

Konrad Lammers

Deutschland und der Europäische Binnenmarkt

Einige Anmerkungen zu einem zwiespältigen Verhältnis

In der ersten Hälfte der achtziger Jahre des letzten Jahrhunderts verfestigte sich die Arbeitslosigkeit in der damaligen EG auf hohem Niveau, und das Wirtschaftswachstum war über Jahre hinweg deutlich hinter dem in den USA und Japan zurückgeblieben. Hohe Arbeitslosigkeit und geringes Wachstum waren die Konsequenz einer geringen Investitionstätigkeit in der damaligen EG; der Anteil der Gemeinschaft an den weltweit getätigten Investitionen war über Jahre hinweg gesunken.¹ Kurz: Europa war im weltweiten Standortwettbewerb um mobiles Kapital zurückgefallen. Die wirtschaftspolitische Diagnose für den Zustand der Gemeinschaft lautete damals „Eurosclerosis“².

Vor diesem Hintergrund ist das Weißbuch der damaligen EG-Kommission zu sehen, das im Jahr 1985 erschien und die Verwirklichung des Binnenmarktes mit seinen vier Grundfreiheiten programmatisch vorantrieb. Das Weißbuch war als ein wirtschaftspolitisches Programm zur Bewältigung der europäischen Wachstumsschwäche zu sehen. Durch eine Intensivierung des Wettbewerbs auf den Güter-, Dienstleistungs- und Faktormärkten zwischen den Mitgliedsländern sollten Standortvorteile effizienter genutzt sowie Skalenerträge in Produktion, Absatz und Beschaffung erschlossen und über diese Kanäle Wachstum und Beschäftigung stimuliert werden. Die Vordenker für diese Initiative saßen in der europäischen Administration. Das Binnenmarktprogramm war auf europäischer Ebene entstanden, nicht in den Mitgliedsländern.

In Deutschland wurde das Binnenmarktprogramm zunächst kaum wahrgenommen, geschweige denn breit diskutiert. Dies änderte sich erst Ende der achtziger Jahre, als die Kommission die Ergebnisse umfangreicher Studien vorlegte, mit denen die Vorteilhaftigkeit des Binnenmarktes aufgezeigt wurde.³ Obwohl diese Studien auch für Deutschland einen erheblichen Wachstumsschub und einen deutlichen Beschäftigungszuwachs versprachen, blieb die Zustimmung zu diesem Programm in der politischen und öffentlichen Diskussion allenfalls verhalten.

Herausgestrichen wurden in erster Linie die Anpassungserfordernisse, die der Binnenmarkt vermutlich mit sich bringen würde. In Deutschland wurde eine Vielzahl von Studien in Auftrag gegeben und erarbeitet zu der Frage, welche Auswirkungen denn das Binnenmarktprogramm auf einzelne Sektoren und Regionen in Deutschland haben würde. Von Interesse war vor allem, wie Sektoren und Regionen vom Binnenmarkt „betroffen“ sein könnten. Eine hohe „Betroffenheit“ eines Sektors oder einer Region wurde dabei überwiegend als negativ im Sinne von Risiken interpretiert. Ein Herausstreichen der Chancen des Binnenmarktprogramms blieb selten. Insgesamt gesehen blieb in Deutschland das Verständnis in der Politik und in der Öffentlichkeit dafür gering, dass das Binnenmarktprogramm im Sinne einer „institutionellen Innovation“ verstanden werden konnte⁴, welche Chancen für mehr Beschäftigung und Wachstum eröffnete. Dazu beigetragen haben mag, dass trotz vieler Studien und Veröffentlichungen zum Binnenmarkt auch die Botschaften aus der Wissenschaft in Deutschland zu den Wirkungen des Binnenmarktes von Ausnahmen abgesehen überwiegend diffus blieben.

Die wenig optimistische Sicht auf das Binnenmarktprogramm in Deutschland stand in scharfem Kontrast zu den Befürchtungen der armen und peripheren Mitgliedsländer und auch zu Erwartungen, die durch die Neue Handelstheorie und wenig später die Neue Ökonomische Geographie genährt wurden.⁵ In den armen und peripheren Ländern herrschte die Sicht vor, dass der Binnenmarkt vor allem dem räumlichen Kern der Gemeinschaft, also weiten Teilen Deutschlands, Vorteile bringen würde. Unternehmen in diesen Regionen würden im Binnenmarkt lagebedingte Vorteile ausspielen und Größenvorteile realisieren können. Diese Sicht wurde durch die neuen Theorierichtungen gestützt.⁶ Damals entstand das Bild der „blauen Banane“, das mit dem Großraum London, über die Beneluxländer, dem Pariser Becken, deutschen Verdichtungsräumen an Rhein, Main und Neckar, über Bayern bis nach Oberita-

1 Vgl. H. Siebert: The Single European Market – A Schumpeterian Event?, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 157, Kiel 1989.
 2 Vgl. H. Giersch: Eurosclerosis, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 112, Kiel 1985.
 3 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: The Economics of 1992, European Economy No. 35, Brüssel 1988; sowie P. Cecchini: Europa '92. Der Vorteil des Binnenmarktes, Baden-Baden 1992.

4 Vgl. H. Siebert, a.a.O.

5 Maßgebliche Arbeiten sind: E. Helpmann, P. Krugman: Market Structure and Foreign Trade: Increasing Returns, Imperfect Competition, and the International Economy, Cambridge, MA, 1985; sowie P. Krugman: Increasing Returns and Economic Geography, in: Journal of Political Economy, Nr. 99, 1991, S. 483-499.

6 Vgl. T. Padoa-Schioppa et al.: Efficiency, Stability, and Equity: A Strategy for the Evolution of the Economic System of the European Economy, Oxford 1987.

Dr. Konrad Lammers ist Forschungsdirektor des Institute for European Integration am Europa-Kolleg Hamburg.

lien ein Band von vermeintlichen Gewinnerregionen des Binnenmarktes umfasste.⁷ Gegenüber diesen Regionen, so die Einschätzung, hätten arme Länder und Regionen an der europäischen Peripherie kaum Chancen im Binnenmarkt zu bestehen, geschweige denn zu den reichen Ländern und Regionen aufzuschließen. Diese Sichtweise fand auch Anklang auf der Kommissionsebene, die sich als Motor für den Aufbau einer starken europäischen Regionalpolitik zugunsten armer Regionen und Länder erwies. Die Befürchtungen und Erwartungen, dass es im Zuge der Verwirklichung des Binnenmarktes zu einer polarisierten Entwicklung zwischen Kern und Peripherie kommen würde, sind indes nicht eingetreten, ganz im Gegenteil: Arme, periphere Länder konnten seit Anfang der neunziger Jahre bis 2005 deutlich aufholen und hierfür war nicht die Regionalpolitik die treibende Kraft.⁸ Anders als vielfach erwartet hat der forcierte Integrationsprozess offenbar diese Länder in die Lage versetzt, komparative Kostenvorteile zu nutzen. Die Möglichkeiten von Unternehmen aus den Kernregionen, Größenvorteile zu realisieren, waren demgegenüber offenbar begrenzter.

Auch wenn die Gewinne aus dem Binnenmarktprogramm anderswo größer gewesen sein mögen als in Deutschland: Der europäische Binnenmarkt hat sich für Deutschland als ein wirtschaftspolitischer Segen erwiesen. Ohne den Binnenmarkt, die Initiativen der Kommission oder die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes wäre es in Deutschland nicht zur Liberalisierung der Märkte für Verkehr, Telekommunikation, Energie und Postdienstleistungen gekommen, die sich in besseren und vielfältigeren Angeboten und substantiell niedrigeren Preisen niedergeschlagen haben. Deutschland ist nicht als Vorreiter freier Märkte in Europa einzuschätzen, im Gegenteil. Waren Fortschritte bei der Öffnung von Märkten mit unerwünschten Anpassungserfordernissen verbunden, dann schien es in der politischen Diskussion allemal opportun, den schwarzen Peter dafür nach Brüssel zu schieben und zu bremsen, anstatt offensiv die Vorteile und Chancen eines grenzüberschreitenden Wettbewerbs hervorzuheben.

7 Vgl. R. Brunet: Les Villes Européennes. Rapport pour la DATAR, Montpellier 1989.

8 Vgl. K. Lammers: Die EU-Regionalpolitik im Spannungsfeld von Integration, regionaler Konvergenz und wirtschaftlichem Wachstum, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 4, 2007, S. 288-300.

Dabei spielten selten ökonomische Aspekte eine Rolle in dem Sinne, dass der Widerstand gegen eine Marktöffnung mit Effizienzeinbußen hätte begründet werden können. In Bonn und später in Berlin atmete stets eher der Geist des Bewahrens im Sinne des „Rheinischen Kapitalismus“ als der der vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes. Beispiele dafür mit Gewicht sind das Arbeitnehmer-Entsendegesetz aus dem Jahre 1996, mit dem die Erbringung von ausländischen Dienstleistungen in Deutschland erschwert wurde. Weitere Beispiele sind die Widerstände gegen den ursprünglichen Kommissionsentwurf zur Dienstleistungsrichtlinie, der allerdings nicht nur in Deutschland auf erbitterten Widerstand stieß, sowie die Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit aus den osteuropäischen Beitrittsländern, die auf Betreiben von Deutschland und Österreich möglich und vor allem von diesen Ländern genutzt wurde.

Wie wenig die Grundprinzipien des Binnenmarktes die wirtschaftspolitischen Handlungen in Deutschland bestimmen, hat sich jüngst wieder beim geplanten, allerdings durch neuere Entwicklungen vorerst nicht zustande gekommenen Engagement von Bund und einigen Bundesländern im Fall Opel gezeigt. Im Zuge der geplanten Übernahme von Opel durch Magna wären Bund und Länder bereit gewesen, umfangreiche Finanzhilfen und Sicherheiten zur Umstrukturierung zu gewähren mit der Auflage, dass damit Arbeitsplätze in deutschen Standorten gesichert werden. Dieses Vorhaben wäre ein massiver Verstoß gegen die Prinzipien des Binnenmarktes, insbesondere die Kapitalverkehrsfreiheit gewesen, weil es auch in anderen EU-Ländern Opel-Standorte gibt, zu deren Lasten die Hilfen gegangen wären. Die Beihilfenaufsicht der EU-Kommission hätte diesem Plan niemals zugestimmt.

Es ist indes kein deutsches Spezifikum, dass nationale Schutzinteressen vertreten und nicht die Prinzipien des Binnenmarktes hochgehalten werden. Widersprüchlich ist aber schon, dass das Land, das den europäischen Integrationsprozess politisch maßgeblich vorangetrieben hat, bei den Anpassungsprozessen, die mit der Verwirklichung des Binnenmarktes – dem ökonomischen Herzstück der Integration – verbunden sind, eher bremsend wirkt. Deutschland wie auch andere Länder erliegen immer wieder der Versuchung, nationale Industrie- und Interessenpolitik zu betreiben und damit fundamental gegen die Prinzipien des Binnenmarktes zu verstoßen. Dies macht deutlich, wie wichtig es ist, Institutionen wie z.B. die Beihilfenaufsicht auf der Gemeinschaftsebene zu haben, um die nationale Politik im Interesse der Wohlfahrt der EU-Bürger und der Wettbewerbsfähigkeit des EU-Wirtschaftsraumes in die Schranken zu verweisen. Es bleibt zu hoffen, dass die Beihilfenaufsicht auch in Zukunft den Mut hat, nationalen Schutzinteressen entgegenzutreten und zum Schutz des Binnenmarktes zu wirken.