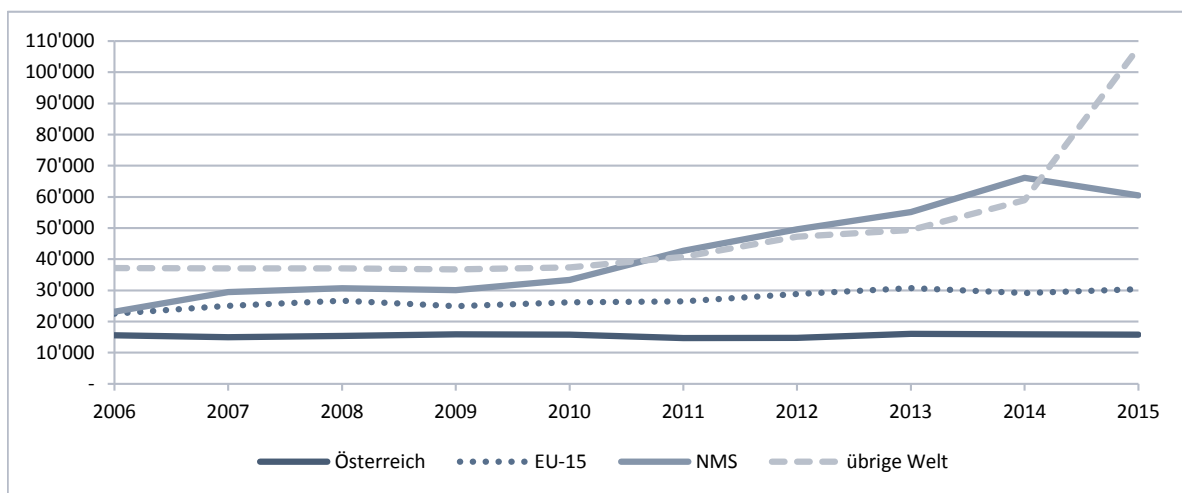
Anmerkung: Anteile der im Ausland (heutige Grenzen) geborenen Bevölkerung.

Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen und Darstellung

Die Arbeitsmobilität innerhalb der EU hat eine mehrfache wirtschaftliche Bedeutung. Erstens trägt sie dazu bei, wirtschaftliche Schwankungen zu dämpfen. Befindet sich ein Land in einer Krise mit hoher Arbeitslosigkeit, dann kann eine vorübergehende Beschäftigung in einem

anderen Mitgliedstaat ein wichtiges Ventil sein, um den heimischen Arbeitsmarkt zu entlasten. Abbildung 5 zeigt die Entwicklung der Bruttoeinwanderung nach Österreich. Seit gut einem Jahrzehnt hat die Zuwanderung aus den neuen Mitgliedsländern stark zugenommen, und zuletzt im Zuge der Flüchtlingskrise aus der übrigen Welt außerhalb der EU. Ein erheblicher Teil der Arbeitnehmer (einschließlich der ausgewanderten Österreicher) kehrt nach kurzer Zeit oder auch mehreren Jahren wieder in das Heimatland zurück (vgl. Abbildung A1 im Anhang). Typischerweise werden dabei neue Erfahrungen und Qualifikationen in das Heimatland gebracht, wenn sich die wirtschaftliche Situation gebessert hat. Die Rücküberweisung von Löhnen zu den Familien zuhause wirkt sich ebenfalls günstig aus. In den Empfängerländern, die sich im Boom befinden, kann die Zuwanderung Beschäftigungsengpässe lindern und dazu beitragen, die möglichen Einkommenszuwächse besser auszuschöpfen. Der ausgleichende Effekt der Arbeitsmobilität zählt zu den wichtigen Voraussetzungen für den Erfolg einer Währungsunion wie der Eurozone, wo die internen Wechselkurse wegfallen und ein anderer Ausgleichsmechanismus notwendig wird.

Abbildung 5: Brutto-Einwanderung nach Österreich nach Staatsangehörigkeit, 2006-2015



Quelle: Statistik Austria, eigene Berechnungen und Darstellung

Zweitens unterstützt die Wanderung – ob vorübergehend oder dauerhaft – die Produktivität und das Wachstum in ganz Europa. Es entsteht mehr Einkommen und Wohlstand, wenn die Arbeit als wichtigste Ressource dort eingesetzt wird, wie die Produktivität und damit auch der Verdienst höher und die Aufstiegsmöglichkeiten besser sind, anstatt in Regionen, wo die Arbeit trotz guter Qualifikationen wenig produktiv und die Beschäftigungschancen gering sind. Arbeit und Kapital von gering zu hoch produktiven Verwendungen hinzulenken ist für das Produktivitätswachstum der EU zentral. Das gilt bezüglich des Strukturwandels innerhalb jedes Landes, wo Arbeit von schrumpfenden zu wachsenden Branchen fließen muss, damit Innovation sich durchsetzen und mehr Einkommen entstehen kann. Dasselbe gilt aber auch bezüglich der Wanderung zwischen wachsenden und schrumpfenden Regionen. Dieser Prozess entspricht der Grundidee der vier Freiheiten: Indem Arbeit und Kapital dorthin fließen, wo sie am produktivsten sind, entsteht insgesamt mehr Wohlfahrt für alle.¹²

Wanderung führt oft zu erheblichen Spannungen in den Einwanderungsländern, wenn sie in plötzlichen Schüben und zur unrechten Zeit kommt und die kulturellen und ethnischen Unterschiede sehr groß sind. Auch wenn die wirtschaftlichen Vorteile insgesamt überwiegen, sind sie ungleich verteilt. Es gibt immer auch Gruppen, die wenig dazugewinnen oder verlieren.

¹² Eine ausgleichende Regionalpolitik kann eine allzu starke Abwanderung von Sach- und Humankapital aus rückständigen Regionen vermeiden und damit die Kohäsion in Europa stärken. Die Mittel zur regionalen Förderung in der EU wurden in den 1990er-Jahren stark ausgeweitet, nachdem Studien gezeigt hatten, dass der Binnenmarkt einige Regionen vor wirtschaftliche Schwierigkeiten stellen würde (für eine ausführliche Diskussion zu den Folgen von Faktorwanderungen siehe Sardadvar, 2016).

Für die Wirtschaft ist die Zuwanderung ein Vorteil, denn sie erhöht die Verfügbarkeit von Arbeitskräften und kann bei geeigneter Qualifikation die Engpässe in Mangelberufen überwinden helfen. Die größten Diskussionen und Konflikte entstehen bei den Auswirkungen auf Löhne und Beschäftigung der heimischen Arbeitnehmer und auf die öffentlichen Finanzen. In beiden Fällen ist die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer entscheidend. Je besser die Qualifikationen sind, desto geringer sind die Probleme. Hochqualifizierte Zuwanderer finden schneller eine Beschäftigung und stellen für die Einheimischen keine große Konkurrenz dar, weil in diesen Gruppen kaum Arbeitslosigkeit herrscht und wenig Lohndruck entsteht. In Schlüsselberufen, die z.B. mit den heimischen Exporten in die Herkunftsländer zu tun haben, oder als Selbständige und Unternehmer, können sie sogar mehr Beschäftigung von Einheimischen ermöglichen. Sie sind mit ihren höheren Einkommen gute Steuerzahler und sind schneller, sich Sprache und Kultur anzueignen.

Wie aus Tabelle 2 hervorgeht, sind Einwanderer aus der EU und EFTA deutlich höher qualifiziert und erzielen höhere Einkommen als Einwanderer aus anderen Ländern. Einwanderer aus den wohlhabenden EU- und EFTA-Staaten weisen nicht nur ein erheblich höheres Bildungs- und Einkommensniveau als andere Einwanderergruppen auf, sondern übertreffen diesbezüglich auch die in Österreich Geborenen. Auch die Zuwanderer aus den neuen Mitgliedsländern NMS sind gut qualifiziert, was sich jedoch nicht in ihrem Einkommen niederschlägt. Nichtsdestoweniger sind die Einwanderer aus den NMS hinsichtlich Einkommen und Bildung deutlich besser positioniert als jene aus dem früheren Jugoslawien und der Türkei sowie der übrigen Welt.

Tabelle 2: Einkommen und Bildungsniveau in Österreich nach Geburtsland, 2009

	Haushaltseinkommen pro Person				Höchster Bildungsabschluss		
	Erstes Quartil	Zweites Quartil	Drittes Quartil	Viertes Quartil	Pflichtschule	Sekundär	Tertiär
Österreich	22,12%	25,24%	26,49%	26,15%	21,86%	61,47%	16,67%
EU15 /EFTA	21,39%	25,43%	22,54%	30,64%	13,58%	55,78%	30,64%
NMS	39,02%	23,00%	23,00%	14,98%	20,21%	62,02%	17,77%
YU	42,35%	33,16%	18,37%	6,12%	35,71%	58,16%	6,12%
Türkei	65,36%	22,35%	8,38%	3,91%	59,78%	32,96%	7,26%
Übrige Welt	51,94%	11,94%	6,39%	29,72%	50,00%	33,89%	16,11%

Anmerkung: EU15/EFTA: Mitgliedstaaten der EU vor 2004 sowie der EFTA; NMS: 2004 und 2007 beigetretene EU-Staaten; YU: früheres Jugoslawien ohne Slowenien
Quelle: mod. n. Sardadvar (2015)

Der Widerstand richtet sich vorwiegend gegen Zuwanderer, die gering qualifizierte Beschäftigung suchen und direkt mit den heimischen Arbeitnehmern konkurrieren, die ohnehin einem hohen Arbeitslosigkeitsrisiko ausgesetzt sind. In diesen Gruppen entsteht am ehesten ein Lohndruck. Zwar können Zuwanderer bisweilen Tätigkeiten ausüben, zu denen heimische Arbeitnehmer beim herrschenden Lohnsatz nicht bereit sind. Das trägt zur Überwindung von Engpässen bei, ohne dass andere direkt benachteiligt sind. Im Durchschnitt ist jedoch das Arbeitslosigkeitsrisiko bei geringen Qualifikationen mit ausländischer Herkunft bei weitem am höchsten. Dort wird die Zuwanderung auch für den Staat sehr kostspielig. Es fallen zusätzliche Sozialausgaben an, denen keine Steuereinnahmen gegenüberstehen. Während die Zuwanderer ihre Situation im Vergleich zum Herkunftsland fast immer verbessern, drohen ohne geeignete Begleitmaßnahmen die gering qualifizierten einheimischen Arbeitnehmer und die Steuerzahler zu Verlierern zu werden. Solche Begleitmaßnahmen können nur in einer Steuerung der Zuwanderung nach Qualifikationen und in einer auf diese Gruppen zugeschnittenen aktiven Arbeitsmarkt- und Integrationspolitik bestehen.

Probleme entstehen auch, wenn Wohnungswesen, öffentliche Verkehrsmittel, Schulen und andere Infrastruktur mit der Zunahme der Bevölkerung nicht mithalten. Wenn die Bürger steigende Mieten, überfüllte Züge und mangelnde Betreuung in den Schulen mit Zuwanderung in Verbindung bringen, ist Widerstand vorprogrammiert. Allerdings zeigen Untersuchungen, dass viele populäre Bedenken hinsichtlich eines ausgeprägten Sozialtourismus eher übertrieben sind (vgl. Nowotny, 2011). Großbritannien scheint trotz der hohen Zuwanderungsraten und trotz der Tatsache, dass Migration letztlich hauptverantwortlich für das Brexit-Votum war, kaum von negativen Auswirkungen betroffen gewesen zu sein (Nickell und Saleheen, 2015). Allerdings zeigen Studien, dass die Auswirkungen für unterschiedliche Gruppen durchaus unterschiedlich sind. Jüngere Studien für Großbritannien (Nickell und Saleheen, 2015) oder die USA (Borjas, 2015) deuten darauf hin, dass insbesondere Niedrigqualifizierte durch Konkurrenz am Arbeitsmarkt als Folge der Einwanderung Niedrigqualifizierter von teilweise erheblichen Lohneinbußen betroffen sind.

2.4 Nettobeiträge

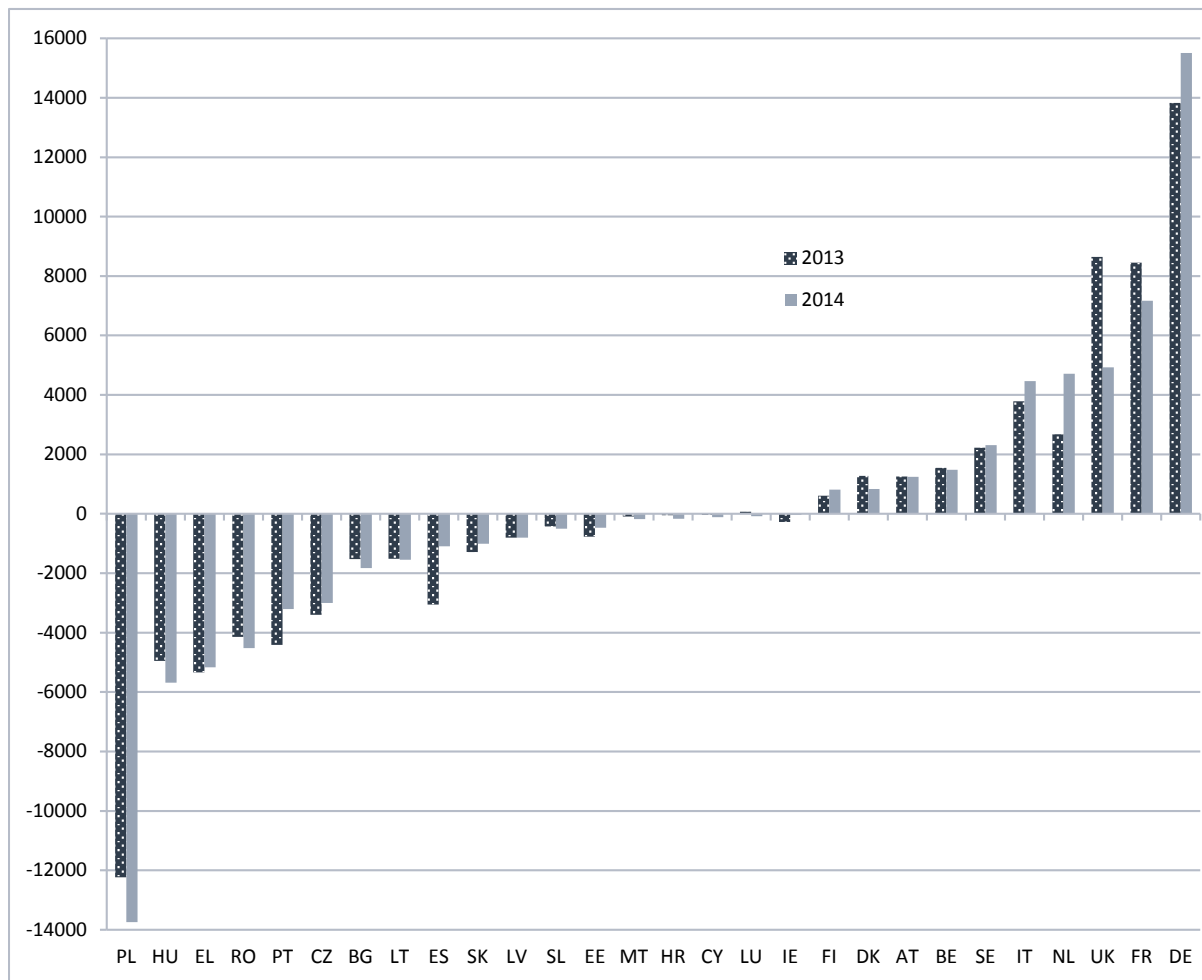
Die EU ist ein kooperatives Projekt, zu dem alle einen Beitrag leisten müssen. Neben den direkten Ausgaben für die EU-Programme müssen die der EU zugewiesenen Aufgaben auch verwaltet und überwacht werden. Ohne Verwaltungsapparat wird es nicht gehen, die gemeinsame Politik zu koordinieren, nach innen und außen zu vertreten und die Programme der Agrar-, Regional-, Forschungs- und anderer Politikbereiche zu verwalten. Da die EU die gemeinsame Entwicklung und den Zusammenhalt (Kohäsion) in Europa fördern soll, muss sie auch in Maßen von reicheren zu ärmeren Regionen umverteilen, sodass die ärmeren Mitgliedstaaten weniger einzahlen, mehr investive Mittel herausbekommen und den Aufholprozess beschleunigen können.

Wie alle anderen Mitgliedstaaten zahlt Österreich Bruttobeiträge, die im Wesentlichen einem Prozentsatz des Mehrwertsteueraufkommens und des Bruttonationaleinkommens (BNE) entsprechen. Das EU-Budget für den Finanzrahmen 2014-2020 beträgt 1,01% des BNE der gesamten EU und wird zu etwa zwei Drittel durch BNE-Eigenmittel finanziert, die durch Anwendung eines einheitlichen Abrufsatzes auf das nationale BNE ermittelt werden. Zu jeweils rund 15% tragen die sog. traditionellen Eigenmittel (Zölle an den EU-Außengrenzen und Zuckerabgaben) sowie Mehrwertsteuer-Eigenmittel (prozentueller Abrufsatz auf die Mehrwertsteuer der Mitgliedstaaten) bei. Weitere Einnahmen stellen Kostenbeiträge, Strafgeelder, Vermögenserträge, Verzugszinsen sowie Einnahmen aus Anleihe- und Darlehensoperationen dar (für mehr Details vgl. BMF, 2016). Die gesamten EU-Eigenmittel betragen 2014 132,96 Mrd. Euro, wovon Österreich 2,87 Mrd. Euro oder 2,2% beisteuert. Zur Berechnung der sog. Nettobeiträge werden die in den Mitgliedstaaten eingehobenen traditionellen Eigenmittel (Zölle) abgezogen, da diese als EU-Steuer interpretiert werden. Abbildung 6 zeigt die absoluten Nettopositionen der Mitgliedstaaten für die Jahre 2013 und 2014. Da sich die Mehrwertsteuer-Eigenmittel am Konsum und die BNE-Eigenmittel am Einkommen der jeweiligen Länder bemessen, entspricht die Reihung der Nettobeitragszahler im Wesentlichen den Größen der Volkswirtschaften. Trotz des in den 1980er-Jahren ausgehandelten sog. Briten-Rabatts lag Großbritannien 2014 an dritter, 2013 sogar an zweiter Stelle; Österreich findet sich zwischen den wirtschaftlich vergleichbaren Ländern Belgien, Dänemark, Finnland und Schweden 2014 an achter, 2013 an neunter Stelle.

Zu den EU-Ausgaben zählen Zahlungen an die Landwirtschaft im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik, Ko-Finanzierungen für Projekte der Regionalpolitik, Ausgaben im Rahmen der EU Forschungs- und Bildungsprogramme u.a. Diese Rückflüsse müssen mit den Beitragszahlungen gegengerechnet werden, um die Nettobelastung zu sehen. Abbildung 7 zeigt Details zu Österreichs Positionen seit dem Jahr 2000. Die Zahlungen an die Landwirtschaft machen jedes Jahr den größten Anteil der Rückflüsse aus. Parallel zur relativen wirtschaftlichen Entwicklung sind die Nettobeiträge während der 2000er-Jahre tendenziell gesunken (Mittelwert: -0,16%),

während der 2010er-Jahre hingegen stark angestiegen (Mittelwert 2010-2013: -0,32%) und betragen 2014 -0,38% des österreichischen BNE.¹³

Abbildung 6 Nettobeiträge Mitgliedstaaten 2013, 2014, in Mio. Euro

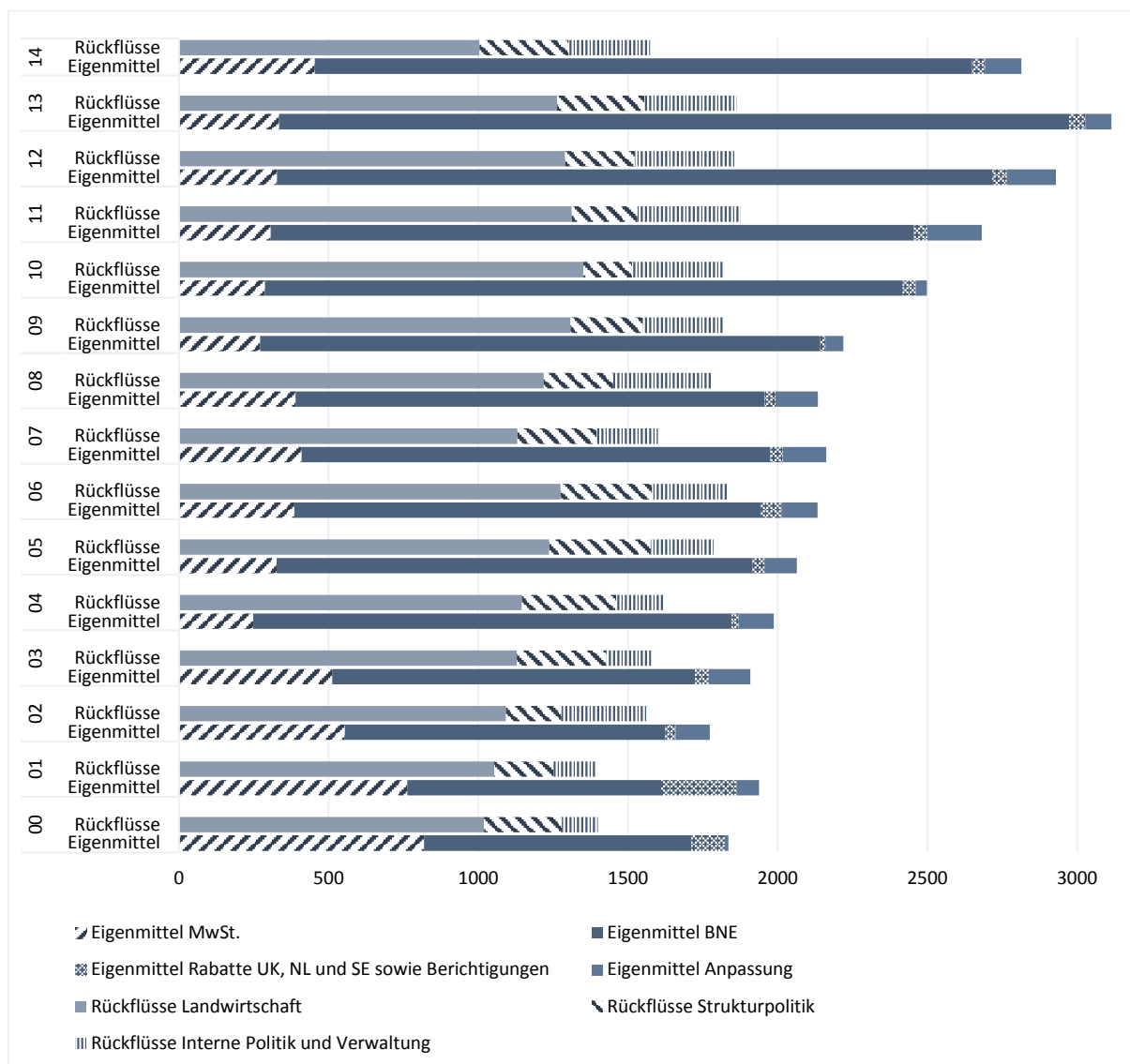


Quelle: BMF (2016), eigene Berechnungen und Darstellung

Die Nettozahlungen sind der Beitrag Österreichs als reiches Land für die gemeinsame Entwicklung in Europa, das sich nach den Erfahrungen der Weltkriege zu Kooperation anstatt Konflikt entschieden hat. Produktive Länder profitieren wirtschaftlich von den Integrationsschritten der EU besonders stark, etwa durch die Vergrößerung des Absatzmarktes oder den Zuzug qualifizierter Arbeitnehmer. In diesem Sinn können die Nettobeiträge der wohlhabenden Länder auch als Kompensation verstanden werden, da weniger produktive Länder vom Wettbewerbsdruck der EU sowie der Abwanderung ihres Humankapitals negativ betroffen sind. Wer sich dagegen auf das rein nationale Eigeninteresse beschränkt, kann den Nettobeitrag einfach nur als Investition in den eigenen Wohlstand auffassen. Wie bei jeder Investition kann man auch bei der EU-Mitgliedschaft nach der nationalen Rendite fragen. Eine mögliche Friedensdividende bleibt dabei quantitativ unberücksichtigt.

¹³ Eine alternative Betrachtungsweise stellt die prozentualen Anteile der einzelnen Mitgliedstaaten am EU-Budget den jeweiligen Anteilen an den Rückflüssen gegenüber. Hier zeigt sich naturgemäß, dass Österreich v.a. bei der Strukturpolitik netto die meisten Abflüsse erlebt, in einzelnen Teilbereichen aber Nettoempfänger ist. Das betrifft im Budget 2014 bspw. die Forschungsförderung „Horizon 2020“ oder den Transport (vgl. BMF, 2016).

Abbildung 7: EU-Beiträge und -Rückflüsse Österreichs 2000-2014



Quelle: BMF (2016), eigene Berechnungen und Darstellung

2.5 Öxit: Was wären die Folgen?

Auch nach einem Öxit kann Österreich ein reiches Land bleiben. 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 Zugewinn an Autonomie wäre 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. Um die Spannweite der Folgen auszuloten, werden hier zwei Alternativen untersucht: (i) Österreich fällt auf den Status eines Drittlandes ohne spezielle Beziehungen zur EU zurück (WTO-Szenario); und (ii) Österreich handelt in einer kooperativen Lösung weitgehende Freihandelsabkommen ähnlich wie Schweiz und Norwegen aus (EWR-Szenario), indem es wieder der EFTA beitrifft.

WTO-Szenario

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. Wie aus Tabelle 1 hervorgeht, sind auch die Zölle der EU, bspw. für Agrarprodukte, recht erheblich. Die nichttarifären Handelshemmnisse würden langsam zunehmen, wenn sich Rechtsbestand, Regulierung und Produktstandards zwischen Österreich und der EU auseinanderentwickeln. Die Freiheitsgrade bei der Kontrolle der Zuwanderung würden zunehmen und es wären gewisse Einsparungen im Budget aufgrund der wegfallenden Nettozahlungen möglich. Was wären die Folgen?

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. Sinkendes Exportwachstum bedeuteten weniger Produktion und Beschäftigung im Inland und schlugen sich in bescheideneren Einkommenszuwächsen nieder. Kostensteigerungen bei importierten Vorleistungen aus der EU beeinträchtigten die preisliche Konkurrenzfähigkeit. Die heimischen Preise würden stärker steigen, nicht nur wegen der höheren Importkosten aus der EU, sondern auch wegen abnehmender Wettbewerbsintensität. Weniger Wettbewerb in den importkonkurrierenden Branchen würde wohl manchen schwächeren Unternehmen mit teureren und weniger hochwertigen Produkten die Existenz sichern. 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 1%-2% höheres Preisniveau die Folge. Die Realeinkommen der Konsumenten würden auf diesem Weg zusätzlich schrumpfen. Mit geringeren Realeinkommen gingen Nachfrage, Produktion und Beschäftigung weiter zurück. Die empirische Forschung schätzt die Wachstumseffekte der EU-Mitgliedschaft auf jährlich 0,5%-0,6% (Boockmann u.a., 2015). Eine entsprechende Verlangsamung des Wachstums als Folge eines Austritts würde zu einem Rückgang der Beschäftigung und einem Anstieg der Arbeitslosenquote führen.¹⁴

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, wie in Box 1 dokumentiert, exportieren sie 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. 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 flössen in die weniger produktiven, traditionellen Branchen anstatt in die innovativen Wachstumsbranchen. Importe würden teilweise durch heimische Produktion in relativ unproduktiven Werken ersetzt (Bernard u.a., 2009, Iacovone u.a., 2010). 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.

¹⁴ Die Arbeitslosenquote steigt, wenn das reale BIP langsamer zunimmt als das Wachstum der Arbeitsproduktivität plus der Erwerbsquote. Nach einem Öxit ist wegen verringerter Absatzmöglichkeiten der Exportwirtschaft mit einem niedrigen oder sogar negativen realen BIP-Wachstum zu rechnen. Nach einer Übergangszeit würde sich aber das Produktivitätswachstum wieder auf einem niedrigeren Niveau einpendeln. Entsprechend könnte auch die Arbeitslosenquote mittelfristig wieder sinken.

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. Wie in Abschnitt 2.2 erwähnt, hängen etwa 28% 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. Ein Öxit legte damit den Boden für eine langfristige Investitionsschwäche im Inland. Das beträfe besonders die Multis, die typischerweise die innovativsten und produktivsten Unternehmen sind. Etwa 50% der privaten F&E in Österreich wird von in ausländischem Besitz befindlichen Firmen finanziert (Keuschnigg u.a., 2016). 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.

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. 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 (vgl. Tab. 2). 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.

Es bleiben zuletzt noch die Einsparungen der Nettozahlungen zum EU Haushalt, die 2014 1,241 Mrd. Euro bzw. 0,376% 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%-0,6% kommen, schätzen Campos u.a. das BIP eines fiktiven Österreich ohne EU-Mitgliedschaft im Jahr 2010 um 7,21% niedriger ein, was einer jährlichen Wachstumsdifferenz von 0,4%-0,5% 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% steht nach diesen Schätzungen ein dauerhafter Einkommensgewinn von 7,21% gegenüber, das wäre ein 19-facher Betrag.¹⁵ 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% mehr wächst, dann könnte die Beschäftigung jährlich um etwa 0.25% schneller zunehmen. Wenn langfristig das BIP ein um 7% höheres Niveau erreicht, dann könnte die Beschäftigung ein um etwa 3,5% höheres Niveau erreichen.

EWR-Szenario

Die Folgen eines EU-Austritts wären wesentlich geringer, wenn es im Anschluss gelänge, der österreichischen Wirtschaft weiterhin den Zutritt zum EU-Binnenmarkt zu sichern, analog zum EFTA-Mitglied Norwegen. Das EWR-Abkommen von 1992 zwischen der EU und der EFTA erstreckt den EU-Binnenmarkt auch auf die EFTA-Staaten (mit Ausnahme der Schweiz). Der Rechtsbestand in EU und EFTA ist weitgehend inhaltsgleich, aber die drei EFTA-Staaten, die heute EWR-Mitglieder sind, haben eine eigene EFTA-Überwachungsbehörde und ihren eigenen EFTA-Gerichtshof.¹⁶ Damit Österreich nach einem EU-Austritt am EWR teilnehmen könnte, müsste es wieder EFTA-Mitglied werden und bräuchte dafür die Zustimmung der vier gegenwärtigen EFTA Mitglieder Island, Liechtenstein, Norwegen und Schweiz.¹⁷

Eine solche Lösung hätte die geringsten wirtschaftlichen Verluste zur Folge, brächte aber auch den geringsten Zugewinn an nationaler Autonomie. Österreich könnte im Rahmen des EWR weitgehend ungehinderten Zutritt zum Binnenmarkt haben, mit Ausnahme der Landwirtschaft und Fischerei (obwohl in diesen Bereichen Abkommen zwischen der EU und der EFTA bestehen). Im Gegenzug müsste Österreich weiterhin den gemeinsamen Rechtsbestand der EU und seine dynamische Weiterentwicklung weitgehend passiv übernehmen. Dazu zählt auch die weitere Akzeptanz und Gewährleistung der Personenfreizügigkeit, so wie sie in der EU derzeit gelebt und allenfalls künftig reformiert wird. Die EU-Beiträge entfielen zwar, allerdings würde sich Österreich über die EFTA an EU-Projekten beteiligen müssen. Im aktuellen Finanzrahmen 2014-2020 steuern die EFTA-Staaten gemeinsam für die gesamten sieben Jahre brutto 3,22 Mrd. Euro bei (und gemeinsam somit etwas mehr als Österreich *allein* in *einem* Jahr, vgl. Abb. 7), insbesondere für das Forschungsprogramm „Horizon 2020“ und das Jugend-Austausch-Programm „Erasmus+“. Die EFTA-Mitgliedstaaten werden im Gegenzug auch Nutznießer dieser Programme.¹⁸ Man muss wohl vermuten, dass die EU nach dem Brexit und weiteren Austritten

¹⁵ Frühere Ex-Ante-Schätzungen von Keuschnigg und Kohler (1996) zum EU-Beitritt Österreichs haben einen dauerhaften Einkommensgewinn von knapp 2% errechnet, konnten dabei aber die dynamischen Auswirkungen auf Faktorproduktivität und Innovation nicht einfangen. Dieser konservativ berechnete Gewinn wäre immer noch mehr als das Fünffache der Nettobeiträge.

¹⁶ Island, Liechtenstein und Norwegen sind EFTA- und EWR-Mitgliedstaaten, die Schweiz ist zwar EFTA-, nicht aber EWR-Mitglied.

¹⁷ Vgl. dazu die Presseaussendung von Carl Baudenbacher, Präsident des EFTA Gerichtshofs, vom 20.9.2016.

¹⁸ Für Details zur Beteiligung der EFTA siehe <http://www.efta.int/eea/eu-programmes>.

in Zukunft von den EFTA-Staaten höhere Beiträge einfordern dürfte, um Trittbrettfahren zu verhindern und mit einer fairen Kostenteilung den Zusammenhalt ihrer Vollmitglieder zu sichern.

Mit einigen Einschränkungen könnte eine Teilnahme am EWR einen großen Teil der negativen Folgen eines EU-Austritts vermeiden. Zwar zeigen Studien (Dhingra u.a., 2016, Baier et al. 2008), dass EU-Mitglieder eher miteinander als mit EFTA-Mitgliedern Handel treiben, was zu einem gewissen Rückgang für Österreich führen würde. Allerdings ist Österreich ausschließlich von EFTA- und EU-Mitgliedstaaten umgeben. Es stellt sich daher die Frage, ob dieser Befund für Österreich tatsächlich zuträfe. Schwerer wiegt wohl, dass Österreich – das zurzeit zu den meistintegrierten EU-Mitgliedstaaten zählt – in Zukunft von der politischen Integration ausgeschlossen wäre. Einige Autoren (Martin u.a., 2012, zit. n. Campos et al., 2014) argumentieren, dass wirtschaftliche und politische Integration einander bedingen. Demnach führt eine wirtschaftliche Integration bei fehlender politischer Integration zu weniger innovativen Unternehmen und weniger Wachstum, weil sich die Unternehmen stärker mit der Jagd nach politischen Renten (Rent-Seeking) beschäftigen, statt innovative Produkte zu entwickeln. Das fehlende Mitspracherecht etwa bei Handelsabkommen mit Drittstaaten oder weiteren Integrationsschritten der EU dürfte die Wahrung der nationalen Interessen erschweren. Österreich müsste, will es den Zugang zum Binnenmarkt nicht verlieren, passiv die Entwicklung in der EU und des Europäischen Rechtsbestands nachvollziehen, ohne diese selbst mit Sitz und Stimme aktiv beeinflussen zu können. Das ist wohl kaum ein Gewinn, sondern eher ein Verlust an nationaler Autonomie und Einflussmöglichkeiten.

Ein EU-Austritt wäre untrennbar mit einem Austritt aus der Eurozone verbunden. Das unterscheidet den Öxit vom Brexit und würde angesichts der verursachten Probleme die Spannungen multiplizieren. Ob die EU überhaupt zu einer entgegenkommenden Lösung nach einem einseitigen, nicht-kooperativen Vorgehen im Zuge eines Austritts aus der EU und der Eurozone Hand bieten würde, kann angesichts der Kleinheit Österreichs bezweifelt werden. Im politisch sensibelsten Bereich der Kontrolle der Zuwanderung hat die Schweiz, die nie Mitglied war, aktuell große Schwierigkeiten, die bilateralen Verträge aufrecht zu erhalten und gleichzeitig die Personenfreizügigkeit zugunsten größerer nationaler Kontrolle abzuschwächen. Die EU wird in Zukunft mehr denn je gezwungen sein, negative Rückwirkungen auf die verbleibenden Mitgliedstaaten oder gar einen Dominoeffekt zu vermeiden, um ihre Kooperationsbereitschaft und den Zusammenhalt aufrecht zu erhalten.

3 Mitgliedschaft in der Eurozone

Während Brexit Realität ist, hat bisher noch kein Mitgliedstaat einen Austritt aus der Eurozone gewagt. Nicht einmal Griechenland, wo ein Austritt am ehesten ein Befreiungsschlag hätte sein können, hat es gewagt. Die Probleme mit dem Euro sind in Österreich auch nicht annähernd so groß, dass ein derart radikaler Schnitt überhaupt diskussionswürdig erscheint. Den Mut zu weitreichenden Reformen und Veränderungen würde man sich dagegen auf anderen Gebieten der heimischen Wirtschaftspolitik viel mehr wünschen. Die Unwägbarkeiten eines Austritts aus der Eurozone sind jedenfalls so groß und das Szenario ist so spekulativ, dass eine sichere quantitative Einschätzung an dieser Stelle kaum möglich ist. Dennoch macht es Sinn, das Szenario gedanklich durchzuspielen, um die Mitgliedschaft in der Eurozone zu evaluieren. Es braucht einen klaren Blick auf die Alternativen, wenn man einen neuen Konsens über Österreichs Reformprioritäten für die Eurozone schmieden möchte.

Mit dem Austritt aus der Eurozone und der Wiedereinführung des Schilling würde Österreich zunächst die Wechselkursflexibilität und die Autonomie über eine nationale Geld- und Zinspolitik zurückerlangen. Die unabhängige OeNB würde wieder einen zentralen Teil der Wirtschaftspolitik im nationalen Interesse eigenständig verantworten. Der nationale 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, wie es jetzt im Verbund mit der EZB geschieht. In Wirklichkeit

wäre der Gewinn an Autonomie eine Illusion. Die Rückwirkungen auf die Realwirtschaft wären negativ, aber keine Katastrophe.

Österreich ist im Tourismus, im Handel, mit Zulieferbeziehungen und gegenseitigen Direktinvestitionen überaus eng mit der deutschen Wirtschaft verflochten. Deutschland ist bei weitem der wichtigste Handelspartner, weit vor jedem anderen Land in Europa oder außerhalb (vgl. Abb. 1b). An dieser Stelle ist jegliche Behinderung im beidseitigen Austausch durch Wechselkursrisiken kontraproduktiv. Daher hatte sich Österreich schon lange vor der Euro-Einführung an die Deutsche Mark gebunden. Auf diese Weise befand sich Österreich schon damals in einer inoffiziellen Währungsunion mit anderen kleineren Ländern, die dieselbe Strategie verfolgten (zum Beispiel die Niederlande). Im Mittelpunkt aller geldpolitischen Maßnahmen der OeNB stand von 1979 bis zur Aufgabe des Schilling ausschließlich das Wechselkursziel. Die „Hartwährungspolitik“ der OeNB war nichts anderes als die Orientierung des Schilling an den europäischen Hartwährungen, insbesondere an der Deutschen Mark (Winckler, 1994). Österreich würde bei einem Euro-Austritt seine Währung vermutlich erst recht wieder an den Euro binden.

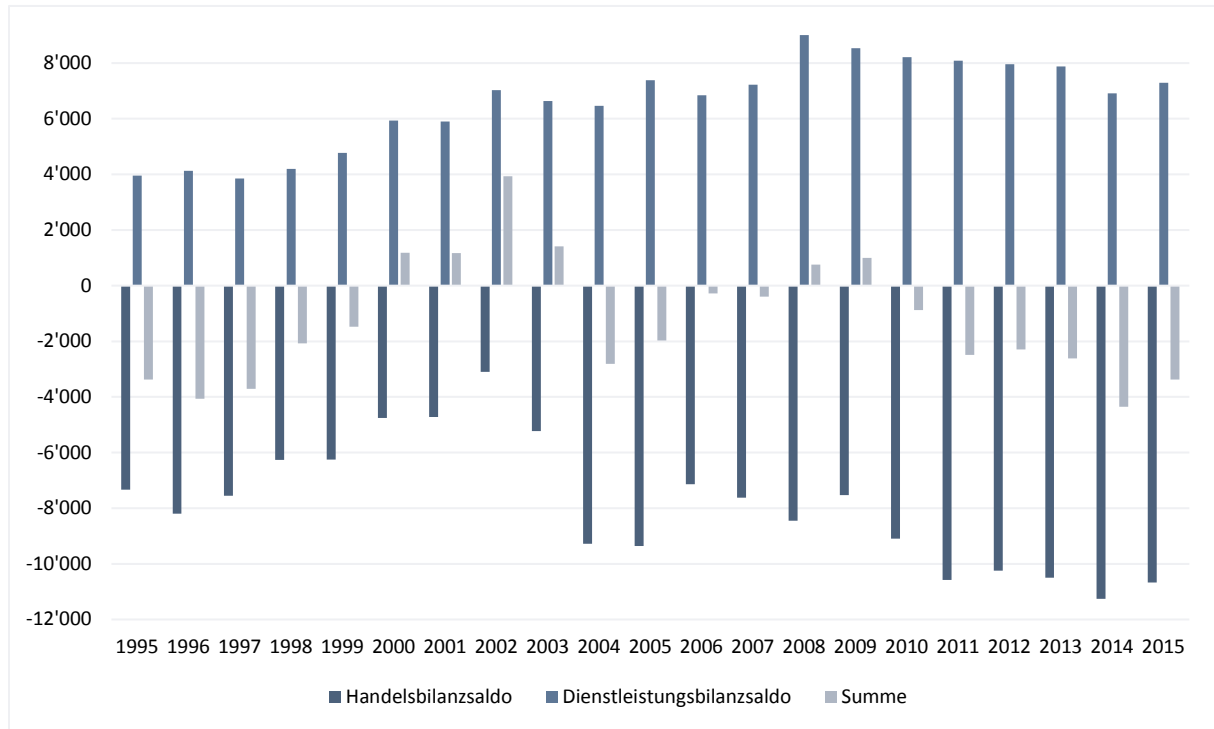
Der Vorteil einer freiwilligen Bindung an eine sogenannte Ankerwährung eines größeren Handelspartners ist die Stabilisierung der eigenen Währung und Wirtschaft. Bei freien Wechselkursen kann der Wert der eigenen Währung sehr stark schwanken, was eine kleine, exportorientierte Volkswirtschaft wie die österreichische in Schwierigkeiten bringen kann. Der Nachteil einer einseitigen Bindung an eine andere Währung ist, dass man damit automatisch der Geld- und Wirtschaftspolitik des betreffenden Währungsraums unterworfen ist. Das betrifft zum Beispiel die Zinspolitik, über die Investitionen und Konsum beeinflusst werden können. Wenn die OeNB den Wechselkurs fixieren will, muss sie strikt dasselbe Inflationsziel verfolgen und die gleichen Leitzinsen setzen. Sie kann keine eigenständige Geldpolitik mehr fahren. Eines der wichtigsten Argumente für die Einführung des Euro war daher das Mitspracherecht über die Geldpolitik. Vor der Euro-Einführung mussten Österreich und andere Länder die Geld- und Wirtschaftspolitik der BRD unilateral übernehmen. Heute kann Österreich die Politik der EZB mit Sitz und Stimme beeinflussen. Selbst Länder wie die Schweiz oder die nordischen Länder können keine eigene Geldpolitik betreiben und müssen sie den Verhältnissen in der Eurozone unterordnen, wenn sie nicht große Kapitalzuflüsse (als sicherer Hafen) oder umgekehrt Kapitalflucht riskieren wollen.

Die Wechselkursfixierung bindet die heimische Wirtschaftspolitik auch auf anderen Feldern. Bei einem fixen Wechselkurs kann sich kein Land eine Produktivitätsentwicklung leisten, die dauerhaft von anderen abweicht. Die Bindung des Schilling an die Deutsche Mark wurde oft als „Produktivitätspeitsche“ für die österreichische Wirtschaft bezeichnet, denn mit nachlassendem Produktivitätswachstum wäre über kurz oder lang der Wechselkurs nicht mehr zu halten gewesen. Auch die berühmte Benya-Formel, wonach die Lohnsteigerungen die Summe aus Inflation und die Hälfte des Produktivitätswachstums nicht übersteigen sollen, ist eine notwendige Einschränkung zur Absicherung der Wechselkursfixierung. Wenn es zu größeren Abweichungen kommt, lassen die spekulativen Attacken des Kapitalmarkts nicht lange warten. Das war innerhalb der Eurozone in den südlichen Krisenländern so, und trifft auch bei unabhängigen Währungen zu. Das vielleicht treffendste Beispiel ist die legendäre Attacke George Soros' auf die britische Währung 1992. Bei einer Wechselkursfixierung bleiben nur interne Auf- und Abwertungen, mit einer Inflationsrate und Zinsen, die der Leitwährung entsprechen.

Weicht man von der Wechselkursfixierung ab, dann multiplizieren sich die Wechselkursrisiken im Handel und im gegenseitigen Kapitalverkehr mit negativen Folgen für die heimische Wirtschaft. Was auf alle Fälle bleibt, ist eine Restunsicherheit, ob die Wechselkursfixierung in der heimischen Wirtschaftspolitik genügend Rückhalt genießt und Bestand hat. Die Nationalbank muss sich auf den Märkten erst wieder eine ähnliche Glaubwürdigkeit wie seinerzeit bei der Deutschen-Mark-Anbindung des Schilling erarbeiten. Es ist zu vermuten, dass die Investoren zunächst Vorsicht walten lassen und Risikoprämien einkalkulieren, die erst im Laufe der Zeit wieder sinken, je erfolgreicher diese Politik den Realitätstest meistert. Insofern muss man in der Anfangsphase ein größeres Zinsdifferenzial zur Eurozone erwarten, was die

Kapitalkosten relativ zur Eurozone verteuern würde. Das Zinsdifferenzial dürfte allerdings im Erfolgsfall im Laufe der Zeit wieder absinken. Vor der Euro-Einführung wurden die österreichischen Geldmarktsätze zeitweise zwar um bis zu einige Prozentpunkte über den deutschen gehalten, im Normalfall war die Differenz allerdings gleich Null (Winckler, 1994).

Abbildung 8: Handels- und Dienstleistungssaldi mit der Eurozone in Mio. €, 1995-2015



Anmerkung: Eurozone in heutigen Grenzen (19 Staaten).

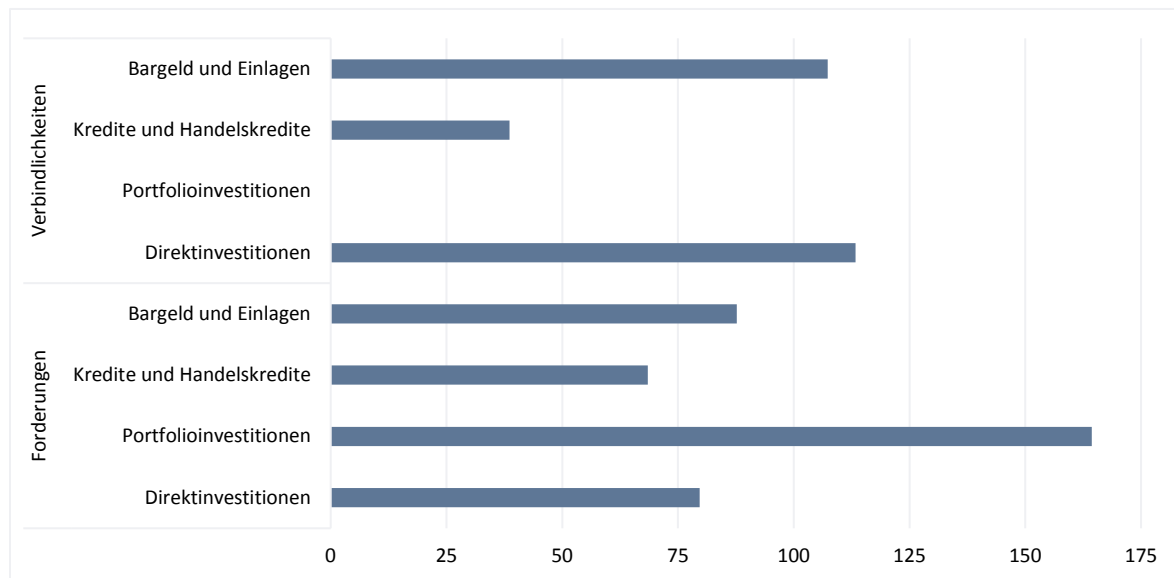
Quelle: OeNB, eigene Berechnungen und Darstellung

Abbildung 8 zeigt die Überschüsse und Defizite der Handels- und Dienstleistungsbilanzen mit der Eurozone. Die Summe beider Salden liegt kumulativ seit Euro-Einführung bei -13,466 Mrd. Euro. Allerdings verzeichnete Österreich während der 2000er-Jahre einen kumulativen Überschuss 4,002 Mrd. Euro. Abbildung 9 listet die Vermögenspositionen Österreichs gegenüber der Eurozone auf. Aufgrund des Fehlens der Daten zu den Verbindlichkeiten bei Portfolioinvestitionen ist keine Nettoposition ermittelbar. Allerdings zeigt die Position „Bargeld und Einlagen“ einen negativen Saldo aus Sicht Österreichs. Teil dieser Position sind die Target2-Salden. Sie messen Nettoüberweisungen zwischen den Ländern der Eurozone. Sie entstehen durch grenzüberschreitende Überweisungen innerhalb der Eurozone und bilden somit Forderungen und Verbindlichkeiten eines Landes gegenüber den anderen Mitgliedern der Eurozone ab. Im Falle eines Austritts würden die Target2-Salden vermutlich schlicht als Fremdwährungsforderungen und -verbindlichkeiten, in diesem Fall also in Euro, verbucht werden. Reale Auswirkungen ergäben sich erst durch Schwankungen des neuen Wechselkurses.

Die Währungsunsicherheit kommt zu den Handels- und Investitionsbarrieren nach einem EU-Austritt dazu und dürfte die Standortentscheidungen von Unternehmen zusätzlich negativ beeinflussen. Aber auch bei fixem Wechselkurs blieben Transaktionskosten aus Währungsumrechnungen und Währungsmanagement bestehen und belasteten Handel und Kapitalverkehr. Die Einbindung der Finanzwirtschaft in den großen europäischen Kapitalmarkt fiel schwerer, was angesichts der geringen Liquidität und dem geringen Finanzierungsbeitrag des heimischen Kapitalmarkts negativ wäre. Insgesamt hielten sich die Ungleichgewichte Österreichs gegenüber der Eurozone jedoch in Grenzen. Da sich Österreich in den heiklen Bereichen BIP-Deflator und Lohnstückkosten – nach erheblichen Abweichungen nach unten während der 2000er-Jahre – mittlerweile dem Mittel der Eurozone wieder angenähert hat, wäre zurzeit auch mit keinen großen Aufwertungen oder Abwertungen zu rechnen.

Zusammenfassend ergäben sich die größten Kosten aus der Unsicherheit, die nach einem Austritt während der Übergangsphase entstehen.

Abbildung 9: Vermögenspositionen Österreichs mit der Eurozone in Mrd. €, 2015



Anmerkung: keine Angabe zu Verbindlichkeiten bei Portfolioinvestitionen.

Quelle: OeNB, eigene Berechnungen und Darstellung

Da Österreich keine großen Ungleichgewichte gegenüber der Eurozone aufweist, dürften die rein ökonomischen Folgen eines isolierten Austritts aus der Eurozone somit überschaubar bleiben. Die politischen Folgen wären wohl wesentlich verhängnisvoller. Wenn aber nach einem Öxit auch andere Mitgliedstaaten mit größeren Ungleichgewichten einen Austritt erwägen, dann dürften die Folgen wesentlich dramatischer ausfallen. Wenn die Finanzmärkte an der Stabilität der verbleibenden Eurozone zu zweifeln beginnen oder plötzlich mit einer vollständigen Auflösung rechnen, dann könnte dies sehr schnell eine neuerliche große Finanzkrise mit Kapitalflucht aus schwächeren Ländern auslösen, große Vermögen vernichten und Insolvenzen von besonders exponierten Staaten und Banken wie z.B. in Italien herbeizwingen. Eine solche Krise könnte dramatischer ausfallen als die Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008, die erst jetzt langsam überwunden scheint, auch wenn die Nachwirkungen immer noch deutlich spürbar sind. Es dürfte um vieles vorteilhafter und sicherer sein, am laufenden Reformprogramm zur Festigung der Eurozone mitzuwirken. Als Mitglied mit Sitz und Stimme kann Österreich mit einer klaren Europastrategie auf die Reformentscheidungen aktiv Einfluss zu nehmen. Ein riskanter Alleingang würde dagegen das bisher Erreichte für Österreich wie für alle anderen Mitgliedstaaten aufs Spiel zu setzen.

4 Die Zukunft der EU

Der Brexit wird nicht ohne Folgen bleiben. Die Motive und Ängste vieler Brexit-Befürworter wie z.B. Angst vor Überfremdung durch Einwanderung, EU-Beitragszahlungen, Verlust an Autonomie, Misstrauen gegen Eliten und das Gefühl, dass Globalisierung und EU Integration vorwiegend den Konzernen und Eliten, aber nicht den einfachen Bürgern nützen würden, sind auch in Österreich anzutreffen. Die Wähler brauchen eine ausgewogene Information über Nutzen und Kosten der europäischen Integration. Die Heterogenität der Mitgliedstaaten und der Autonomieverlust erfordern eine Rückbesinnung auf das Subsidiaritätsprinzip als tragendes Prinzip der EU.

Diese Entwicklungen lassen eine große Spannung entstehen. In der EU wollen die Bürger zurzeit eher weniger Integration und mehr nationale Selbstbestimmung. Die Stabilität der Eurozone braucht jedoch mehr Integration, um die wirtschaftlichen Voraussetzungen einer gemeinsamen Währung sicherzustellen. Mit dem Euro haben die Mitgliedstaaten eine eigenständige

Geldpolitik und Wechselkursflexibilität aufgegeben. Der Euro erfordert aber weitere Einschränkungen der nationalen Wirtschaftspolitik wie z.B. in der Lohn-, Arbeitsmarkt- und Fiskalpolitik, wenn er stabil funktionieren soll. Die notwendigen Reformen, die im Zuge der Eurokrise aufgegleist wurden, zeigen dies sehr deutlich. Die Verschärfung des Fiskalpakts, die Eingriffe und Auflagen des ESM-Rettungsschirms bei Verschuldungskrisen und die Bankenunion mit dem zentralen Abwicklungsmechanismus und der geplanten Einrichtung einer zentral koordinierten Einlagensicherung haben einen weiteren Souveränitätsverlust zur Folge. Letzten Endes läuft es darauf hinaus, dass man bei einem gemeinsamen Projekt nicht nur an den Vorteilen teilhaben kann, sondern auch die notwendigen Kosten gemeinsam tragen muss. Jede Kooperation erfordert einen gewissen Souveränitätsverlust. Wie kann eine Reform der EU diese Notwendigkeiten mit dem Wunsch nach mehr nationaler Selbstbestimmung und Autonomie vereinbaren?

Die Eurozone als Kern der EU

Die Eurozone macht den Kern der EU aus. Die Integration muss wesentlich weiter gehen als bei einer Wirtschaftsgemeinschaft ohne gemeinsame Währung. Die Mitgliedstaaten haben mit der Aufgabe der nationalen Geldpolitik am meisten Autonomie aufgegeben und sich damit zur tiefsten Integration entschlossen. Eine gemeinsame Währung braucht wesentlich mehr wirtschaftliche Verflechtung, mehr Lohnflexibilität, mehr fiskalischen Ausgleich im Sinne einer gegenseitigen Versicherung, und mehr Arbeitsmobilität, um entfallende Wechselkursanpassungen mit anderen Ausgleichsmechanismen zu ersetzen (vgl. De Grauwe, 2009). Bei einer Mitgliedschaft in der EU ohne Übernahme des Euro sind die notwendigen Einschränkungen geringer und die nationale Autonomie kann größer sein. Daraus lässt sich ein Europa mit zwei Kreisen ableiten, nämlich (i) ein Kern der EU mit allen Mitgliedstaaten der Eurozone, und solche, die auf dem Weg dazu sind; und (ii) ein reformierter EWR für alle jene Staaten, die Mitglied in der EU als Wirtschaftsunion, aber nicht Teil der Euro-Währungsunion sein wollen. Um die Kooperation in der EU sicherzustellen, sollten künftige Reformen die Anreize für kooperatives Verhalten verstärken und Abweichungen von kooperativen Strategien oder gar einen Austritt unattraktiv machen. Trittbrettfahren nach einem Austritt darf nicht mehr länger möglich sein. Die Mitgliedstaaten im Kern der EU sollten daher exklusive Rechte haben, die bei einem Austritt verloren gehen. Sondervereinbarungen für einzelne Mitgliedsstaaten wie Großbritannien, Norwegen und Schweiz sind damit nicht vereinbar, weder in der Eurozone noch im EWR.

Der Kern der EU besteht aus der Eurozone und jenen Mitgliedstaaten, welche den Beitritt bereits beschlossen haben und sich auf die Einführung des Euro vorbereiten. Diese Staaten sind zu beidem bereit, einer Wirtschafts- und Währungsunion, und akzeptieren die zentralen Institutionen wie EZB, Bankenunion, verschärften Fiskalpakt und ESM-Rettungsschirm. Mit dem ESM verfügt die Eurozone im Wesentlichen über ein Insolvenzverfahren für überschuldete Staaten. 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 Mitglieder der Eurozone wären in allen Gremien aktiv stimmberechtigt. Die volle Mitbestimmung wäre nur den Mitgliedern exklusiv vorbehalten und ginge mit einem Austritt und einem Wechsel in den EWR verloren. Dies wäre der zentrale Anreiz, um Kooperation aufrecht zu erhalten und die Stabilität der Eurozone sicherzustellen. Auch für den Kern der EU wären weitere Reformen angesagt. Ratsam wäre z.B. eine breit angelegte Überprüfung der Aufgabenzuweisung nach dem Subsidiaritätsprinzip oder eine Reform der Zuwanderungspolitik, welche die Wanderungsbewegungen nicht beschränkt, aber die externen fiskalischen Folgekosten der Zuwanderung reduziert.

EWR: weniger Integration und mehr Autonomie

Ein aufgewerteter EWR ermöglicht den Mitgliedstaaten eine wirtschaftliche Integration ohne monetäre Integration. Eine Wirtschaftsgemeinschaft braucht weniger Integration als eine Währungsunion und kann daher den Mitgliedstaaten mehr nationale Autonomie bieten, ohne

dass die gemeinsame Entwicklung darunter leidet. Ein aufgewerteter EWR sicherte den Zugang zum großen Binnenmarkt. Dieser müsste sich nicht auf alle Teilbereiche der EU erstrecken und könnte z.B. auch ohne gemeinsame Agrarpolitik auskommen. Außerhalb der Eurozone ist eine uneingeschränkte Arbeitsmobilität weniger wichtig als innerhalb einer Währungsunion, sodass ein gewisser Spielraum für mehr nationale Autonomie mit weniger restriktiven gemeinsamen Regeln möglich ist. 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 besonderen Wünsche jedes Landes separat zurechtschneidert. Norwegen, Schweiz und Großbritannien müssten die EWR-Mitgliedschaft als Gesamtpaket mit gleichen Regeln für alle akzeptieren. Marktzugang mit sehr viel geringeren oder gar keinen Beitragszahlungen und andere Sonderlösungen wären gegenüber den anderen Mitgliedstaaten eklatant unfair und gefährdeten Zusammenhalt und Kooperation in der EU.

Die Mitgliedstaaten des EWR müssten auch 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 Mitgliedern der Eurozone als Kern der EU vorbehalten. Diese Exklusivität bräuchte es, um den Bestand der Eurozone zu schützen. Der Verlust der Stimmberechtigung trüge dazu bei, ihre Mitglieder von einem Austritt abzuhalten. Umgekehrt böte die exklusive Stimmberechtigung 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 Stimmberechtigung zu erhalten. Vielleicht würden manche Staaten zur Einschätzung gelangen, dass damit nicht weniger, sondern mehr nationale Souveränität durch aktive Mitbestimmung möglich wird, anstatt im EWR die Weiterentwicklung der EU weitgehend passiv nachvollziehen zu müssen. Wenn die EWR-Mitglieder dennoch auf mehr nationale Selbstbestimmung bestehen und sich nicht zum „Aufstieg“ in die Eurozone entschließen können, dann entsteht kein Schaden. Der EWR bliebe eine Wirtschaftsgemeinschaft in beidseitigem Interesse und mit fairer Kostenteilung. Um die gemeinsamen Interessen zu bedienen, wäre eine Konsultation der EWR-Mitglieder im Gesetzgebungsprozess sinnvoll.

5 Schlussfolgerungen

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 und Selbstbestimmung aufgeben. Zugegeben, nicht alle Vor- und Nachteile lassen sich verlässlich quantifizieren. Aber selbst wenn man die Mitgliedschaft in der EU nicht als Beitrag Österreichs zu mehr Kooperation und 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 wohl, dass Österreich als kleines Land mitten in Europa und umgeben von EU-Staaten im Gegensatz zu Großbritannien wirtschaftspolitisch 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 großer Souveränität. Nur als voll berechtigtes Mitglied kann Österreich die Entwicklungen in der EU beeinflussen. Angesichts dessen kann ein Öxit nur selbstschädigend sein. Er wäre ein höchst riskanter nationaler Entscheid nicht nur für uns, sondern auch für unsere Nachbarländer, mit denen wir in engstem Austausch stehen. Viel besser ist es, mit Sitz und Stimme und mit einer klaren Europastrategie auf eine Reform der EU hinzuwirken, die allen nützt.

Literatur

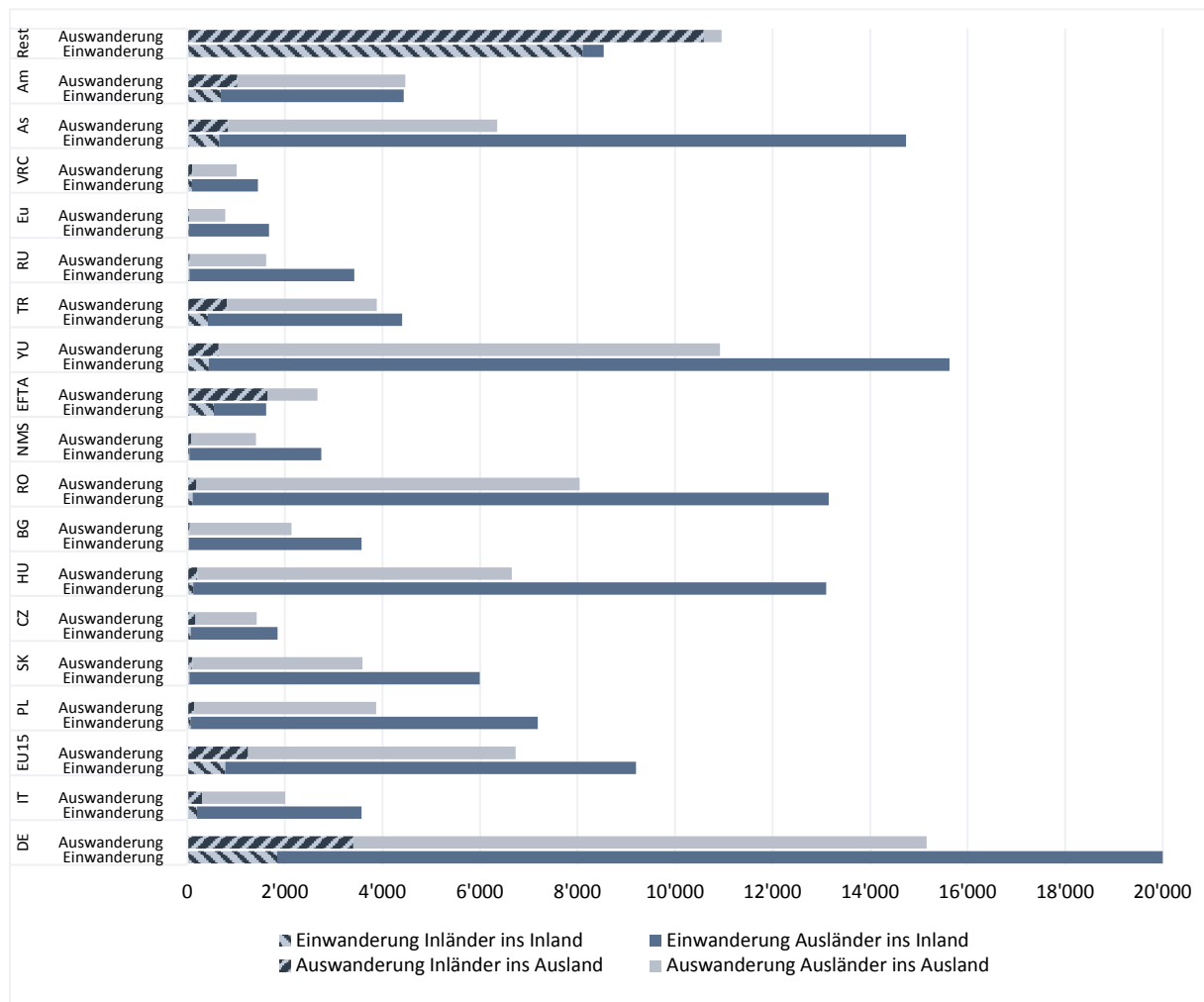
- Altomonte, Carlo, Tommaso Aquilante und Gianmarco I.P. Ottaviano (2012), The Triggers of Competitiveness: the EFIGE Cross-Country Report, *Bruegel Blueprint Series Volume XVII*.
- Baier, Scott L., Jeffrey. H. Bergstrand, Peter Egger und Patrick A. McLaughlin (2008), Do Economic Integration Agreements Actually Work? Issues in Understanding the Causes and Consequences of the Growth of Regionalism, *The World Economy* 31(4), 461-497.
- Bernard, Andrew B., Stephen J. Redding und Peter K. Schott (2009), *Multi-Product Firms and Trade Liberalization*, NBER Working Paper 12782.
- BMF (2016), *BMF-Bericht zum EU-Haushalt und zu seinen Auswirkungen auf den österreichischen Bundeshaushalt*, www.bmf.gv.at/budget/budgetangelegenheiten-der-eu/budgetangelegenheiten-der-eu.html, abgefragt am 28. Okt. 2016.
- BMWFW (2014), *Wirtschaftsbericht Österreich 2014*, BMWFW.
- 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.
- Borjas, George J. (2015), *The Wage Impact of the Marielitos: A Reappraisal*, NBER Working Paper No. 21588.
- Bruno, Randolph, Nauro Campos, Saul Estrin und Meng Tian (2016), *Gravitating towards Europe: An Econometric Analysis of the FDI Effects of EU Membership*, CEP Technical Paper, Brexit Analysis No. 3.
- 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.
- Dachs, Bernhard, Franziska Kampik, Thomas Scherngell, Georg Zahradnik, Doris Hanzl-Weiss, Gabor Hunya, Neil Foster, Sandra Leitner, Robert Stehrer und Waltraut Urban (2013), *Internationalisation of Business Investments in R&D and Analysis of their Economic Impact*, *Innovation Union Competitiveness Papers 2013/1*.
- Dachs, Bernhard, Martina Dünser und Thomas, Zahradnik (2015), *Internationalisation of Business Investments in R&D and Analysis of their Economic Impact (BERD Flows)*, Contract Nr. RTD/DirC/C3/2010/SI2.563818, Brussels.
- De Grauwe, Paul (2009), *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press.
- 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.
- Egger, Peter und Christian Keuschnigg (2015), Innovation, Trade and Finance, *American Economic Journal: Microeconomics* 7, 121-157.
- Fluch, Manfred und Fabio Rumler (2005), Preisentwicklung in Österreich nach dem EU-Beitritt und in der Währungsunion, *Geldpolitik & Wirtschaft Q2/05*, 75-96.
- Helpman, Elhanan, Marc J. Melitz und Stephen R. Yeaple (2004), Exports vs. FDI with Heterogeneous Firms, *American Economic Review* 94, 300-316.
- Iacovone, Leonardo, Ferdinand Rauch und Alan L. Winters, (2013), Trade as an Engine of Creative Destruction: Mexican Experience with Chinese Competition, *Journal of International Economics* 89(2), 379-392.
- Keuschnigg Christian, Brigitte Ecker, Christian Reiner und Sascha Sardadvar (2016), *Innovationsland Österreich – F&E, Unternehmensentwicklung und Standortattraktivität* [i.E.]

- Keuschnigg, Christian und Wilhelm Kohler (1996), Austria in the European Union: Dynamic Gains from Integration and Distributional Implications, *Economic Policy* 22, 155-211.
- Keuschnigg, Christian und Wilhelm Kohler (2002), Eastern Enlargement of the EU: How Much is it Worth for Austria? *Review of International Economics* 10, 324-342.
- Krugman, Paul, Maurice Obstfeld und Marc Melitz (2015), *International Economics: Theory and Policy*, 10. Auflage, Pearson.
- Looi Kee, Hiau, Alessandro Nicita und Marcelo Olarreaga (2009), Estimating Trade Restrictiveness Indices, *Economic Journal* 119(534), 172-199.
- Mariniello, Mario, Andre Sapir und Alessio Terzi (2015), *The Long Road towards the European Single Market*, Bruegel WP 2015/01.
- Nickel, Stephen und Jumana Salaheen (2015), *The Impact of Immigration on Occupational Wages: Evidence from Britain*, Bank of England, Staff WP No. 574.
- Nowotny, Klaus (2011), *Welfare Magnets, Taxation and the Location Decisions of Migrants to the EU*, WIFO Working Papers 393.
- Sardadvar, Sascha (2015), How migrant status affects health beyond socio-economic status: evidence from Austria, *International Migration Review* 49(4), 843-877.
- Sardadvar, Sascha (2016), Vertiefen sich die Wohlstandsniveaus innerhalb der EU? *Wirtschaft und Gesellschaft* 42(2), 281-302.
- Winckler, Georg (1994), Geldwirtschaftlicher Sektor: Geldpolitik, in: Nowotny, Ewald und Georg Winckler: *Grundzüge der Wirtschaftspolitik Österreichs*. Wien, Manz.
- Wisbauer, Alexander und Regina Fuchs (2014), Außenwanderungen 2012, *Statistische Nachrichten* 3/2014.
- WTO (2015), *World Tariff Profiles 2015*, www.wto.org/english/res_e/publications_e/world_tariff_profiles15_e.htm, abgefragt am 25. Oktober 2016.

Anhang

Abbildung A1 spaltet die Wanderungsströme Österreichs mit verschiedenen Teilen der Welt auf. Sie sind von simultaner Ein- und Auswanderung geprägt. Auch wenn die Saldi recht erheblich von Null abweichen können, so sind sie in der Regel doch um einiges kleiner als die Bruttowanderungszahlen. Daraus folgt, dass ein erheblicher Teil der Arbeitnehmer (einschließlich der ausgewanderten Österreicher) nach kurzer Zeit oder auch mehreren Jahren wieder in das Heimatland zurückkehrt.

Abbildung A1: Einwanderung und Auswanderung Österreichs nach Staatsangehörigkeit, 2012



Anmerkung: EU15: Mitgliedstaaten der EU vor 2004 ohne DE und IT; NMS: 2004 und 2007 beigetretene EU-Staaten ohne PL, SK, CZ, HU, BG, RO; YU: früheres Jugoslawien ohne Slowenien; EFTA: Mitgliedstaaten der EFTA plus Kleinstaaten, Eu: Europa ohne EU, früheres Jugoslawien, EFTA, Kleinstaaten, Türkei und Russland; VRC: Volksrepublik China; As: Asien ohne Volksrepublik China; Am: Nord- und Süd-Amerika; Rest: übrige Welt oder unbekannt
Quelle: Wisbauer und Fuchs (2014), eigene Berechnungen und Darstellung

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