

Frasch, Jutta

Research Report

Gefahr für den Binnenmarkt: Der Trend zur Renationalisierung und zum Protektionismus stellt die Grundlagen der EU in Frage

SWP-Aktuell, No. 25/2009

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Frasch, Jutta (2009) : Gefahr für den Binnenmarkt: Der Trend zur Renationalisierung und zum Protektionismus stellt die Grundlagen der EU in Frage, SWP-Aktuell, No. 25/2009, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254829>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Gefahr für den Binnenmarkt

Der Trend zur Renationalisierung und zum Protektionismus stellt die Grundlagen der EU in Frage

Jutta Frasch

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union reagieren auf die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise vornehmlich mit nationalen Maßnahmen. Die sich in letzter Zeit häufenden Versuche einiger Regierungen, heimische Unternehmen mit zum Teil binnenmarktwidrigen Aktionen zu stützen und die Regeln des freien Wettbewerbs aufzuweichen, sind jedoch problematisch. Denn der Binnenmarkt insgesamt, die wesentliche Komponente des Erfolgsmodells Europa mit seinen prägenden Elementen Wettbewerb und Freizügigkeit, droht durch diesen Trend schleichend beschädigt zu werden. In den nächsten Monaten wird sich zeigen, ob die Mitgliedstaaten auch angesichts rapide steigender Arbeitslosenzahlen und daraus folgender sozialer Probleme den politischen Willen aufbringen, ihren Reden gegen den Protektionismus Taten folgen zu lassen und die Tendenzen einer Renationalisierung zu stoppen. Der Europäischen Kommission und den Staats- und Regierungschefs kommt dabei eine Schlüsselrolle zu.

Die Gefahr einer Renationalisierung, also einer Politik der Verfolgung wirtschaftlicher Ziele, in der EU-Bestimmungen zugunsten nationaler Interessen in den Hintergrund treten, zeichnet sich schon seit geraumer Zeit ab. Die internationale Fachpresse spricht in diesem Zusammenhang von einer Wiederkehr des Wirtschaftsnationalismus (*economic nationalism*). Der Begriff Renationalisierung drückt jedoch eine Haltung aus, die ambivalenter ist, und unterstellt keinen Vorsatz. Seit die Krise im Jahr 2008 auch die Realwirtschaft massiv erfasst hat, ist die genannte Entwicklung von besonderer Brisanz. Die Renationalisierungstendenzen lassen sich zurzeit vor allem im

Bereich der Industriepolitik und dort in besonders unverhüllter Form auf dem Automobilmarkt beobachten. Aus historischer Erfahrung vor allem mit der Weltwirtschaftskrise von 1929 wissen wir, dass Nationalismus und Protektionismus globale Rezessionen nicht überwinden, sondern verlängern. Erst recht bilden diese beiden Konzepte kein tragfähiges Fundament für die weitere politische Integration der EU. Warum sollte ein neuer Mitgliedstaat wie Polen zum Beispiel der Harmonisierung der Bemessungsgrundlage bei der Unternehmensbesteuerung zustimmen, wenn seinen Bürgern die Arbeitnehmerfreizügigkeit in wichtigen alten Mitgliedstaaten

verwehrt bleibt und seine Unternehmen mit Konkurrenten zu tun haben, die Nutznießer von staatlichen Rettungsfonds sind? Überdies bleibt die Frage aktuell, ob und wenn ja wie die aus Sicht vieler Ökonomen notwendigen kreditfinanzierten nationalen Konjunkturprogramme so europäisch abgestimmt und europarechtskonform umgesetzt werden können, dass sie die Konjunktur tatsächlich stimulieren, ohne die Prinzipien des Binnenmarkts zu beschädigen.

Renationalisierung ist nicht neu

Das Thema Renationalisierung ist kein Modethema, das durch die Fachpresse aufgebracht wurde. Der Begriff umschreibt auch kein isoliertes Phänomen, sondern einen seit geraumer Zeit zunehmenden Trend, der nicht auf die Wirtschaft beschränkt ist und die im Konsens entwickelten Grundlagen der europäischen Integrationspolitik zu unterminieren droht. Auch wenn sich die durch Frankreich und Deutschland erzwungene Flexibilisierung des Stabilitäts- und Wachstumspakts jetzt, in der Krise, als nützlich erweist, so ist doch ebendiese Reform im Jahr 2005 ein Beispiel für die politische Dimension der Renationalisierung. Dass nationalen Interessen mehr und mehr Vorfahrt eingeräumt wird, ist auch nicht auf die alten EU-Mitgliedstaaten beschränkt. Einige neue Partner, die stets lautstark und mit großer Hartnäckigkeit die Solidarität der Union zur Durchsetzung ihrer eigenen Belange einfordern, lassen diese Solidarität ihrerseits des Öfteren vermissen. Nationales Interesse überwiegt zum Beispiel, wenn Polen, inzwischen mit Abstand größter Nettoempfänger aus dem EU-Budget, Rüstungseinkäufe lieber bei US-Anbietern tätigt als bei deren (west-)europäischen Konkurrenten.

Im Bereich der Wirtschaft waren vermeintlich nationale Belange schon vor der Krise immer wieder der Grund dafür, dass die gemeinsamen Ziele der Union hintangestellt und Beschlüsse gefasst wurden, die Märkte einzelner Staaten vor ausländischer

Konkurrenz schützen sollten. Viele Beispiele lassen sich dafür nennen: So drängten Deutschland und Frankreich bei den Verhandlungen über die Dienstleistungsrichtlinie mit Erfolg auf eine Regelung, die große Teile des Dienstleistungssektors von der Freizügigkeit ausnimmt. Der deutsche, französische und österreichische Arbeitsmarkt ist Bürgern der neuen EU Mitgliedstaaten wegen der eingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit immer noch weitgehend verschlossen. Deutschland und Österreich wollen die nach den Beitrittsverträgen mögliche maximale Frist bis 2011 ausschöpfen. Auch die im Zuge des sogenannten *health checks* in der Agrarpolitik Ende 2008 verabschiedete Verordnung, die es gestattet, nationale Fonds einzurichten, um das Auslaufen der Milchquote »abzufedern«, verwässert den Gemeinschaftscharakter der Gemeinsamen Agrarpolitik. Schließlich sei die unzureichende Liberalisierung der Postdienste erwähnt, auf die zum Beispiel zurückzuführen ist, dass die Deutsche Post in Deutschland ihre Monopolstellung in verschiedenen Bereichen bis heute aufrechterhalten konnte.

Ein besonderes Problem ist die gezielte Unterstützung von *national champions*, das heißt jene Politik, die darauf gerichtet ist, große Unternehmen in sogenannten Schlüsselbereichen nicht in mehrheitlich ausländischen Besitz gelangen zu lassen, selbst wenn Ausland EU-Ausland bedeutet. Auch hierfür gibt es eine Fülle von Beispielen allein seit dem Jahr 2000: So verstößt die im sogenannten »VW-Gesetz« enthaltene Beschränkung der Stimmrechtsanteile am Volkswagenkonzern auf maximal 20 Prozent laut Urteil des EuGH vom 23. Oktober 2007 gegen EU-Recht. Auch die im November 2008 vom Bundestag verabschiedete Novelle des Gesetzes ist nach Ansicht der Europäischen Kommission nicht EU-rechtskonform. Trotzdem hat die Kommission entschieden, ihre angedrohte Klage vorerst zurückzustellen – eine für die »Hüterin der Verträge« durchaus fragwürdige Entscheidung. In Spanien verhinderte die Regierung per Gesetzesänderung eine

Übernahme des spanischen Gasunternehmens *Endesa* durch den deutschen Energiekonzern E.ON. Die italienische Zentralbank blockierte die Übernahme verschiedener italienischer Banken durch europäische Konkurrenten. Die französische Regierung vereitelte durch eine vorübergehende Verstaatlichung des Unternehmens *Alstom* dessen Teilübernahme durch *Siemens*. In einem anderen Fall forcierte sie den Zusammenschluss des Versorgungsunternehmens *Suez SA* mit *Gaz de France*, um die geplante Übernahme der *Suez SA* durch den italienischen Konzern *Enel* abzuwenden.

Im Anschluss an den Fall *Suez SA* – *Enel* erließ die französische Regierung eine Verordnung, die elf Sektoren der Wirtschaft als »sicherheitsrelevant« einstuft und vor ausländischen Mehrheitsbeteiligungen schützt.

Diese Beispiele betreffen erfolgreich verhinderte Übernahmen. Es gibt aber auch eine lange Liste von tatsächlich durchgeführten Akquisitionen und/oder gescheiterter staatlicher Interventionen, die in der politischen Öffentlichkeit heftig kritisiert worden sind, so etwa die Übernahme der deutschen *Mannesmann AG* durch das britische Unternehmen *Vodafone* im Jahr 2000 und die trotz heftiger Abwehrbemühungen der polnischen Regierung vollzogene Fusion der jeweiligen polnischen Töchter nach dem Zusammenschluss von *Unicredit* und *Hypo-Vereinsbank*.

Die genannten Fälle verdeutlichen, dass nationale Regierungen in den vergangenen Jahren schnell dazu bereit waren, sich für vermeintlich nationale Interessen einzusetzen und dafür den Konflikt mit anderen EU-Staaten, der Europäischen Kommission und geltendem EU-Recht in Kauf zu nehmen.

Auch wenn in der gegenwärtigen Wirtschaftskrise weniger Übernahmen stattfinden und zu erwarten sind, zeigt das jüngste Gerangel um ein geplantes verstärktes Joint-Venture-Engagement des schließlich unterlegenen *Siemens*-Konzerns im französischen Nuklearkonzern *Areva*, dass die Politik der »Vorfahrt für nationale Interessen« unvermindert weiterverfolgt wird. Sie ist auch dafür verantwortlich, dass

sogenannte *european champions* kaum Chancen haben, sich zu etablieren. Außer dem europäischen Rüstungs- und Raumfahrtkonzern *EADS* und *Airbus* gibt es keine erfolgreichen Beispiele.

Renationalisierungstendenzen in der gegenwärtigen Krise

Während es in der Politik Hinweise auf eine gewisse Korrektur gibt – die Einfügung einer allgemeinen politischen Solidaritätsklausel in den EU-Vertrag nach dem Terroranschlag in Madrid und der Energiesolidaritätsklausel nach dem russisch-ukrainischen Gasstreit 2006 sind diesbezüglich ermutigende Zeichen –, hat die Finanzkrise die Renationalisierungsreflexe im Bereich der Wirtschaft verstärkt.

So waren im September 2008 alle EU-Mitgliedstaaten zunächst darauf bedacht, ihren jeweiligen nationalen Bankensektor vor dem Zusammenbruch zu bewahren. Jede Regierung traf ihre eigenen Maßnahmen, gab ihre eigenen Garantien. Dies hatte zum Beispiel im Fall der irischen Garantieerklärung für Einlagen in irischen Banken die Folge, dass der Bankensektor anderer Mitgliedstaaten, vor allem Großbritanniens, schwer belastet wurde, da Anleger ihr Geld in irische Banken verschoben. Der Beschluss der irischen Regierung löste eine Kettenreaktion bei den anderen Mitgliedstaaten aus, die schließlich zu einem von der Eurogruppe koordinierten Vorgehen bei der Bankenrettung führte. Der Vorstoß der französischen Ratspräsidentschaft, einen EU-Stabilisierungsfonds aufzulegen, aus dem die Hilfen an Banken und Unternehmen finanziert werden sollten, scheiterte unter anderem an Deutschland, weil die Bundesregierung befürchtete, überdurchschnittlich zur Rettung ausländischer Banken beitragen zu müssen. Auch der Vorschlag, die Krise zu einer Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung zu nutzen und die Eurogruppe formal aufzuwerten, fand nicht genügend Rückhalt, obwohl die Eurogruppe sich in der akuten Krise sehr be-

währt hat und durch pragmatisches Handeln Profil gewinnen konnte. Die Initiative der damaligen ungarischen Regierung im Februar 2009, einen EU-Fonds zur Unterstützung notleidender neuer Mitgliedstaaten einzurichten, fand nicht einmal die ungeteilte Zustimmung der potentiellen Nutznießer dieser Idee. Stattdessen einigte man sich darauf, die Kreditfazilität für Zahlungsbilanzkredite gemäß Artikel 119 EG-Vertrag an Nicht-Euro-Mitgliedstaaten von 12,5 auf insgesamt auf 50 Milliarden Euro zu erhöhen.

Bei der Überwindung des auf die Finanzkrise folgenden wirtschaftlichen Einbruchs gibt es höchstens ansatzweise ein gemeinsames Vorgehen, auch wenn der Europäische Rat im Dezember 2008 auf Vorschlag der EU-Kommission einen sogenannten »Recovery Plan« beschloss. Dieser sieht vor, 1,5 Prozent des EU-Bruttosozialprodukts für konjunkturbelebende Maßnahmen auszugeben. Da der Plan durch nationale Programme umgesetzt werden muss und nur zu einem kleinen Teil EU-Mittel bereitgestellt werden, dient er allenfalls als Aushängeschild eines gemeinschaftlichen Handelns. Erst nach langer Debatte haben sich die Staats- und Regierungschefs am 20. März darauf geeinigt, 5 Milliarden Euro aus dem EU-Haushalt (nicht verausgabte Mittel) vorwiegend in Energie- und Informationsinfrastrukturprojekte zu investieren.

Bisher schnürt jeder Mitgliedstaat sein Konjunkturpaket nach eigenem Gutdünken. Zu einer koordinierten, schnellen und befristeten Aktion, wie sie die Europäische Kommission Ende 2008 vorschlug, haben sich die Partner nicht entschließen können. Das war aber auch weder zu erwarten noch erstrebenswert, da es den EU-Haushalt weiter ansteigen ließe und möglicherweise gegen das Subsidiaritätsprinzip verstoßen würde. Schließlich müssen sich die Regierungen vor ihren nationalen Parlamenten verantworten und sind die Spezialisierungsgrade der europäischen Volkswirtschaften sehr unterschiedlich. Aufgabe der Kommission muss es lediglich sein, dafür zu sorgen, dass die einzelstaatlichen Programme im

Einklang mit den gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln umgesetzt werden. Hier gibt es dann berechnete Zweifel an der adäquaten Ausübung ihrer Funktionen, wenn sie zum Beispiel Ausschreibungsregeln für Infrastrukturprojekte kurzfristig außer Kraft setzt. Die Kommission hat die Schwellen für die europaweite Ausschreibung stark angehoben, und selbst eine nationale Ausschreibung soll bei kleineren Projekten ganz entfallen können. So sehr die Beschleunigung und Entbürokratisierung der Verfahren zu begrüßen ist: Europaweite Ausschreibungen fördern den Wettbewerb, dienen der Korruptionsbekämpfung und tragen damit auch zur sinnvollen Verwendung von Steuergeldern bei. Wenn nicht mehr europaweit ausgeschrieben werden muss, steigt die Gefahr, dass Aufträge nicht mehr vorrangig nach wirtschaftlichen Kriterien vergeben werden, sondern auch politische Erwägungen eine Rolle spielen. Gerade im Bereich öffentlicher Investitionen könnte zum Beispiel das Kriterium der Sicherung nationaler oder regionaler Arbeitsplätze in den Vordergrund rücken und zum Ausschluss billigerer ausländischer Konkurrenten führen. Das europäische Wettbewerbsrecht kann grundsätzlich nicht im nationalen Alleingang, sondern nur durch gemeinsamen Beschluss auf Vorschlag der Kommission geändert werden. Ausnahmegenehmigungen schaffen dagegen Präzedenzfälle, auf die man zu jeder Zeit zurückgreifen kann. Hier ist ernsthaft zu fragen, ob die Kommission ihre Aufgabe als »Hüterin der Verträge« überhaupt noch erfüllt oder ob sie dem politischen Druck aus den Mitgliedstaaten nicht zu leicht nachgibt. Die Taktik der Kommission, mit befristeten Ausnahmegenehmigungen zu operieren, birgt die Gefahr, dass aus der Ausnahme eine Dauereinrichtung wird. Vor allem verstärkt dieses Verhalten (Einlenken auf Druck) die ohnehin vorhandenen Renationalisierungstendenzen.

Die nationalen Konjunkturprogramme sind jedoch nicht nur aus sachlichen Erwägungen problematisch, sondern auch, weil es dabei ein klares West-Ost-Gefälle

gibt. Besonders die neuen Mitgliedstaaten können und wollen wesentlich weniger zur Hilfe ihrer notleidenden Wirtschaft tun als einige der alten. So steht zum Beispiel bei der polnischen Regierung die Sanierung der Staatsfinanzen und der Fahrplan zur Einführung des Euro an erster Stelle auf der Prioritätenliste, vor Konjunkturstützungsprogrammen, von deren Wirksamkeit sie ohnehin nicht überzeugt ist. Die baltischen Staaten, vor allem Lettland, aber auch Litauen und Estland müssen mitten in der Rezession den Staatshaushalt gesund-schrumpfen und zum Beispiel die Gehälter von Staatsbediensteten drastisch kürzen. All dies dürfte sich nachteilig auf den Binnenkonsum auswirken und die Krise in diesen Ländern weiter verschärfen. Auch die vom Absatzeinbruch in der Automobilindustrie besonders gebeutelten Länder Tschechien und die Slowakei können mit den milliardenschweren Unterstützungsprogrammen, die andere Staaten gerade für diese Branche aufgelegt haben, nicht mithalten. Umso verbitterter reagierten sie auf den unverhohlenen Protektionismus Frankreichs, das ursprünglich seine Subventionen für die heimische Autoindustrie an Standortentscheidungen zugunsten Frankreichs knüpfen wollte. Sie befürchten massive Wettbewerbsnachteile. Auch die in Frankreich und Deutschland nach dem Scheitern des EU-Fonds eingerichteten nationalen Staatsfonds zur Rettung angeschlagener, »aber im Kern gesunder« Unternehmen sind aus Sicht der neuen Mitgliedstaaten, vor allem auch in Anbetracht des EU-Wettbewerbsrechts eine höchst fragwürdige Initiative.

Bei den neuen EU-Mitgliedern führt die Wirtschaftskrise verstärkt zu politischen Turbulenzen: In Lettland, Estland, Ungarn und Tschechien kam es bereits zu Regierungswechseln. Umso skeptischer stehen diese Länder den Subventionen gegenüber, die die »reichen« Nachbarn der eigenen Wirtschaft angedeihen lassen.

Es sind nicht nur die Subventionen an einzelne Unternehmen bzw. ganze Branchen, die Wettbewerbsverzerrungen

im Binnenmarkt nach sich ziehen. Populistische und offen protektionistische Losungen, wie die Forderung Präsident Sarkozys, dass französische Autobauer nur bei französischen Zulieferern Teile beziehen sollten, sind zwar völlig lebensfremd, verstärken aber den von der öffentlichen Meinung ausgehenden Druck, noch entschiedener in Richtung Protektionismus zu gehen. Ebenso bedenklich ist die Parole »British jobs for British workers«, mit der britische Arbeiter italienische Fachkräfte an der Arbeit bei der Ö raffinerie *Lindsey* hindern wollten. Zugunsten dieser Forderung gab es nicht nur Sympathiestreiks in anderen Teilen des Landes, der Slogan greift ein öffentlich vorgetragenes Ansinnen des britischen Premiers Gordon Brown im Jahr 2007 auf und wird in weiten Teilen seiner Partei unterstützt. Aber auch die deutsche Regierung, die sich nach außen hin besonders vehement gegen Protektionismus wendet, hat sich in Brüssel dafür eingesetzt, dass der *Deutschen Telekom* ein »regulatorischer Anreiz« geboten wird, damit diese für die geplanten Investitionen in den Anschluss ländlicher Regionen an das Breitbandnetzwerk keine Konkurrenz befürchten muss.

Wie wirkt die »Vorfahrt für nationale Interessen«?

Die Renationalisierung führt zu einer schleichenden Aushöhlung des Binnenmarkts. Der Binnenmarkt mit seinen vier Freiheiten (Freizügigkeit von Personen, Kapital, Dienstleistungen und Gütern) ist wesentliche Grundlage für den wirtschaftlichen Erfolg der EU und neben den politischen Vorteilen ein ganz wichtiger Beweggrund für die Mitgliedschaft in der Union. Wenn der Binnenmarkt nicht mehr funktioniert, hätte dies gravierende Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit der EU in der globalen Wirtschaft und auch für die politische Stellung der EU in der Welt, die sich im Wesentlichen immer noch über die Wirtschaftskraft definiert. Auch würde es erheblich schwerer, Integrationsfortschritte in anderen Bereichen zu erzielen, wenn im

Kern Integrationsrückschritte zu verzeichnen wären.

Voraussetzung für das Funktionieren des Binnenmarkts ist ein einheitlicher Rechtsrahmen und dessen Einhaltung. Wenn es, wie in der gegenwärtigen Krise immer wieder Ausnahmen von den Regeln gibt, um vermeintlich nationale Interessen zu schützen, sind die Regeln irgendwann hinfällig, weil sich niemand mehr daran hält und die Ausnahmen zum Regelfall werden. In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass das Vorbild des abweichenden Verhaltens, das üblicherweise von alten Mitgliedstaaten gezeigt wird, auf die neuen, die zum Teil große Schwierigkeiten mit der Umsetzung des EU-Rechts haben, verheerend wirkt. Wozu soll man sich mit dem komplizierten und für die heimische Wirtschaft häufig unbequemen EU-Recht abmühen, wenn man doch eine Ausnahme bekommen kann?

Nicht nur vom rechtlichen Standpunkt her, vor allem aus ökonomischer Sicht wirkt sich wachsender Protektionismus im Binnenmarkt nachteilig aus. Maßnahmen zum Schutz der nationalen Industrie provozieren zur Nachahmung, führen zu einer Fehlallokation von Ressourcen und produzieren im Ergebnis Wohlstandsverluste. Nationale Subventionen für angeschlagene Unternehmen, zum Beispiel die Autoindustrie, sind unter anderem deshalb so schädlich, weil sie eine Kampfansage an die Prinzipien des Binnenmarkts sind und dessen Existenz in Frage stellen können. Sie wirken diskriminierend gegen die Mitgliedstaaten, die sich derartige Subventionen für ähnliche Unternehmen nicht leisten können oder wollen. Zudem sind die langfristigen Resultate einer solchen Politik zu vergegenwärtigen, denn die zumindest partielle Abschirmung gegen internationale und sogar innereuropäische Marktkonkurrenz beeinträchtigt die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen. Das Ergebnis wird, wie in vielen vergleichbaren und historisch dokumentierten Fällen, eine sehr harte Landung sein, sobald die Unterstützung ausbleibt, oder ein

wesentlich längeres Engagement des Staates. Das Argument der Subventionsbefürworter, es gelte eine »Deindustrialisierung« zu verhindern, kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass jede Krise Strukturwandel beschleunigt. Diesen aufhalten zu wollen ist teuer, verlängert die Krise und bedeutet eine Verschwendung staatlicher Mittel, die an anderer Stelle, zum Beispiel zur Entwicklung neuer Technologien, dann nicht zur Verfügung stehen. Der Fall des ebenfalls zur GM-Familie gehörenden schwedischen Herstellers *Saab* zeigt, dass auch andere Reaktionen einer Regierung denkbar sind.

Die EU will im G-20-Prozess eine führende und gestaltende Rolle spielen. Dies kann sie nur, wenn sie glaubhaft den Modellcharakter und damit die Vorteile des funktionierenden EU-Binnenmarktes nach außen darstellen kann. Sie würde ihre Glaubwürdigkeit im Kampf gegen den sich international ausbreitenden Protektionismus verlieren, wenn sie selbst im Binnenmarkt Protektionismus zuließe. Hinzu kommt, dass Protektionismus innerhalb der EU die neuen Mitgliedstaaten besonders hart trifft und in ihrer Entwicklung zurückwirft. Denn diese haben noch erheblichen Nachholbedarf und müssen ihre Standortvorteile, insbesondere ihre Lohnkostenvorteile und attraktiven Investitionsanreize, ausnutzen dürfen. Sie sind auf den ungehinderten Zugang zu den Märkten in den alten Mitgliedstaaten schon aufgrund ihrer stark vernetzten Produktionsstruktur angewiesen. Nur so kann über die allmählich steigenden Löhne und Sozialleistungen ein *level playing field* mit den alten Mitgliedstaaten geschaffen werden. Die Behinderung solcher Reformen, die das Ziel verfolgen, Märkte innerhalb der EU zu öffnen, führt zu gravierenden Verlusten an Wachstumspotentialen für die ganze EU. Die bereits erwähnte Dienstleistungsrichtlinie, bei der die sogenannte öffentliche Daseinsvorsorge aufgrund des Widerstands betroffener Interessengruppen vor allem in Deutschland und Frankreich von der Freizügigkeit ausgenommen wurde, ist dafür

ein Beispiel: Heimische Märkte sollten gegen ausländische Konkurrenz geschützt werden, kurzfristige innenpolitische Überlegungen erhielten Vorrang vor langfristigen wirtschaftlichen Vorteilen, die mit einer dezidierten Marktöffnung im Dienstleistungsbereich verbunden wären und durch einschlägige Studien belegt sind. Ähnlich sieht es auch in Unterbereichen, wie zum Beispiel den Postdienstleistungen oder im Transportwesen aus.

Subventionspolitik und Protektionismus verringern nicht nur das Wachstumspotential und schränken die Wettbewerbsfähigkeit ein, sie führen auch zu erhöhten Staatsausgaben und gefährden damit zusätzlich die Einhaltung der Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts. In der derzeitigen Ausnahmesituation wird es kaum ein Mitgliedstaat schaffen, das Haushaltsdefizit unterhalb der vorgeschriebenen Marke von drei Prozent des Brutto-sozialprodukts zu halten. Die Europäische Kommission selbst hat zu erkennen gegeben, dass sie von der durch die Reform des Paktes möglichen Flexibilität Gebrauch machen und höhere Defizite vorübergehend akzeptieren wird. Sie ist aber nicht bereit, die Defizitziele ganz aufzugeben, und wird hierin von der Europäischen Zentralbank unterstützt.

Die Teilnehmer am Sondergipfel vom 1. März und der Europäische Rat am 20. März 2009 haben erneut betont, wie unerlässlich es ist, langfristig zu soliden Staatsfinanzen zu kommen. Je höher die Subventionen für notleidende Wirtschaftsbetriebe sind, desto schwieriger wird es aber, die Haushaltsdefizite zu verkleinern. Sollte eine allgemeine Disziplinlosigkeit einsetzen, könnten sich die Spannungen in der Eurozone erhöhen. Auch hier gilt, dass man von den Mitgliedstaaten, die noch nicht Mitglieder der Eurozone sind, nicht strikte Disziplin verlangen kann, wenn die Eurostaaten sich über einen längeren Zeitraum nicht an ihre eigenen Vorgaben halten und auch in diesem Bereich zu einer Unterminierung der Rechtskultur beitragen.

Stärkung des Binnenmarkts als Ausweg aus der Krise

Die entscheidende Herausforderung für die EU besteht darin, dem aktuellen Trend zu mehr Protektionismus auch während der akuten Krise entgegenzuwirken und ihn nach deren Überwindung nicht nur zu stoppen, sondern umzukehren und entschieden auf die Vollendung des Binnenmarkts hinzuarbeiten. Das setzt den politischen Willen der Mitgliedstaaten voraus und heißt auch, dass Partikularinteressen im Gesetzgebungsprozess ernsthaft bekämpft werden müssen. In einer Situation, in der sich aufgrund der sich immer noch verschärfenden europaweiten Rezession die Nachrichten von Umsatzeinbußen, Unternehmensinsolvenzen und steigender Arbeitslosigkeit häufen, erfordert eine solche Linie vor allem den Mut der Regierungen.

Wichtig ist die Bereitschaft besonders exportabhängiger Länder wie Deutschland, mit gutem Beispiel voranzugehen und *Leadership* im Geiste der Verträge zu zeigen. Vertragstreue ist ein vorrangiges Gebot und muss vorgelebt werden, da es keinen anderen Kitt für den Zusammenhalt der Gemeinschaft gibt. Das gilt für die Wettbewerbsregeln, die einzuhalten sind. Es bedeutet auch, in Konjunkturpakete demonstrativ keine Einschränkungen für ausländische Unternehmen aufzunehmen und die Vorzüge offener Grenzen offensiv zu propagieren.

Eine staatliche Industriepolitik, die auf *national champions* setzt, stößt schnell an die Grenzen des Zulässigen, die von den Wettbewerbsregeln gesetzt werden. Ob der Ausweg in der Kreation von *european champions* liegen kann, ist mehr als zweifelhaft. Die in den vergangenen Jahren unternommenen Anläufe (*Sanofi-Aventis*, Werftenindustrie) scheiterten vor allem an nationalen Egoismen, obwohl die Fusionskontrollverordnung geändert wurde, um die Entstehung sehr großer Unternehmen und damit gegebenenfalls auch von *european champions* zu ermöglichen. Als Konsequenz aus dieser Erfahrung sollte sich eine moderne europäische Industriepolitik nicht in regulie-

renden Interventionen und/oder Abschottungsmaßnahmen gegenüber dem Weltmarkt ausdrücken, sondern sich auf den Abbau von Bürokratie fokussieren, auf die Stärkung der Rechte am geistigen Eigentum sowie auf die Förderung von Forschung und Entwicklung. Zwar bleibt das Dilemma bestehen, wie und nach welchen Kriterien Administrationen zukunftsrichtige Investitionsmöglichkeiten identifizieren können (das Beispiel des Satellitennavigationssystems Galileo ließe sich zur Abschreckung heranziehen), doch ist dieser Ansatz offenbar auch nach Auffassung der Europäischen Kommission geeignet, auf europäischer Ebene einen Beitrag zur Überwindung des Konjunkturerinbruchs zu leisten.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat im Übrigen Defizite des koordinierten Handelns auf EU-Ebene aufgezeigt. Die Eurogruppe, der Zusammenschluss der Finanzminister der Euromitgliedstaaten, hat sich allmählich zu einem Krisenreaktionsrat entwickelt, der aber allein nicht genügend bewirken kann. Es bietet sich deshalb an, das Thema Rezessionsbewältigung immer wieder auch auf Chefebene anzusprechen, darüber hinaus in allen relevanten Fachräten. Die Konjunkturprogramme der einzelnen Mitgliedstaaten sind offenzulegen und auch unter dem Aspekt zu diskutieren und zu vergleichen, ob sie den Prinzipien des Binnenmarkts gerecht werden oder Protektionismus fördern.

Die Kommission muss sämtliche Aussetzungen von Regeln des Wettbewerbsrechts, die mit der wirtschaftlichen Notsituation begründet werden, und neuen Bestimmungen, die in diesem Zusammenhang etabliert werden, auf ihren Nutzen hin überprüfen und gegebenenfalls vorschlagen, sie nach Überwindung der Talfahrt wieder rückgängig zu machen. Es wäre zu überlegen, einen Punkt »Stand der Vollendung des Binnenmarkts« obligatorisch in die Tagesordnung der Frühjahrszusammenkunft des Europäischen Rats aufzunehmen. So könnte Öffentlichkeit und ein gewisser Gruppendruck geschaffen werden.

Die Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament müssen die Kommission, der eine entscheidende Rolle in diesem Kampf zukommt, unterstützen. Sie sollten dafür sorgen, dass Ende 2009 eine starke und zur Verteidigung des Binnenmarkts entschlossene Kommission ins Amt kommt. Diese muss vor allem darauf achten, dass das Wettbewerbsrecht eingehalten, Ausnahmeregelungen auf ein Minimum reduziert und der Stabilitäts- und Wachstumspakt beachtet werden. Notfalls muss sie sich den Mitgliedstaaten entgegenstellen. Ein wichtiger Schwerpunkt der künftigen Kommissionsarbeit wird nicht nur die Verteidigung des Binnenmarkts, sondern auch dessen weitere Ausgestaltung sein. Die Erfolge der Vergangenheit zeigen, dass Marktöffnungen langfristig für das Wachstum in der gesamten EU besser wirken als nationale Subventionspolitik und auch als jedes nationale kreditfinanzierte Konjunkturprogramm.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364