

Mai 2024

Welches Europa brauchen wir?

Ein Plädoyer für eine Rückbesinnung Europas auf bessere Zeiten



Kurz war der Traum vom geeinten Europa; der Glaube an ein regelbasiertes Miteinander im europäischen Haus, das mehr Wohlstand für alle produzieren würde, scheint passé. Die Visionen großer Europäer wie Jean Monnet oder Robert Schuman sind den Minderwertigkeitskomplexen kleiner Provinzpolitiker gewichen. Diese finden nicht mehr Freihandel und Multilateralismus sexy, sondern sind fasziniert vom chinesischen Staatskapitalismus und seinem amerikanischen Abklatsch „Bidenomics“, einer Wirtschaftspolitik, die auf Staatskonsum basiert. Was für eine Welt entsteht da gerade? Und welche Rolle sollen Europa und Österreich darin spielen? Vom 6. bis 9. Juni haben wir die Wahl. Ein Plädoyer für eine Rückbesinnung Europas auf bessere Zeiten.

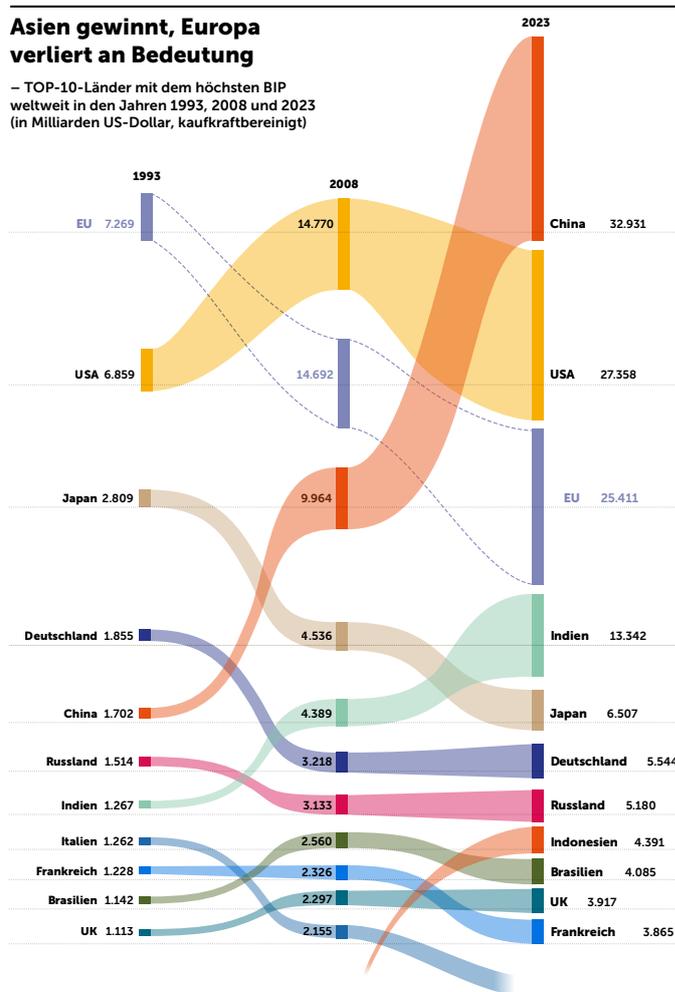
Das alte Europa...

... sah wohl noch nie so alt aus wie heute. Die Briten sind weg. Die Russen sind da. Wie lange die Amerikaner noch ihre schützende Hand über uns halten, steht in den Sternen. Denn auch die wirtschaftliche Bedeutung Europas schwindet (vgl. Abbildung 1). Seit den 1980er-Jahren hat sich der EU-Anteil am weltweiten Bruttoinlandsprodukt (BIP) fast halbiert; keine 15 Prozent sind es mehr. Vom Bevölkerungsanteil gar nicht zu reden. Auch die Wachstumsaussichten taugen nicht für Begeisterungstürme, denn die demografischen Herausforderungen und vor allem die Frage, wo künftig günstige Energie herkommen soll, scheinen weitgehend ungelöst. Der große Binnenmarkt ist zwar noch interessant, aber abgesehen davon wäre es wohl für viele in der neuen Welt nur noch eine Randnotiz, wenn Europa demnächst zur russischen Provinz am Atlantik absteigen würde.

In der neuen Welt tanzen sie inzwischen zu einem ganz neuen Beat. Die DJs sind die Chinesen. Das Reich der Mitte gestaltet heute große Teile der Welt nach seinem Gusto. Die neue Seidenstraße reicht bis weit nach Europa und mit ihr der chinesische Einfluss. Stück für Stück haben sie die Europäer aus vielen Geschäftsfeldern herausgedrängt und in Abhängigkeiten verstrickt. Sie besitzen europäische Unternehmen und große Teile der Infrastruktur. Es heißt, sie könnten uns mit einem Knopfdruck das Licht ausknipsen. Victor Gao – Vizepräsident des Centers for China and Globalization (CCG) – konnte seine Häme kaum verbergen, als er neulich einem britischen Journalisten ausrichtete, sein Land sehe die Briten nicht als Kon-

kurrenten. Sie sollten doch endlich erkennen, dass China ein Fakt sei. Ein Megatrend, mit dem sie auskommen müssten. Gao schien die Idee für einen Witz zu halten, das Vereinigte Königreich könne mehr sein als ein Absatzmarkt für chinesische Produkte.

Abb. 1: Europa steigt ab



Quelle: Internationaler Währungsfonds.

Nun sind Anfang Juni fast 360 Millionen Europäer an die Wahlurnen gerufen, um ein neues EU-Parlament zu bestimmen. Wieder einmal werden sie ihr Schicksal auch in die Hände von Komikern und Populisten legen. Zwischen ungezügelter Regelungswut und dumpfen Ausstiegphantasien wird auch das neue Parlament über weite Strecken einem Kuriositätenkabinett gleichen.

Doch ein Europa, das nicht nur überleben, sondern weiterhin sogar für das Gute in der Welt wirken will, muss – ja, so banal ist das – eine Wirtschaftsmacht bleiben. Alles steht und fällt mit der Frage, ob die neuen Spieler Europa noch brauchen werden. Nur dann wird Europa beim Klimaschutz und bei Menschen-

rechten in die Welt hineinwirken können. Dafür muss Europa schnellstens seine Faszination für den chinesischen Staatskapitalismus ablegen und auch „Bidenomics“ vergessen.

Eine kaputte Uhr geht zweimal am Tag richtig; wer uns von der Agenda Austria für ewiggestrig hält, hat heute sogar mal recht: Die EU muss sich wieder auf ihr ursprüngliches Wesen besinnen – den Binnenmarkt, die vier Grundfreiheiten. Das einzig Neue muss der robuste Auftritt nach außen sein, etwa mit einer gemeinsamen Außen- und Verteidigungspolitik. Dies ist ein Plädoyer für eine EU, die wieder zu sich selbst findet. Eine #nobullshit-EU, die sich nicht in Prinzipienerei verheddert und sich damit in der Welt zum Gespött macht. Eine, die sich nicht spalten lässt durch politische Sabotage seitens Chinas oder Russlands. Ein Aufbruch zurück in die Zukunft.

Österreich wäre nicht Österreich ohne die EU

Bevor wir mit ein bisschen EU-Bashing beginnen, sollten wir uns klar machen, wo wir ohne sie stünden. Denn EU-Feinde gibt es in Österreich genug. Wer von der politischen Mitte des Landes nach links oder rechts geht, braucht nicht viele Schritte zu tun, um ihnen zu begegnen. Links trifft man bald auf Andreas Babler, der in der EU ein „neoliberalistisches [sic], protektionistisches [...] Konstrukt in der übelsten Art und Weise“ erkennt. So ganz scheint sich der SPÖ-Vorsitzende nicht klar zu sein, was er nun an der EU schlecht findet – den Hang zu Freihandel und Globalisierung oder das genaue Gegenteil davon.

Wendet man sich nach rechts, dann dauert es nicht lange, bis man den nächsten EU-Feinden begegnet. FPÖ-Chef Herbert Kickl weist Öxit-Pläne in der Regel von sich; ihm reicht es, dass seine Wähler seine wahre Einstellung kennen. Die Positionierung der FPÖ im aktuellen Wahlkampf lässt dahingehend keine Zweifel offen.

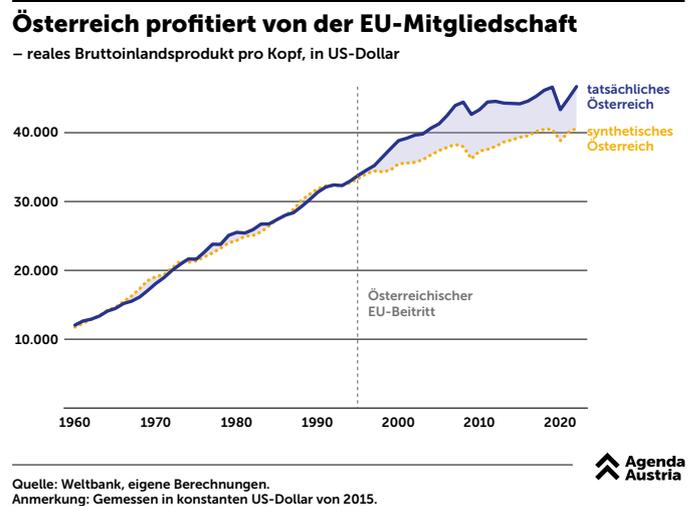
Doch Fakt ist: Österreich hat massiv vom EU-Beitritt profitiert und tut das auch weiterhin. Man vergisst das häufig, weil die Alternative – nämlich ein Österreich im Jahr 2024 außerhalb der EU – nicht erlebbar ist. Doch schon relativ simple Mittel schaffen hier Abhilfe. Zum Beispiel die *Synthetic Control Method (SCM)*.¹ Mit diesem Ansatz wird das Unmögliche möglich: Da wir in der Realität kein Österreich beobachten können,

¹ Vgl. zur Methode z. B. Abadie und Gardeazabal (2003) oder Abadie et al. (2010).

das 1995 nicht in die EU eingetreten wäre, basteln wir uns aus anderen Ländern, die tatsächlich nicht der EU angehören, ein synthetisches Österreich zusammen. Dieses Frankenstein-Österreich ist dann der Vergleichsmaßstab für die Wirkung des EU-Beitritts, den wir in der Realität nicht haben.

Als Spenderpool für unser synthetisches Österreich ziehen wir die Länder der OECD² heran, die nicht der EU angehören und für die die Weltbank eine lange Zeitreihe ab 1960 ausweist.³ Abbildung 2 zeigt das Ergebnis. Das synthetische Österreich hätte sich seit Ende der 1990er-Jahre deutlich weniger dynamisch entwickelt als das tatsächliche. Seit 1995 wäre das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf und Jahr um fast 0,5 Prozentpunkte langsamer gewachsen; am aktuellen Rand wäre es um 13 Prozent niedriger. Die Gründe dafür sind vielfältig. Zum Beispiel wurde hochqualifizierte Zuwanderung aus den anderen EU-Mitgliedstaaten erleichtert, es wurde mehr mit den Partnern gehandelt und die Direktinvestitionen aus dem Ausland stiegen an.⁴

Abb. 2: Österreich und die EU



Andere Analysen dieser Art gelangten qualitativ zu ähnlichen Ergebnissen.⁵ Auch elaboriertere Modelle kamen zum Schluss, dass Österreich in vielfacher Hin-

² OECD = Organisation for Economic Co-operation and Development

³ Es fehlen Island, Israel, die Schweiz und Neuseeland. Als Schätzmethode verwenden wir SCUL (Synthetic Control Using LASSO [= Least Absolute Shrinkage and Selection Operator]). Sie benutzt eine Regressionstechnik, um aus den Outcomes des Spenderpools ein Kontrafaktum zu schätzen. Wir verwenden das Stata-Package von Greathouse (2022).

⁴ Letzteres gilt allerdings auch umgekehrt. Auch die aktiven Direktinvestitionen österreichischer Unternehmen in anderen Ländern gingen deutlich nach oben.

⁵ Vgl. z. B. Campos et al. (2019/2022).

sicht vom EU-Beitritt profitierte.⁶ Sie finden ebenfalls, dass Österreich ohne die EU im Durchschnitt seit 1995 um rund einen halben Prozentpunkt pro Jahr langsamer gewachsen wäre; insgesamt wären wir heute ohne den Handelseffekt der EU um über 44 Milliarden Euro ärmer.⁷ Damit profitiert Österreich stärker von der EU als die meisten anderen Mitglieder.

Wie macht die EU das? Ihr Erfolgsmodell ist der Binnenmarkt. Doch wie ist es um ihn bestellt?

Der Binnenmarkt:

Wohlstandsgenerator für Europa

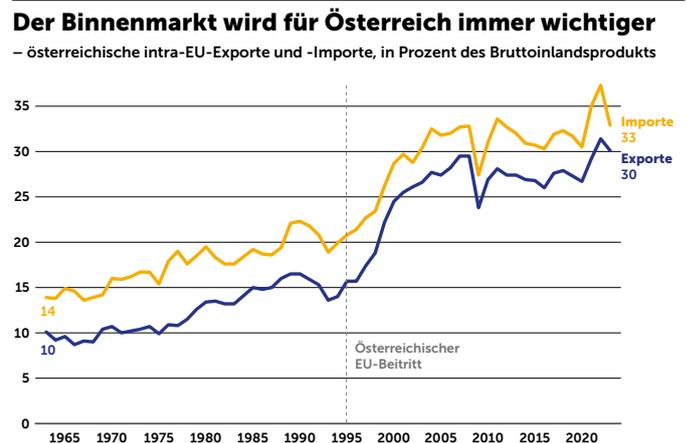
Den „Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ hat die EU in ihren Statuten fest verankert.⁸ Auf der Grundlage der US-amerikanischen Verfassung ließe sich theoretisch der Sozialismus einführen; der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) erlaubt das nicht. Der vorläufige Höhepunkt der ökonomischen Integration der EU war 1993 die Erschaffung des Binnenmarkts mit seinen vier Grundfreiheiten. Nicht die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) oder der fixierte Flaschenverschluss machen die EU aus. EU heißt Binnenmarkt. Das war schon bei der Gründung der Montanunion die Idee.⁹

Der Binnenmarkt beruht bekanntlich auf vier Säulen: Der *Personenfreizügigkeit*, die vor allem die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Niederlassungsfreiheit für natürliche und juristische Personen umfasst. Inzwischen kommen zwölf Prozent der in Österreich Beschäftigten aus einem anderen EU-Land; der Anteil hat sich seit 1995 fast versechsfacht. Weiters auf der *Dienstleistungsfreiheit*, die erlaubt, im EU-Ausland diskriminierungsfrei Leistungen zu erbringen, ohne sich dort niederlassen zu müssen. Auch in Tirol darf man ausländische Skilehrer nicht mehr benachteiligen. Mit der *Kapitalverkehrsfreiheit* ist es so eine Sache. Auch hier sind viele Hürden gefallen. Von einem gemeinsamen Kapitalmarkt sind wir aber noch weit entfernt. Noch immer bleibt österreichischen Unternehmen oft nichts anderes übrig, als sich über österreichische Banken zu finanzieren.

Und schließlich das Herzstück des Ganzen: die *Warenverkehrsfreiheit*. Gerade ein kleines Land wie Österreich erwirtschaftet einen großen Teil seines Wohlstands jen-

seits der Landesgrenzen. Und das geht eben umso besser, je freier der Handel mit den wichtigsten Partnern ist. Abbildung 3 verdeutlicht, dass der Warenaustausch Österreichs mit anderen EU-Mitgliedsländern (intra-EU) vor allem seit 1995 stark angestiegen ist.

Abb. 3: Handelsströme



Quelle: Europäische Kommission.



Reicher macht uns übrigens nicht nur der Export, der heimische Arbeitsplätze schafft. Auch importierte Produkte vergrößern unseren Wohlstand; entweder, weil wir sie nicht selbst produzieren können oder weil sie dann viel teurer wären. Außerdem steigt die Produktvielfalt. Wären wir eine geschlossene Volkswirtschaft, dann gäbe es für jedes Produkt nur etwa neun Millionen potenzielle Kunden. Tatsächlich wäre der Markt aber noch kleiner, da nicht jeder Österreicher jedes Produkt regelmäßig konsumiert. Würden Sie zum Beispiel eine neue Blindnietzange brauchen, dann hätten Sie wahrscheinlich nur eine einzige zur Auswahl; vielleicht würden Sie auch gar nicht fündig. Einen österreichischen Anbieter gäbe es wohl kaum, dürfte dieser seine Zange nicht auch ins Ausland verkaufen. Offene Grenzen erweitern den Kundenkreis erheblich; dadurch entsteht viel Raum für Produktvielfalt. Weil Österreich oft gerade bei Nischenprodukten Spitzenreiter ist, ist es für das Land so wichtig, ausreichend Kunden zu haben, damit sich der Betrieb lohnt.

Wie viel Regelungswut brauchen wir?

Binnenmarkt bedeutet keinesfalls Wilder Westen. Es reicht nämlich nicht aus, einfach nur die Zölle zu streichen und dann die Wohlfahrtsgewinne unter sich aufzuteilen. Die Teilnehmer am Binnenmarkt müssen sich auf eine lange Reihe von Standards und Vorschriften einigen; beispielsweise Produktions- und Prüfverfahren

⁶ Vgl. z. B. Oberhofer und Streicher (2019).

⁷ Vgl. Breuss (2021).

⁸ Art. 119 (1) AEUV.

⁹ Wenn auch damals eher aus Gründen der Rüstungskontrolle als mit ökonomischen Hintergedanken.

sowie Qualitätsstandards. Das ist gut für die Kunden, da in der EU hergestellte Produkte bedenkenlos konsumiert werden können. Für die Unternehmen hat es den Vorteil, dass sie ihr Produkt nur einmal und nicht in jedem Land der EU neu zertifizieren müssen. Dafür stehen sie dann aber auch im Wettbewerb, was insgesamt zu immer günstigeren und hochwertigeren Produkten führt und damit uns Konsumenten Freude bereitet.

Doch es geht nicht nur darum, die Konsumenten zu schützen. Es ist vor allem der Binnenmarkt selbst, der Schutz braucht. Denn gewisse merkantilistische Tendenzen konnten wir Europäer nie ganz ablegen. Immer lockt der Anreiz, das Ganze unter fadenscheinigen Vorwänden ein bisschen zu den eigenen Gunsten zu frisieren. Dass es eine gute Sache ist, wenn die Güter hinausgehen und das Geld hereinkommt, darüber gibt es in Europa wohl Einigkeit. Umgekehrt eher nicht.

Abb. 4: Interventionen

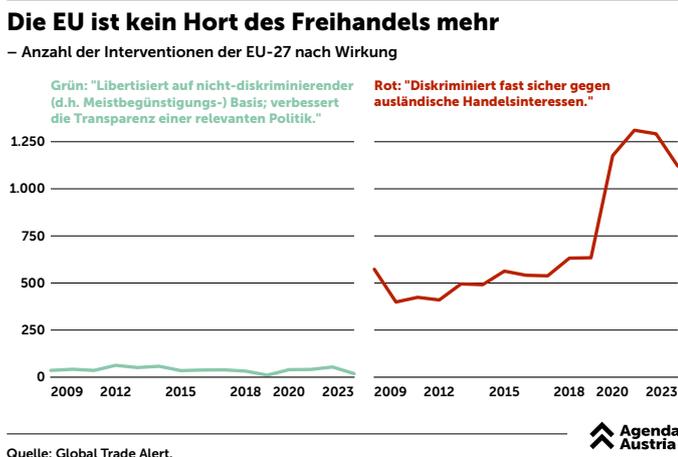


Abbildung 4 zeigt, dass die EU dem globalen Trend folgt und zunehmend Interventionen setzt, die den Handel einschränken. Die Global Trade Alert-Datenbank dokumentiert Interventionen, die den Handel betreffen und kategorisiert, ob sie zugunsten (grün) oder zulasten (rot) anderer Länder gehen. Die Interventionen reichen von klassischen Zöllen – die EU-Länder natürlich nicht gegeneinander und gegen andere nur im Verbund verhängen dürfen – über Subventionen und Local-Content-Klauseln¹⁰ bis hin zu Importverboten. Die Franzosen, die 2013 die Zulassung einiger

¹⁰ Local-Content-Klauseln legen fest, wie hoch der inländische Wertschöpfungsanteil mindestens sein muss, damit Auslandsengagements möglich sind. Sie stellen handelsbezogene Investitionsauflagen dar und verstoßen gegen geltendes Welthandelsrecht.

Daimler-Modelle wegen eines umstrittenen Kühlmittels stoppten, sind genauso enthalten, wie die Tschechen, die 2012 polnisches Speisesalz aus den Regalen nahmen, nachdem bekannt geworden war, dass dort Industriesalz beigemischt worden war. Argumentiert wird meist mit Konsumentenschutz und Sicherheitsbedenken. Auch während der Coronapandemie war das der Fall. Sie erwies sich als wahrer Globalisierungskiller. Regierungen entdecken immer dann ihre überbordende Fürsorge für die Menschen, wenn diese als Vorwand für ein bisschen Protektionismus dienen kann.

Deshalb ist es so wichtig, sich auf europaweit verbindliche Regeln zu einigen und sie dann durchzusetzen. Dazu gehören zum Beispiel:

Beihilfenregeln: Regierungen dürfen heimische Unternehmen nicht mit künstlichen Vorteilen ausstatten, die diesen gegenüber Firmen aus anderen Mitgliedstaaten Vorteile verschaffen. Wäre das nicht verboten, dann würden Wirtschaftsminister weiterhin Geld verteilend durchs Land reisen und rote Bänder durchschneiden. Nicht das beste Produkt würde sich dann durchsetzen, sondern dasjenige aus dem Land mit der größten Kriegskasse. Doch das Beihilfenrecht hatte es nicht immer leicht. In den Krisen der letzten Jahre wurde vieles möglich, was vorher undenkbar gewesen wäre. Ganze Politikbereiche sind inzwischen mehr oder weniger ausgenommen. Innerhalb der *Important Projects of Common European Interest (IPCEI)* kann das Geld ungehindert fließen. Ebenso geht unter dem Dach des *Green Deals* oder des *European Chips Act* im Grunde alles. Mit Blick auf China und den US-amerikanischen *Inflation Reduction Act (IRA)* scheint sich der Glaube durchzusetzen, wir könnten dagegen ansubventionieren. Sogar untereinander dürfen sich die EU-Mitglieder wieder das Wasser abgraben. Ob Intel vielleicht nicht nach Magdeburg gehen würde, wenn die Franzosen mehr als zehn Milliarden Euro angeboten hätten? Und GlobalFoundries und STMicro nicht ins südfranzösische Crolles, wenn die Deutschen mehr als drei Milliarden Euro auf den Tisch gelegt hätten?

Schuldenregeln: Spätestens bei der Einführung der gemeinsamen Währung bestanden die Hartwährungsländer auf strengen Staatsschuldenregeln und der No-Bail-Out-Klausel, die hochverschuldeten Ländern klar machen sollte, dass die anderen Euroländer den Karren im Notfall nicht aus dem Dreck ziehen würden. Der in der Folge geschaffene Wachstums- und Stabilitätspakt basiert auf den Maastricht-Kriterien, die ursprünglich

eine Schuldenobergrenze von 60 Prozent des BIP sowie eine maximale Neuverschuldung von drei Prozent pro Jahr vorsahen. Später kamen strukturelle, also um konjunkturelle Schwankungen und Sondereffekte bereinigte Regeln hinzu. Die kürzlich durchgeführten Reformen sehen nun individuellere Regeln in Abhängigkeit vom Schuldenstand sowie Ausnahmen für Investitionen vor. Doch viele Länder tun sich seit jeher schwer mit der Einhaltung der Maastricht-Kriterien. Die Schuldenquote liegt inzwischen in vielen Ländern bei über 60 Prozent, manche sind nie in die Nähe dieser Schwelle gekommen. Auch an der Dreiprozenthürde zu straucheln, ist in Ländern wie Frankreich oder Griechenland eher die Regel als die Ausnahme.

Kartellrecht: Mindestens genauso gern wie Wirtschaftspolitiker Geld ausgeben, um heimische Unternehmen zu subventionieren, brüsten sie sich mit europäischen Champions. Der ehemalige deutsche Wirtschaftsminister Peter Altmaier machte diese Fantasie sogar zum Leitbild seiner Industriepolitik, die er am liebsten gleich ganz Europa umhängen wollte. Als Testimonial für diese Art von Politik wird gerne Airbus herangezogen. Nun ist Airbus natürlich ein überaus erfolgreiches Unternehmen, das die Monopolstellung von Boeing tatsächlich aufbrechen konnte. Doch all die Himmelfahrtsprojekte, aus denen nie etwas wurde, sieht man nicht. Denn sie haben einen starken Gegner: die europäische Wettbewerbsbehörde. Die Fusionskontrolle ist ein mächtiges Tool. Aus zwei bescheiden performenden Unternehmen wird eben kein lukratives, das es mit Weltmarktführern aufnehmen könnte, wenn man ihm erlaubt, im heimischen Markt die Konkurrenz abzuschütteln.

Einsames Europa

Doch nicht nur nach innen können sich die Europäer nur schwer an die Prinzipien gewöhnen, die ihren Wohlstand ausmachen. Auch nach außen schottet sich die EU gerne ab.¹¹ Hier muss sie mit einer Stimme sprechen, da sie nicht nur eine Freihandelszone ist (zusammen mit Norwegen, Island und Liechtenstein), sondern auch eine Zollunion. Sie macht also nach innen Freihandel und setzt gleichzeitig nach außen eine einheitliche Handelspolitik um. Das ist zum Beispiel beim USMCA (ehemals NAFTA) zwi-

schen den USA, Mexiko und Kanada nicht der Fall. Deshalb verhandelt die EU mit Kanada über CETA und mit den USA über TTIP. Umgekehrt ist aber für die Amerikaner die EU der einzige Ansprechpartner, wenn es um Handelspolitik geht. Norwegen, Island und Liechtenstein – die zwar Teil des europäischen Wirtschaftsraums sind, aber eben keine EU-Mitglieder – konnten gemeinsam mit der Schweiz ein Handelsabkommen mit Indien schließen und damit etwas schaffen, was die EU seit Jahrzehnten nicht hinkommt.

Statt die Welt stärker zu verbinden, wird hierzulande ideologisch Krieg geführt. Und wieder dient oft der Konsumentenschutz als Vorwand.

Denn statt die Welt stärker zu verbinden, wird hierzulande ideologisch Krieg geführt. Kein Vorwand ist dabei zu dümmlich. Und wieder dient oft der Konsumentenschutz als Vorwand. Ob das Tunken eines geschlachteten Hühnchens in Chlor ein tatsächliches Sicherheitsrisiko darstellt, spielt keine Rolle, solange es dadurch draußen bleibt. Der Kreativität sind kaum Grenzen gesetzt. Die Franzosen hielten in den 1980er-Jahren japanische Videorecorder draußen; sie stapelten sich – aus organisatorischen Gründen – in einem entlegenen, heillos überlasteten Zollbüro in Poitiers. Natürlich wussten die Franzosen, dass sie die heimische Nachfrage nicht aus eigener Kraft stemmen konnten. Stattdessen wollten sie aus drei Unternehmen einen europäischen Champion schaffen, der es mit den Japanern aufnehmen sollte: Thomson aus Frankreich, Grundig aus Deutschland und Philips aus den Niederlanden. Es wurde nichts daraus.

Da wir Europäer aufgehört haben, über die Schaffung gemeinsamer Wirtschaftsräume nachzudenken, orientieren sich nun selbst unsere Partner nach den gescheiterten Verhandlungen mit der EU in Richtung Pazifik. Dort existiert mit RCEP mittlerweile das größte Handelsabkommen überhaupt (vgl. Abbildung 5). Wer wird dort wohl an den Turntables sitzen und die Produktstandards definieren? China. Dort entstehen die neuen Leitmärkte. Dass die Chinesen zum Beispiel westliche Abgasnormen einfach übernehmen, gehört wohl der Vergangenheit an. Für die Umwelt muss das übrigens kein Nachteil sein. Europäische Autobauer

¹¹ Abkürzungen im Folgenden: USMCA = United States-Mexico-Canada Agreement, NAFTA = North American Free Trade Agreement, CETA = Comprehensive Economic and Trade Agreement, TTIP = Transatlantic Trade and Investment Partnership, JEFTA = Japan-EU Free Trade Agreement, RCEP = Regional Comprehensive Economic Partnership, MERCOSUR = Mercado Común del Sur.

müssen sich schon heute strecken, um den neuen Standard China 6b umzusetzen, der strenger ist als Euro 7 wohl je sein wird. So ändern sich die Zeiten.

Abb. 5: Freihandelszonen

Die größten Freihandelszonen

– in Prozent des Welt-BIP und der Weltbevölkerung

	Anteil am Welt-BIP im Jahr 2000	Anteil am Welt-BIP im Jahr 2023	Anteil an der Weltbevölkerung im Jahr 2000	Anteil an der Weltbevölkerung im Jahr 2023
RCEP	21,7	31,6	33,1	29,3
USMCA	24,7	18,8	6,9	6,5
EWK + Schweiz	21,1	15,2	7,3	5,9

Quelle: Internationaler Währungsfonds, eigene Berechnungen.
 Anmerkung: Die regionale, umfassende Wirtschaftspartnerschaft (RCEP) umfasst China, Japan, Korea, Australien, Neuseeland, Brunei, Indonesien, Kambodscha, Laos, Malaysia, Myanmar, Philippinen, Singapur, Thailand und Vietnam. USMCA umfasst die USA, Mexiko und Kanada. Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) umfasst neben den Ländern der EU zusätzlich Island, Norwegen und Liechtenstein.



**Handlungsempfehlungen:
 Die Grundfreiheiten aufblühen lassen
 und den Binnenmarkt stärken**

Die Bürokratiemaschine stilllegen

Wie gesagt: Einen Binnenmarkt ganz ohne Regulierung gibt es nicht. Sicherheit und Konsumentenschutz können gute Argumente für Regulierung sein; ebenso wichtig sind aber Regeln, damit Sicherheit und Konsumentenschutz nicht den Deckmantel für Protektionismus bilden können.

Doch wenn Bürokratie den Binnenmarkt nicht mehr schützt, sondern ihm die Luft abschnürt, dann läuft etwas falsch. Mit Häme schaut die Welt derzeit nach Europa. Das Wall Street Journal attestierte uns jüngst eigenes Verschulden für das Abrutschen in die Bedeutungslosigkeit in Bereichen, in denen Innovation und Mut statt Regulierung und Maschinenstürmerei angesagt wären. Wer auch immer das zuerst gesagt hat – der alte Sinnspruch gilt weiterhin: America innovates, China replicates, Europe regulates.

Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, dass die EU sich nicht scheut, gewaltige Papiertiger zu erschaffen. Am Ende sind Unternehmen dann verpflichtet, jedes Jahr mehrere Hundert Seiten starke Nachhaltigkeitsberichte (CSR¹²) zu fabrizieren. Das Argument der Befürworter solcher Vehikel ist immer, dass ja nur sehr große Unternehmen damit gemeint seien. Doch trotzdem steht dahinter ein gewaltiger, unproduktiver Personalaufwand, der die Volkswirtschaft insgesamt schwächt. Rund um

¹² CSR = Corporate Social Responsibility.

die Berichtspflichten der Unternehmen ist inzwischen eine ganze Industrie entstanden, die Fachkräfte bindet, die anderswo besser eingesetzt werden könnten. Auch bei der neuen Lieferkettenrichtlinie wird das so sein.¹³ Und sie wird indirekt auch die kleineren Unternehmen betreffen, da die Sorgfaltspflichten von oben nach unten durchgereicht werden.

Dazu kommt, dass viele der Vorschriften ihren Zweck verfehlen dürften. Am Ende der CSR-Berichterstattung stehen oft farbenfrohe Werbeproschüren, mit Brief und Siegel einer gut bezahlten Wirtschaftsprüfungsagentur. Inzwischen gibt es sogar Bestrebungen, die Berichterstattung mittels künstlicher Intelligenz zu optimieren. Doch ob ein Unternehmen die Welt wirklich zu einem besseren Ort macht, oder ob es nur versucht, sich als möglichst sauber zu präsentieren, ist offen. Die Lieferkettenrichtlinie könnte sogar kontraproduktiv wirken. Da nämlich selbst die sorgfältigsten europäischen Unternehmen nicht garantieren (und schon gar nicht mit fünf Prozent ihres weltweiten Umsatzes dafür haften) können, dass der siebzehnte Zulieferer eines Lieferanten in Vietnam nach unseren Sozial- und Umweltstandards arbeitet, werden sie sich nach und nach von dort zurückziehen und das Feld den Chinesen überlassen, die bekanntlich weniger hehre Ansprüche haben. Ob es den Arbeitskräften in diesen Ländern dann besser geht, ist fraglich. Derweil klopfen sich die Europäer dafür auf die Schultern, das Richtige getan zu haben.

Ein Teil der Nachhaltigkeitsberichterstattung sind die Angaben gemäß Taxonomie-Verordnung. Hier will der Gesetzgeber abbilden, welche Teile eines Geschäftsmodells nachhaltig sind und welche nicht. Was nachhaltig ist, bestimmt das EU-Recht. Erdgas und Atomkraft zählen zum Beispiel – für viele überraschend – dazu. Die Idee ist, dass Unternehmen, die nicht ins Raster passen, früher oder später Finanzierungsprobleme bekommen. Selbst Finanzaufsichtsbehörden – traditionell eher keine Gegner staatlicher Eingriffe in den Kapitalmarkt – kritisierten die Regelung zuletzt scharf. Die Vermischung aus Finanzmarktregulierung und Nachhaltigkeit sei wenig zielführend.

Immerhin gibt es inzwischen Initiativen zum Bürokratieabbau auf europäischer Ebene. Der deutsche Normenkontrollrat verweist zum Beispiel darauf, dass

¹³ Durch die von der EU-Kommission verabschiedete Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD) sollen hohe Umweltstandards in Lieferketten gewährleistet werden.

vor allem die EU-Kommission das Thema behandelt und inzwischen sogar eine „One in, one out“-Regel implementiert hat. Erst vor wenigen Monaten kündigte Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen erneut an, 25 Prozent der Berichtspflichten streichen zu wollen. Schön und gut. Doch im Trilogverfahren mit Rat und Parlament sind der Bürokratie dann doch wieder Tür und Tor geöffnet. Auch scheint es bei den Entlastungsmaßnahmen selten um das Ob der Regulierung zu gehen, sondern bestenfalls um das Wie. Mit ein bisschen Verschlinkung und mehr Digitalisierung wird es aber wohl nicht getan sein. Vielmehr muss nach einem umfassenden Kahlschlag (von mindestens 25 Prozent!) eine eingehende organübergreifende Folgekostenabschätzung stattfinden. Und sei es nur, damit die Urheber der Bürokratiebelastung anfangen, ein Gespür für das Problem zu entwickeln. Außerdem müssen kleine und mittelgroße Unternehmen (KMU) entlastet werden. Man bedenke: Das europäische Emissionszertifikatehandelssystem ETS betrifft nur ungefähr 10.000 Unternehmen und funktioniert dennoch als das klimapolitische Zugpferd schlechthin. Mit welcher Begründung wird also die CSR-Berichtspflicht ab 2026 auch auf börsennotierte KMU ausgeweitet? Allein in Österreich werden bald 2.000 Unternehmen betroffen sein. Die indirekte Belastung durch die Lieferkettenrichtlinie kommt noch dazu.

Der Binnenmarkt ist das Kerngeschäft der EU. Sich nach innen wieder stärker ökonomisch zu integrieren, wird unbedingt erforderlich sein.

Handelspolitik strategisch und weniger moralisch gestalten

Der Binnenmarkt ist das Kerngeschäft der EU. Sich nach innen wieder stärker ökonomisch zu integrieren, wird unbedingt erforderlich sein. Um die unwiderstehlichen Kräfte des Wettbewerbs zu fördern, braucht es starke Beihilfen- und Schuldenregeln, die bei Zuwiderhandeln auch sanktionieren. Auch das geplante Notfallinstrument für den Binnenmarkt kann eine wesentliche Rolle spielen. Im Krisenfall können Mitgliedstaaten den Export wichtiger Güter nicht mehr verhindern oder zentrale Lieferketten durch Einreisestopps unterbrechen. Noch bedeutsamer wäre es aber, auch die anderen „Notfallinstrumente“ – nämlich die Aus-

nahmen von den Beihilfe- und Schuldenregeln unter außergewöhnlichen Umständen – nach einem Krisenfall zügig wieder einzufangen.¹⁴

Doch so oder so: Die wirtschaftliche Bedeutung der EU in der Welt schwindet dahin. Schon aus rein demografischen Gründen. Wir müssten pro Kopf viel stärker wachsen als andere Länder, um den Anteil an der weltweiten Wirtschaftsleistung aufrechtzuerhalten. Das wird allein schon energiepolitisch schwierig. Außerdem sind wir in wichtigen Wachstumsfeldern weiterhin zu wenig präsent.

Umso wesentlicher wird es sein, sich nach außen wieder anschlussfähiger zu machen. Daher braucht es eine stärkere Zusammenarbeit der westlichen Wertegemeinschaft. Am Tag nach der EU-Wahl müssen wir Handelsgespräche mit den USA aufnehmen. Nicht über „TTIP light“, der Anspruch muss mindestens „TTIP heavy“ sein! Zölle und Quoten sollten gestrichen, Qualitätsstandards gegenseitig anerkannt werden. Zudem braucht es eine Vertiefung bei Bildung und Forschung. Einfacher geworden sind die Verhandlungen sicher nicht. Das Chlorhuhn kommt jetzt auf jeden Fall. Bei der US-Administration – unabhängig davon, wie die Wahl im November ausgeht – sind wir inzwischen eher Bittsteller als Partner. Und ausgesprochene Freihandelsbefürworter sind weder Trump noch Biden.

Druck braucht es auch bei anderen Handelsabkommen, die seit Jahren in der Warteschleife hängen. Zum Beispiel mit dem rohstoffreichen Australien. Auch EU-MERCOSUR darf nicht auf dem Altar der NGOs geopfert werden. Seit 1999 verhandelt die EU mit den Staaten Südamerikas über intensivere Handelsverflechtungen. Statt sich von Horrorgeschichten treiben zu lassen, sollten wir unsere Interessen mit einem Abschluss stärken. Auch im Hinblick auf die neuen Allianzen im Pazifik wäre es wichtig, die südamerikanischen Staaten stärker an Europa zu binden.

Neben den Ländern, mit denen wir kulturelle und moralische Werte teilen, werden wir auch wieder mehr mit solchen zusammenarbeiten müssen, die uns zwar ferner sind, dafür aber strategisch umso wichtiger. Um auf globaler Ebene nicht weiter an Bedeutung zu ver-

¹⁴ Die ursprüngliche Fassung des Notfallinstruments sah übrigens auch vor, dass die EU-Kommission in einem Krisenfall umfassende Durchgriffsrechte bis hinein in die Produktionsplanung und Lagerhaltung bestimmter Unternehmen erhält. Hier zeigt sich einmal mehr die ambivalente Haltung der europäischen Politik beim Thema Freihandel.

lieren, müssen wir uns den Zugang zu Ressourcen offenhalten. Die Energiewende benötigt Rohstoffe, die wir in Europa nicht in ausreichendem Maße finden. China besetzt diese Regionen bereits seit Jahren strategisch. Die Demokratische Republik Kongo gehört zum Beispiel sowohl bei Kobalt als auch bei Kupfer zu den größten Exporteuren. Mehr als die Hälfte aller Ausfuhren gehen heute an China. Nach Europa gehen nur etwa zehn Prozent. Reagieren wir nicht rechtzeitig, werden wir bald bei den erneuerbaren Energiequellen ähnliche Abhängigkeiten wie beim russischen Gas haben. Denn ohne ausreichend Nickel, Graphit, Aluminium, seltene Erden, Kobalt, Kupfer und Lithium werden wir die Energiewende importieren müssen. Selbst Wasserstoff werden wir zu Beginn nicht ausreichend in Europa produzieren können.

Mehr Kapitalismus wagen

Bis zum Ausbruch der Finanzkrise wuchsen die USA und die EU in etwa gleich schnell. Während sich die USA nach einem harten Einbruch wieder erholten, dauerte es in Europa allerdings viel länger. So richtig auf den Wachstumspfad zurückgefunden haben wir bis heute nicht. Das ist natürlich einerseits bedingt durch die Eurokrise, die uns im Anschluss einiges gekostet hat. Die gab es in den USA so nicht. Aber gerade in Hinblick auf die schnell wachsenden innovativen Sektoren weist die EU einen systematischen Nachteil auf. Wie Abbildung 6 zeigt, fehlt es ihnen an Kapital. In der EU mangelt es vor allem an großen institutionellen Anlegern, wie den Pensionsfonds, die als Teil ihrer Diversifikationsstrategie zu den wichtigsten Kapitalgebern privater Wagniskapitalfonds in den USA gehören.

Abb. 6: Marktkapitalisierung

Finanzierungsinstrumente

– in Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2022



Quelle: EZB, OECD, Sachverständigenrat.



Europas (und insbesondere Österreichs) Unternehmen finanzieren sich traditionell vorwiegend über die heimischen Banken. Die Finanzierung über Eigenkapital ist nur schwach ausgebaut; die heimische Marktkapitalisierung – also der Gesamtwert aller im Umlauf befindlichen Anteile börsennotierter Unternehmen – liegt nur bei knapp einem Viertel des Bruttoinland-

sprodukts. Das ist eine der großen Schwächen des österreichischen Wirtschaftsstandorts.

Gerade KMU tun sich teilweise schwer, überhaupt Finanzierungsquellen für ihre Anliegen zu bekommen. Erstens sind die Banken seit der Finanzkrise im Jahr 2008 deutlich stärker reguliert. Und zweitens passen Rentabilität und Risiko moderner Geschäftsmodelle oft nicht mehr zu den Vorgaben. In Zeiten der Digitalisierung verfügen viele Unternehmen über hohe immaterielle Vermögenswerte; Banken verlangen aber nach handfesteren Sicherheiten.¹⁵ Auch wenn es um Risikokapital, Start-up- oder Wachstumsfinanzierung geht, wird das Risiko für den Bankensektor mit seinem Fokus auf Fremdkapitalfinanzierung oft zu hoch. Da ein ausgebauter Kapitalmarkt zur Finanzierung – vor allem von jungen Technologieunternehmen (Start-ups) – fehlt, ist es am Ende absurderweise vor allem der Staat, der die Finanzierung dieser Vorhaben übernimmt. Öffentliche Risikokapitalfinanzierung wiederum performt aber nachweislich schlechter als jene über private Geldgeber.¹⁶ Zudem wird es nach der Start-up-Phase bei der Anschlussfinanzierung eng, wenn der Staat als Financier nicht mehr da ist.

Ein stärkerer Kapitalmarkt würde der europäischen Wirtschaft zu mehr Flexibilität in der Unternehmensfinanzierung und zu einer besseren Verteilung des Risikos und damit auch zu mehr Wachstum verhelfen.¹⁷ Oder anders gesagt: Derzeit verzichten wir in Europa auf Wachstum, weil Investitionen nicht finanziert werden, deren Risiko für die heimischen Banken zu hoch ist. Anders als in den USA sind die Kapitalmärkte in den EU-Ländern ziemlich isoliert. Aufgrund der unterschiedlichen Vorschriften hat es die EU nie zu einem gemeinsamen Kapitalmarkt gebracht. Eine Vollendung des freien Kapitalverkehrs würde daher ungenutzte Potenziale heben.

Damit Landesgrenzen bei der Finanzierung keine Rolle mehr spielen, braucht es ganz generell – wie auch bei der Warenverkehrsfreiheit – eine Harmonisierung der gesetzlichen Bestimmungen. Dafür müssten die nationalen Insolvenz- und Wertpapiergesetze angeglichen werden. Kapitalgeber und -nehmer benötigen die gleichen Sicherheiten und Rechte, damit die grenzübergreifende Finanzierung tatsächlich funktio-

¹⁵ Vgl. z. B. Demertzis et al. (2021).

¹⁶ Vgl. z. B. Köppl-Turyna (2021).

¹⁷ Vgl. z. B. Sachverständigenrat (2023).

nieren kann. Gleiches gilt für den Anlegerschutz, wo Auskunfts- und Sorgfaltspflichten einheitlich geregelt werden müssen. Um auch KMU zu stärken, wäre eine Vereinfachung der Veröffentlichungskriterien notwendig, um an die Börse gehen zu können. Die EU plant mit dem *Listing Act* schon länger einen Schritt in diese Richtung: Auf Vorschlag der Kommission sollen die Anforderungen an KMU für einen Börsengang vereinfacht werden. Je nach Unternehmensgröße sollen die zu veröffentlichenden Unternehmenskennzahlen und damit der bürokratische Aufwand reduziert und harmonisiert werden.

Nur eine nach innen gestärkte und wirtschaftlich florierende EU kann nach außen robust auftreten. Das gilt vor allem für die Werte, die Europa gern exportieren möchte.

Eine steuerliche Gleichstellung von Fremd- und Eigenkapital würde dem EU-weiten Kapitalmarkt dann das nötige Leben einhauchen. Während Kreditzinsen als Aufwand steuerlich abzugsfähig sind, ist das bei Eigenkapital nicht der Fall. Die zusätzliche Abzugsfähigkeit von Eigenkapitalrenditen würde die steuerliche Diskriminierung von Eigenkapital reduzieren.¹⁸ Diese würde letztendlich auch im Bankensektor den Anreiz zu exzessiver Überschuldung mindern und die Krisenrobustheit verbessern. Zur kalkulatorischen Ermittlung könnten beispielsweise die variablen Unternehmenskreditzinssätze herhalten. Belgien führte eine steuerliche Abzugsfähigkeit im Jahr 2006 ein und konnte in weiterer Folge die Eigenkapitalquote signifikant erhöhen (um circa drei Prozentpunkte).¹⁹ Italien setzte eine Maßnahme im Jahr 2011 um, die zumindest für neu eingebrachtes Eigenkapital eine Abzugsfähigkeit zulässt.²⁰ Auch die Verbesserung des Verlustausgleichs und Verlustvortrags könnte helfen, die eigenkapitalintensive Wagnisfinanzierung zu fördern.

¹⁸ Vgl. z. B. Devereux und Freeman (1991).

¹⁹ Vgl. z. B. Meki (2023).

²⁰ Vgl. z. B. Branzoli und Caiumi (2020).

Fazit

Nur eine nach innen gestärkte und wirtschaftlich florierende EU kann nach außen robust auftreten. Das gilt vor allem für die Werte, die Europa gern exportieren möchte. Wer aber seinen wichtigsten Seehafen an die Chinesen verhökert hat (so wie Griechenland), wird wohl so schnell keine kritischen Worte über die dortigen Menschenrechtsverletzungen finden. Auch wer auf chinesische Unternehmen angewiesen ist, weil sich in Europa niemand findet, der die Infrastruktur des Landes aufbauen kann (so wie im Fall der EU-Beitrittskandidaten am Westbalkan), wird sich da schwertun. Und ein chinesischer Wechselrichter oder ein E-Auto lässt sich mit dem nächsten Softwareupdate problemlos lahmlegen. Da hält man doch lieber gleich den Mund.

Die EU hat zunehmend Schwierigkeiten, sich in der neuen Welt zurechtzufinden. Ihr Wohlstand beruht auf Freihandel. Doch nur mit viel Mühe lassen sich die Europäer auf Kurs halten. Die Prioritäten stimmen nicht mehr. Das Regelwerk, das ursprünglich den Binnenmarkt schützen sollte – allen voran die Beihilfen- und Schuldenregeln –, scheint nicht mehr das, was es einmal war. Ersetzt wird es zunehmend durch Regeln, die den europäischen Standort eher schwächen als stärken – zum Beispiel die Taxonomieverordnung, die Lieferkettenrichtlinie oder die unsäglichen Berichtspflichten für Unternehmen. Die Welt lacht darüber.

Der EU-Wohlstand beruht auf Freihandel.

Als geopolitischer Spieler ist die EU nur dann stark, wenn sie ein wirtschaftliches Gewicht in die Waagschale werfen kann. Dafür muss sie erstens neue Handelsabkommen schließen und die teils jahrzehntelangen Verhandlungen endlich zum Abschluss bringen. Wir müssen verstehen, dass wir nicht mehr in der Position sind, um hehre Ansprüche zu stellen. Zweitens muss der gemeinsame Kapitalmarkt in der EU endlich Realität werden, da es neben den Finanzierungsmöglichkeiten europäischer Unternehmen über heimische Banken auch flexiblere Alternativen braucht, um im digitalen Zeitalter mitmischen zu können. Und drittens muss die Axt an die Bürokratie gelegt werden. Der Brüsseler Papierkrieg kostet uns Wettbewerbsfähigkeit und wird die Welt nicht im Alleingang zu einem besseren Ort machen.

Literatur

- Abadie, A., Gardeazabal, J. (2003).** The economic costs of conflict: A case study of the Basque Country. In: *American Economic Review*, 93 (1), 113–132.
- Abadie, A., Diamond, A., Hainmueller, J. (2010).** Synthetic Control Methods for Comparative Case Studies: Estimating the Effect of California's Tobacco Control Program. In: *Journal of the American Statistical Association*, 105 (490), 493–505.
- Branzoli, N., Caiumi, A. (2020).** How effective is an incremental ACE in addressing the debt bias? Evidence from corporate tax returns. In: *International Tax and Public Finance*, 27 (6), 1485–1519.
- Breuss, F. (2021).** A simple EU model in EViews. WIFO Working Papers 638/2021. Online verfügbar unter: https://fritz.breuss.wifo.ac.at/Breuss_A_Simple_EU_Model_in_EViews_Wifo-WP_638_Oct_2021.pdf (abgerufen am 22.05.2022).
- Campos, N. F., Coricelli, F., Moretti, L. (2019).** Institutional integration and economic growth in Europe. In: *Journal of Monetary Economics*, 103, 88–104.
- Campos, N. F., Coricelli, F., Franceschi, E. (2022).** Institutional integration and productivity growth: Evidence from the 1995 enlargement of the European Union. In: *European Economic Review*, 104014.
- Demertzis, M., Domínguez-Jiménez, M., Guetta-Jeanrenaud, L. (2021).** Europe should not neglect its Capital Markets Union. Bruegel Policy Contribution No. 13. Online verfügbar unter: <https://www.bruegel.org/policy-brief/europe-should-not-neglect-its-capital-markets-union> (abgerufen am 22.05.2022).
- Devereux, M., Freeman, H. (1991).** A general neutral profits tax. In: *Fiscal Studies*, 12 (3), 1–15.
- Greathouse, J. (2022).** Scul: Regularized Synthetic Controls in Stata. Online verfügbar unter: <https://ssrn.com/abstract=4196189> (abgerufen am 22.05.2022).
- Köppl-Turyna, M., Köppl, S., Christopoulos, D. (2022).** Government-backed venture capital investments and performance of companies: The role of networks. Research Paper No. 21. Online verfügbar unter: https://ecoaustria.ac.at/wp-content/uploads/2022/07/RP21_GVC.pdf (abgerufen am 22.05.2022).
- Meki, M. (2023).** Levelling the debt–equity playing field: Evidence from Belgium. In: *European Economic Review*, 151, 104305.
- Oberhofer, H., Streicher, G. (2019).** Die Handelseffekte der österreichischen EU-Mitgliedschaft 25 Jahre nach der Volksabstimmung. FIW Research Reports. Online verfügbar unter: https://fiw.ac.at/wp-content/uploads/2023/02/Handelseffekte_25JahreEU_final.pdf (abgerufen am 22.05.2022).
- Sachverständigenrat (2023).** Jahresgutachten 2023/24. Wachstumsschwäche überwinden – In die Zukunft investieren. Online verfügbar unter: <https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/jahresgutachten-2023.html> (abgerufen am 22.05.2022).

**Eine wissenschaftliche Publikation
der Agenda Austria**

Herausgeber

Dr. Franz Schellhorn

Autoren

Dr. Jan Kluge

Mag. Hanno Lorenz

Carmen Tremel, MSc.

Begutachtung

PD Dr. Gerhard Reitschuler

Lektorat

MMag.a Judith Kreiner

Infografiken

Ksenia Pogorelova, MA

Agenda Austria

Türkenstraße 25/1/10

1090 Wien

Österreich

T +43 1 361 99 61-0

office@agenda-austria.at