

Was kann in Europa getan werden, damit Wachstumsprognosen der EU wieder nach oben korrigiert werden und die Wettbewerbsfähigkeit Europas wieder hergestellt wird?

Was können wir tun, um die Wettbewerbsfähigkeit Europas wiederherzustellen?

Europa hat sich nach dem Zweiten Weltkrieg und nach dem Fall des Eisernen Vorhangs zu einem der wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsräume der Welt entwickelt. Nach und nach hat der Kontinent den Rückstand zu den USA aufgeholt. Dabei stützte er sich auf seine zahlreichen Stärken: seine Menschen, seine geistigen, wissenschaftlichen und technologischen Fähigkeiten sowie seine unzähligen intellektuellen und wirtschaftlichen Leistungen.

Seit den 1990er Jahren hält Europa jedoch mit anderen führenden Volkswirtschaften nicht mehr Schritt. Es hat an Wettbewerbsfähigkeit eingebüßt. Die Produktivität in der EU ist seit Mitte der 1990er Jahre langsamer als in den USA gewachsen, und unter dem Einfluss der Krise sank die Produktivitätsrate stärker als in anderen Regionen. Das hat Folgen: Europäischen Unternehmen fällt es immer schwerer, im globalen Wettbewerb mitzuhalten. Das gilt vor allem für die Hochtechnologie und für Sektoren mit hoher Wertschöpfung, in denen Spitzenleistungen nötig sind, um unseren Lebensstandard beizubehalten. Dass Europa sein Potenzial für ein langfristiges, nachhaltiges Wachstum nicht vollständig ausnutzt, hat vielfältige Ursachen: institutionelle und strukturelle Hemmnisse, ineffiziente und fragmentierte Finanzmärkte sowie eine bereits vor der Krise existierende chronische Investitionsschwäche.

Die wirtschaftlichen Probleme Europas sind also nicht nur konjunkturell bedingt. Die Krise hat sie lediglich verschärft und ihre Lösung erschwert. Sieben Krisenjahre in Folge haben viel Vertrauen zerstört, einen Rückgang der Gesamtinvestitionen bewirkt und strukturelle Investitionslücken vergrößert. Gleichzeitig ist der haushaltspolitische Spielraum der Mitgliedstaaten stark einge-

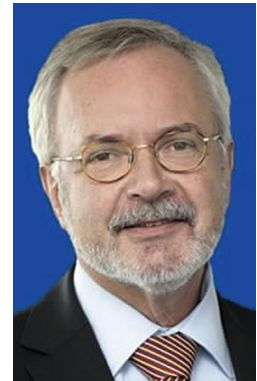
schränkt. Zudem muss der Bankensektor in Europa neue Regulierungsvorschriften einhalten, die als Konsequenz der Krise beschlossen wurden. Beides reduziert die Fähigkeit von Staaten und Banken, notwendige Risiken einzugehen, um wichtige Investitionen anzustoßen.

Die europäische Volkswirtschaft kann nur wettbewerbsfähig sein, wenn ihre Unternehmen den Wandel durch Innovationen vorantreiben und sich Veränderungen anpassen. Nur so können sie die Produktivität steigern und sich in strategischen Sektoren behaupten. In den globalisierten Wertschöpfungsketten muss Europa vor allem in den Bereichen mit hoher Wertschöpfung stark sein, um sein hohes Einkommensniveau zu halten. Hierzu ist ein kontinuierlicher Innovationsprozess erforderlich. Neben der Produkt- und Prozessinnovation, bei der Unternehmen Pionierleistungen erbringen und mit einem gegebenen Arbeits- und Kapitaleinsatz höhere Wertschöpfung erzielen, zählt hierzu auch das Aufholen technologischer Vorsprünge und das Wachstum innovativer Unternehmen.

Fast immer benötigen Innovationen Investitionen und geeignete Finanzierungen in ausreichender Höhe: für die Erforschung und Entwicklung neuer Produkte und Prozesse, für die Einführung neuer Technologien, für die Fortbildung der Arbeitskräfte, für innovative Start-up-Unternehmen, kleine und mittlere Unternehmen (KMU) und größere Unternehmen, die ihre innovative und wettbewerbsfähige Produktparten expandieren möchten und müssen.

Inwieweit es Unternehmen gelingt, den Wandel voranzutreiben, sich Veränderungen anzupassen und Arbeitsplätze mit hoher Wertschöpfung zu schaffen, hängt von den Rahmenbedingungen ab, welche wir in vier wichtige Bereiche unterteilen können:

- **Humankapital** – Hohe Standards im Bildungs- und Gesundheitswesen ermöglichen es, dass die Beschäftigten



Werner Hoyer*

* Dr. Werner Hoyer ist der Präsident der Europäischen Investitionsbank.

in ihrem gesamten Arbeitsleben über die notwendigen Kompetenzen, Kenntnisse und Fähigkeiten verfügen, vor allem in den wissensintensiven Sektoren. Solche Standards lassen sich nur mit ausreichenden Investitionen erreichen und sichern.

- **Infrastruktur** – Infrastruktur trägt zur Produktivität der Menschen und Unternehmen in einem Wirtschaftssystem bei. Zum einen ermöglicht sie es, verschiedene Produktionsschritte kostengünstiger zu kombinieren und Märkte zu erschließen, zum anderen steigert sie die Mobilität und den Wettbewerb. Eine effiziente Verkehrs-, IKT-, Energie- und Umweltinfrastruktur lässt sich nur mit kontinuierlichen und langfristigen Investitionen aufbauen und instandhalten.
- **Leistungsfähigkeit des Finanzsektors** – Der Finanzsektor sollte in der Lage sein, eine effiziente Ressourcenverteilung zu fördern und passende Finanzierungen zur Verfügung zu stellen, die dem Investitionsbedarf innovativer und wachsender Unternehmen entsprechen. Dazu gehören nicht nur Bankdarlehen, sondern auch Instrumente wie Risikokapital, Kreditgarantien und Verbriefungen im vernünftigen Rahmen.
- **Institutionen und Märkte** – Hier spielt ein breites Spektrum von Faktoren eine Rolle: wettbewerbsfähige und flexible Märkte für Produktionsfaktoren und Produkte, gut durchdachte Regulierungs- und Steuersysteme sowie Eigentumsregelungen, die den Unternehmen Anreize geben, Innovationen zu entwickeln und effizient zu verbreiten, auch im Dienstleistungssektor.

Die Wettbewerbsposition Europas kann auf drei Ebenen untersucht werden. Sind die notwendigen Rahmenbedingungen vorhanden? Sind die Unternehmen in der Lage, den Wandel voranzutreiben und sich anzupassen? Und wie sehen die Ergebnisse aus, gemessen an der Produktivität, an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und am Wohlstand?

Eine Studie der EIB zeigt, wie groß die Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit auf diesen drei Ebenen ist.¹ So liegt die EU bei der Forschungsintensität und den Patentaktivitäten durchgängig hinter vergleichbaren Volkswirtschaften zurück. Die hochentwickelten EU-Länder investierten schon vor der Krise weniger in Forschung und Entwicklung als beispielsweise die USA, Japan und Südkorea. In der Krise brachen die Investitionen weiter ein, um dann auf einem niedrigen Niveau zu verharren. Wenn die EU ihr im internationalen Vergleich realistisches Ziel erreichen will, 3% des BIP für Forschung und Entwicklung aufzuwenden, müssen weitere 130 Mrd. Euro jährlich investiert werden, hauptsächlich durch den privaten Sektor.

Sehr stark ist die EU-Wirtschaft noch immer in der Verkehrs-, Energie- und Umwelttechnik. Auch in der hochentwickelten

Fertigungstechnik erwirtschaftet sie nach wie vor einen erheblichen Anteil an der weltweiten Wertschöpfung. Aber es sind zusätzliche Investitionen notwendig, um diese Position zu verteidigen und um in den schwächeren, aber enorm wichtigen Sektoren wie Life Sciences, Halbleitertechnologie und Softwareentwicklung nicht weiter zurückzufallen. Insgesamt führen Unternehmen in der EU neue Technologien zu langsam ein. Um mit den neuesten Technologien im hochentwickelten Fertigungssektor Schritt zu halten, werden schätzungsweise weitere 90 Mrd. Euro jährlich benötigt.

Gerade junge, innovative und modernisierungsfreudige Unternehmen stoßen in der EU auf Schwierigkeiten bei der Finanzierung. Sie werden vom fragmentierten europäischen Finanzsektor, der stark von Banken dominiert wird, nicht mit angemessenen Finanzierungsmöglichkeiten versorgt. Dieses Problem verschärfte sich weiter, als die Banken nach der Wirtschaftskrise ihre Bilanzen entlasten mussten. Vor allem Start-up-Unternehmen und Firmen in der Wachstumsphase haben deutlich eingeschränktere Finanzierungsmöglichkeiten als ihre Pendanten in den USA. Um in Europa einen vergleichbaren Anteil von Risikokapital am BIP wie in den USA zu erreichen, müssten jährlich zusätzlich rund 20 Mrd. Euro bereitgestellt werden. Die Schwäche des europäischen Risikokapitalsektors resultiert unter anderem daraus, dass die Kapitalmärkte in vielen Mitgliedstaaten relativ schwach sind. Die Börsenkapitalisierung in der EU ist nicht einmal halb so hoch wie in den USA. Darüber hinaus sind diese Märkte national stark fragmentiert. Damit stehen den Eigenkapitalgebern nicht genügend Ausstiegsmöglichkeiten zur Verfügung. Auch etablierte europäische KMU haben es oft schwer, Geld zu bekommen, wenn sie Innovationen entwickeln und neue Technologien und neues Know-how einführen wollen. In den südlichen und in einigen östlichen Mitgliedstaaten bezeichnen über 20% der KMU den schwierigen Zugang zu Finanzierung als ihr größtes Problem.

Auch die europäische Infrastruktur bietet immer weniger die zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit erforderlichen Voraussetzungen. Nach den jahrelangen Investitionsdefiziten, verschärft durch die Krise, erreichen derzeit viele Infrastrukturanlagen in der EU das Ende ihrer Nutzungsdauer. Dem Investitionsstau steht ein Modernisierungsbedarf gegenüber, damit die Infrastruktur den Bedarf auch in Zukunft noch deckt. Die Energieversorgung muss gesichert und nachhaltig gestaltet werden, wir benötigen effiziente und nachhaltige Mobilitäts- und Logistiklösungen, der Bedarf an digitalen Dienstleistungen muss befriedigt werden, und Europa muss gegenüber den Auswirkungen des Klimawandels und der Ressourcenknappheit widerstandsfähig bleiben.

Blickt man auf verschiedene weltweite Vergleichsmaßstäbe oder die EU-Ziele, ergibt sich ein zusätzlicher Investitionsbedarf im Infrastrukturbereich von jährlich fast 300 Mrd. Euro über die derzeitige Investitionstätigkeit hinaus. Unseren

¹ Vgl. European Investment Bank (2014) »Restoring EU competitiveness«, online verfügbar unter: <http://www.eib.org/infocentre/publications/all/restoring-eu-competitiveness.html>.

Schätzungen zufolge wären jährlich weitere 100 Mrd. Euro für die Modernisierung der Energienetze nötig, um die Versorgungssicherheit zu gewährleisten und regenerative Energien und Energieeffizienz zu fördern. Rund weitere 50 Mrd. Euro jährlich müssten in die Modernisierung der Verkehrsnetze fließen, um Engpässe zu beseitigen und einen effizienten Binnenmarkt zu ermöglichen. Weitere 55 Mrd. Euro jährlich müssten bereitgestellt werden, um die Standards der Digitalen Agenda für Europa beim Breitbandzugang und bei der Versorgung mit Datenzentren zu erreichen. Zusätzliche 90 Mrd. Euro jährlich wären – in Anbetracht des Klimawandels – für bessere Umweltdienstleistungen und die Sicherung der Wasserversorgung erforderlich. Schließlich müssten zusätzlich zu der erforderlichen Erhöhung der laufenden Ausgaben im Bildungsbereich von rund 90 Mrd. auch 10 weitere Mrd. Euro jährlich in Bildungseinrichtungen, hauptsächlich im Tertiärbereich, investiert werden, um einen mit den USA vergleichbaren Standard zu erreichen.

Die Gründe für diesen Investitionsstau hängen nicht nur mit der Krise zusammen. Investitionen in risikoreiche Forschung und Entwicklung, Humankapital, Basisinfrastruktur und junge und innovative Wachstumsunternehmen haben positive Ausstrahlungseffekte auf die gesamte Wirtschaft, die sich für private Investoren nicht immer unmittelbar auszahlen. Dort wo Marktineffizienzen bestehen, muss der öffentliche Sektor eine wichtige Rolle übernehmen.

Um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft wieder zu stärken, muss auf allen Ebenen vorgegangen werden. Dabei sollten die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen sowie die Innovationsfähigkeit und ein ausreichendes Finanzierungsangebot für volkswirtschaftlich sinnvolle Investitionen im Fokus stehen. Eine wesentliche Rolle spielen Strukturreformen und ein geeignetes Regulierungssystem, damit wettbewerbsfähige, flexible und effiziente Produkt-, Arbeits- und Finanzmärkte – einschließlich eines vertieften Binnenmarktes – entstehen. Wichtig sind auch gezielte öffentliche Interventionen, wo Marktineffizienzen bestehen und Investitionen des privaten Sektors angestoßen werden können.

Der enorme strukturelle Investitionsbedarf, den wir identifiziert haben, kann durch finanzielle Mittel allein nicht geschlossen werden. Große Defizite bestehen auch bei der Prioritätensetzung und Planung, bei der Umsetzungsfähigkeit und bei der technischen Vorbereitung und Strukturierung einer Pipeline solider Projekte.

Um sich ein Bild darüber zu verschaffen, welche konkreten Investitionsmöglichkeiten derzeit vorhanden sind, beauftragte der EU-Ministerrat im vergangenen Herbst eine Task Force, bestehend aus der EIB, der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten. Die Task Force stellte am 9. Dezember rund 2 000 potenziell solide Projekte in ganz

Europa vor. Der entsprechende Investitionsbedarf beläuft sich auf insgesamt 1,3 Billionen Euro, davon mehr als 500 Mrd. für Projekte, die in den nächsten drei Jahren durchgeführt werden könnten. Vielen Projektträgern mangelt es nicht nur an geeigneten risikotragenden Finanzierungen, sondern sie werden auch durch regulatorische und andere Hindernisse gebremst.

Das im November 2014 angekündigte Investitionspaket für Europa ist Teil einer Antwort auf die beschriebenen Herausforderungen. Es kann einen gezielten Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit und zur Ausschöpfung des langfristigen wirtschaftlichen Potenzials Europas leisten. Das Investitionspaket ergänzt die Prioritäten der Strukturreformen und der Haushaltsdisziplin und ruht auf drei Säulen:

- **Verbesserung des institutionellen und strukturellen Umfelds für Investitionen** auf nationaler und EU-Ebene – einschließlich einer Vertiefung des europäischen Binnenmarktes.
- Eine neue **europäische Beratungsplattform** wird Behörden und Projektträgern helfen, strategische Projekte zu ermitteln, nach Prioritäten zu ordnen, vorzubereiten und durchzuführen. Sie wird dazu beitragen, dass EU-Mittel effizienter als bisher eingesetzt werden. Auf der Plattform werden Experten der EIB und der Europäischen Kommission ihre erfolgreichen Beratungsdienste europaweit gebündelt anbieten.
- Ein neuer **Europäischer Fonds für strategische Investitionen (EFSI)** wird 315 Mrd. Euro für Investitionen in strategische Infrastruktur und Unternehmen mobilisieren. Der Fonds wird das Ziel haben, wichtige Marktlücken und strukturelle Schwächen zu beseitigen, um der EU-Wirtschaft zu mehr Wettbewerbsfähigkeit, Nachhaltigkeit und Wohlstand zu verhelfen.

Der EFSI wird von der EIB verwaltet und mit Mitteln der Europäischen Union und der Bank ausgestattet. Schwerpunktmäßig wird er Sektoren berücksichtigen, die eine wichtige strukturelle Bedeutung für die EU haben und in denen die EIB-Gruppe ihre Expertise und Fähigkeiten bewiesen hat. Dazu gehören strategische Investitionen in den Bereichen Digitalisierung, Verkehr und Energie, Investitionen in Bildung, Forschung, Innovation und Nachhaltigkeit sowie Investitionen, mit denen kleine, mittlere und Midcap-Unternehmen wachsen und Arbeitsplätze schaffen können. Der Fonds wird die bestehenden Aktivitäten der EIB-Gruppe ergänzen und sich auf risikoreichere Finanzierungen konzentrieren, um bestehenden Engpässen in diesem Bereich zu begegnen. Ziel ist es, zu einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit Europas beizutragen und gleichzeitig in dem aktuellen Umfeld, das von einem schwachen Vertrauen geprägt ist, mehr private Mittel zu mobilisieren. Das Paket bekämpft nicht nur kurzfristige Probleme, sondern will gezielt helfen, Europas strukturelle Herausforderungen anzugehen.



Dirk Niepelt*

Wie kann die Wettbewerbsfähigkeit Europas wieder hergestellt werden?

Gemäß der Theorie der komparativen Vorteile bestimmen die relativen — nicht die absoluten — Kosten im Vergleich zum Ausland, welche Branchen international wettbewerbsfähig sind. Die Theorie impliziert, dass es immer einzelne Sektoren gibt, die international konkurrenzfähig sind. »Mehr Wettbewerbsfähigkeit« als branchenübergreifendes nationales oder supranationales Ziel macht daher wenig Sinn, zumindest aus einer längerfristigen Perspektive. Vielmehr sollte Wirtschaftspolitik den effizienten Einsatz von Ressourcen und ihre faire Verteilung anstreben.

Wie lässt sich dies erreichen? Die Finanzwissenschaft gibt eine klare Antwort: Staatliche Eingriffe sollten die Grundvoraussetzungen für wirtschaftliches Handeln gewährleisten, Marktversagen korrigieren und gegebenenfalls umverteilen. Aus politökonomischer Optik ist dem beizufügen: Die staatlichen Eingriffe sollten möglichst wenige neue Probleme schaffen und vor allem keine solchen, deren Konsequenzen für die Allgemeinheit schwerer wiegen als die Vorteile der ergriffenen Maßnahmen. Das Risiko des Staatsversagens und die damit verbundenen Kosten müssen also im Auge behalten werden.

Die finanzwissenschaftlichen Vorgaben spiegeln sich in der wirtschaftspolitischen Realität durchaus wider. Auch die europäischen Staaten gewährleisten die Sicherheit und das Eigentum ihrer Bürger, fördern die Internalisierung externer Effekte, stellen öffentliche Güter bereit und verteilen um. Aber bei der Erfüllung dieser originären Staatsaufgaben zeigen sich immer wieder Formen von Staatsversagen, insbesondere weil Eingriffe nicht zweckmäßig erfolgen oder weil sie über das notwendige Maß hinausgehen. Ein wichtiger Grund hierfür besteht darin, dass Effizienz- und Verteilungsgesichtspunkte vermengt werden, sei es aufgrund von Unkenntnis in der öffentlichen Debatte oder gezielter Lobbyarbeit von Interessengruppen.

* Prof. Dirk Niepelt, Ph.D., ist Direktor des Studienzentrums Gerzensee und Professor an der Universität Bern.

Große Bedeutung bei der Vermeidung derartigen Staatsversagens kommt den Grundsätzen der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz zu. Sie verlangen, dass staatliche Eingriffe möglichst dezentral erfolgen und die inhaltliche und finanzielle Verantwortung dafür von demselben Akteur getragen wird. Bezweckt wird damit eine Stärkung der Verantwortlichkeit staatlicher Entscheidungsträger und eine Erhöhung der Wahrscheinlichkeit, dass die richtigen wirtschaftspolitischen Maßnahmen ergriffen werden und dies in einem Ausmaß geschieht, das der Wertschätzung der davon Betroffenen entspricht. Das Fiskalsystem der Schweiz mag hierfür als Beispiel dienen.

Staatsversagen äußert sich auch in der Zeitinkonsistenz wirtschaftspolitischer Pläne. In einer Demokratie entscheidet der Souverän nicht ein für allemal, sondern er erhält regelmäßig Gelegenheit, neu zu wählen und im Zuge dessen direkt oder indirekt frühere Entscheidungen umzustößeln. Dies erlaubt Flexibilität und gewährleistet weitgehende Mitbestimmung, belastet aber auch die Glaubwürdigkeit. Denn Rahmenbedingungen, die es zunächst zu setzen lohnt, können zu einem späteren Zeitpunkt an Attraktivität für die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger verlieren, zum Beispiel nachdem Investitionsentscheide im Privatsektor einmal getroffen wurden. Wenn solch ein späterer Verlust an Attraktivität antizipiert wird, dann verfehlt auch das ursprüngliche Setzen der Rahmenbedingungen sein Ziel, und selbst sinnvolle wirtschaftspolitische Initiativen scheitern. Um dies zu verhindern und die Handlungsfähigkeit zu bewahren, bedarf es eines verlässlichen politischen Umfelds, verfassungsmäßiger Schutzmechanismen und einer informierten Öffentlichkeit.

Was bedeutet dies für die europäische Wirtschaftspolitik? Erstens geht es um eine sinnvolle Zuordnung von Verantwortlichkeiten. Die Forderung nach »mehr Europa«, die gerade im Nachgang der Finanzkrise häufig gestellt wird, ist berechtigt, wenn es um die grenzüberschreitende Internalisierung wichtiger externer Effekte oder die internationale Bereitstellung öffentlicher Güter geht. Aber sie ist unberechtigt, wenn sie dem Subsidiaritätsprinzip zuwiderläuft. Gefährlich sind insbesondere Vorschläge für verteilungspolitische Maßnahmen unter dem Deckmantel der Effizienzsteigerung. Ihnen ist ein direkter, transparenter Finanzausgleich vorzuziehen.

Zweitens gilt es, das fiskalische Äquivalenzprinzip durchzusetzen. Die inhaltliche Verantwortung für wirtschaftspolitische Eingriffe muss mit Steuer- und Ausgabenhoheit einhergehen — auf europäischer wie auch auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene. Eine stärkere Berücksichtigung dieser Maxime dürfte zu erheblichen Effizienzsteigerungen im öffentlichen Sektor führen. Und sie hätte zur Konsequenz, dass sich staatliche Eingriffe auf Bereiche beschränken, in denen dies auch im Interesse einer Mehrheit der direkt Betroffenen liegt.

Drittens schließlich sollte den europäischen Verträgen und der europäischen Wirtschaftspolitik eine wichtige Rolle bei der Minderung von Zeitinkonsistenzproblemen zukommen. »Brüssel« sollte nicht als verlängerter Arm nationaler Regierungen dienen, die um die Unterstützung organisierter Produzenteninteressen werben und opportunistisch kurzlebige politische Stimmungen aufnehmen. Vielmehr sollten die europäischen Institutionen Freiheitsrechte garantieren — für den einzelnen Bürger und Unternehmer ebenso wie für Gruppen und Gebietskörperschaften innerhalb der Nationalstaaten —, Verbraucherrechte schützen und die Verlässlichkeit der Wirtschaftspolitik gewährleisten. Eine Europäische Union nicht der nationalen Regierungen und Lobbys, sondern als Bastion gegen nationales Staatsversagen: Dies wäre eine Vision für ein Europa nach der Krise.