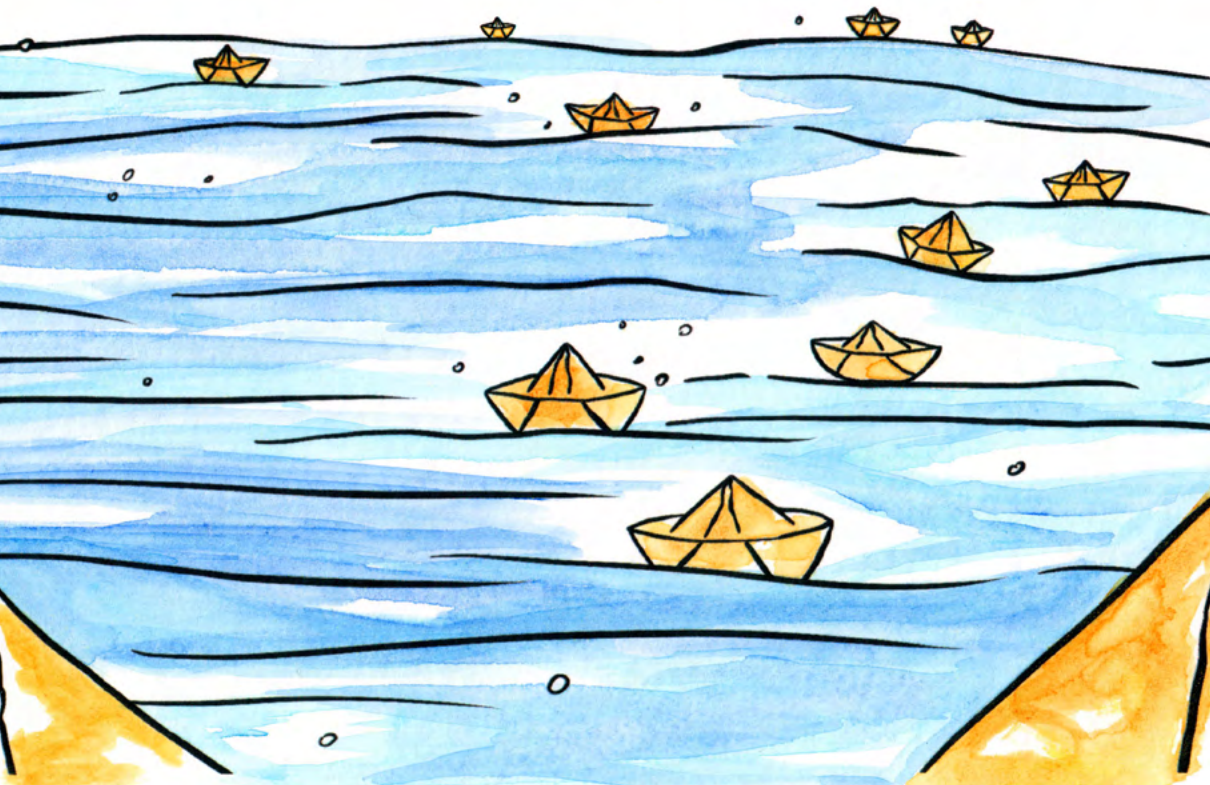
ROSA LUXEMBURG STIFTUNG
BRUSSELS OFFICE

EIN EUROPA DES KAPITALS

KENNETH HAAR



ROSA-LUXEMBURG-STIFTUNG

Die Rosa-Luxemburg-Stiftung ist eine international tätige, linke, nicht profitorientierte Organisation für politische Bildung und steht der deutschen Partei „Die Linke“ nahe. Seit 1990 widmet sich die Stiftung der Untersuchung sozialer und politischer Prozesse und Entwicklungen weltweit. Wir arbeiten im Kontext der wachsenden mannigfaltigen Krise unseres gegenwärtigen politischen und wirtschaftlichen Systems.

In Zusammenarbeit mit anderen progressiven Organisationen aus allen Teilen der Welt setzen wir uns für demokratische und soziale Teilhabe, Empowerment benachteiligter Gruppen und eine alternative wirtschaftliche und soziale Entwicklung ein. Durch unsere internationalen Aktivitäten wollen wir politische Bildungsarbeit durch wissenschaftliche Analysen, öffentliche Programme und gemeinsame Projekte mit unseren Partnerorganisationen leisten.

Die Rosa-Luxemburg-Stiftung arbeitet für eine gerechtere Welt auf der Grundlage internationaler Solidarität.

www.rosalux.eu

VORWORT DER HERAUSGEBERIN

Über 30.000 Lobbyist*innen sind in den Gängen der Institutionen der Europäischen Union in Brüssel unterwegs. Die Entscheidungsprozesse der EU bieten großen Unternehmen ausgezeichnete Möglichkeiten zur Einflussnahme, trotz gewisser Fortschritte in Richtung mehr Transparenz und demokratischer Beteiligung. Das Kräfteverhältnis zwischen wirtschaftlichen und sozialen Interessen ist dabei alles andere als ausgewogen. Es bedroht Demokratie, soziale Rechte, Frieden und Umwelt in ihrem Kern. Zu Recht fordern Aktivist*innen eine stärkere Gewichtung sozialer, ökologischer und demokratischer Anliegen in der europäischen Politik, ebenso wie klare Regeln zur Begrenzung des Einflusses von Unternehmen auf die EU-Entscheidungsfindung.

Dabei liegt das Problem nicht allein in der schieren Zahl an Wirtschaftslobbyist*innen oder den enormen finanziellen Ressourcen, die ihnen zur Verfügung stehen. Das eigentliche Demokratiedefizit steckt im System selbst und lässt sich nicht beheben, indem man lediglich die handelnden Personen austauscht.

Dieses Buch legt offen, wie transnationale Konzerne maßgeblich an der Gestaltung der institutionellen Architektur der EU beteiligt waren. Ihre Interessen sind tief in den Grundsätzen verankert, die bis heute die Funktionsweise der EU prägen. Infolgedessen richtet die EU ihre soziale, wirtschaftliche und politische Integration konsequent an der Wettbewerbsfähigkeit aus. Die EU-Verträge gewähren der Macht der Unternehmen Vorrang und setzen sie faktisch über die Prinzipien von Gleichheit und demokratischer Teilhabe. Der „Europäische Wettbewerbsstaat" wird von einer umfassenden Bürokratisierung angetrieben und lässt Fragen des Gemeinwohls außen vor. Das ist der Kern der spannenden Erzählung von Kenneth Haar.

Der Autor schöpft dabei aus einem reichen Fundus: aus langjähriger Erfahrung, Originalquellen, geleakten Dokumenten sowie zahlreichen Berichten und Analysen aus seiner Tätigkeit bei *Corporate Europe Observatory*. Auf dieser Basis beleuchtet er drei Jahrzehnte systematischen Einflusses großer Unternehmensgruppen auf die EU-Politik. Er zeigt, wie die kompromisslose Logik der Wettbewerbsfähigkeit sämtliche Ebenen der Entscheidungsfindung durchdringt, von der europäischen bis zur kommunalen. Ob es um Handel, High-Tech, Patente, Rüstung, Klimapolitik oder die Europäische Währungsunion geht: Das dominierende Leitbild bleibt

der Binnenmarkt mit seinen vier Grundfreiheiten, festgeschrieben im EU-Recht. Das Buch zeigt, wohin dieser Ansatz, der die Wettbewerbsfähigkeit über alles stellt, führt: zu einer Angleichung der sozialen, demokratischen und ökologischen Agenda der EU an die Interessen des transnationalen Kapitals, sowohl innerhalb als auch außerhalb der Union. Symbolische Fortschritte oder punktuelle Ausnahmen ändern daran wenig.

Kenneth Haar spart dabei nicht mit Kritik an der mangelnden demokratischen Verankerung der EU: Die Mitsprachemöglichkeiten für das Gemeinwohl bleiben begrenzt, es fehlt an Transparenz und Rechenschaftspflicht, und die Interessen der sozial Schwächeren finden kaum Gehör. Viele Bürger*innen stellen sich daher zu Recht die Frage, wem die EU-Integration eigentlich dient und reagieren mit wachsender Unzufriedenheit, Resignation oder Apathie. Diese Entfremdung wiederum spielt der extremen Rechten in die Hände. Sie greift diffuse Elitenkritik auf, um soziale Rechte und demokratische Errungenschaften anzugreifen, während sich viele soziale Bewegungen und Einzelpersonen immer weniger gegen die Bevormundung durch Großunternehmen und deren Vertreter*innen wehren. Haar setzt dieser Entwicklung etwas entgegen. Er ruft dazu auf, sich der Vereinnahmung Europas durch Unternehmensinteressen aktiv zu widersetzen – so wie es in der Vergangenheit bereits verschiedene Bündnisse und Bewegungen getan haben.

Der Autor plädiert für einen grundlegenden Wandel – im Sinne heutiger politischer und sozialer Herausforderungen – hin zu einem anderen Europa: jenseits des Wettbewerbsdogmas, mit Demokratie, Nachhaltigkeit und dem Gemeinwohl im Zentrum. Als erste Schritte auf dem Weg aus dem Demokratiedefizit schlägt Haar konkrete Reformen vor: die Lockerung der starren Regeln der Wirtschafts- und Währungsunion, die der EU Vorrang vor den wirtschaftspolitischen Entscheidungen der Mitgliedstaaten geben; größere Spielräume für nationale Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor den Folgen des Wettbewerbszwangs; die Stärkung demokratischer Kontrolle gegenüber der Kommission; eine Rückbesinnung auf das öffentliche Interesse statt auf wirtschaftliche Normen und Indikatoren; sowie eine Aufwertung sozialer Rechte auf EU-Ebene.

„Ein Europa des Kapitals“ ist ein ebenso fundiertes wie eindrucksvolles Werk für alle, die die Rolle wirtschaftlicher Interessen in der EU verstehen wollen – historisch, systematisch und anhand konkreter Politikfelder. Das Buch ist mehr als eine Sammlung politischer Fallstudien: Es bietet einen durchgehenden, überzeugenden Überblick über die Entwicklung der Europäischen Union und darüber, welchen Weg sie künftig einschlagen könnte.

Die von Haar analysierten Mechanismen betreffen jedoch längst nicht nur Brüssel. Sie prägen auch die deutsche Politik maßgeblich. Der enge Schulterschluss zwischen Regierungspolitik und Konzerninteressen zeigt sich beispielhaft in der Rolle von Friedrich Merz, der als ehemaliger Aufsichtsratsvorsitzender von BlackRock Deutschland ins Kanzleramt wechselte. Doch das ist nur ein Symptom für einen breiteren Trend: die schleichende Normalisierung unternehmensnaher Politik – ob im Gesundheitssektor, der Klimapolitik oder der Finanzmarktregulierung.

Für uns im Brüsseler Büro der Rosa-Luxemburg-Stiftung war es eine Freude, mit Kenneth Haar an diesem wichtigen Beitrag zur Debatte über die EU von heute und über die Zukunft von Demokratie, Solidarität, sozialen Rechten, Klimagerechtigkeit und Frieden in Europa und weltweit zusammenzuarbeiten. Diese Themen bilden die Schwerpunkte auch unserer Arbeit, und sie prägen auch in der gerade begonnenen Legislaturperiode der EU-Institutionen wieder die politische Auseinandersetzung.

Das Buch von Kenneth Haar liefert eine präzise Analyse der engen Verflechtungen zwischen Wirtschaft und Politik. Wir hoffen, mit der Übersetzung ins Deutsche dazu beizutragen, auch in Deutschland die Diskussion darüber zu schärfen, welchen Interessen Politik tatsächlich dient, und wie sich demokratische Alternativen stärken lassen.

Ada Regelmann, Projektverantwortliche
März 2024/Juli 2025

INHALT

Vorwort des Autors	9
Der Lobby-Watchdog und der Baum vor dem Parlament	10
Die Macht der Industrie und der europäische Wettbewerbsstaat	26
Die Hüterin des Binnenmarktes	50
Der Wettbewerbsstaat der Großbanken	84
Die Eurokrise und die stille Revolution	110
Die Macht der Handelsbürokratie – innerhalb und außerhalb der Union	140
Der Wert eines Menschenlebens	164
Amerikanische Riesen und europäische Flaggschiffe	196
Das „Friedensprojekt“ und die Händler des Todes	224
Die Unterordnung des sozialen Europas	254
Das Klima und der Mann auf dem Mond	286
Das Demokratiedefizit des Wettbewerbsstaates – ein Fazit	322
Nachwort: Der europäische Wettbewerbsstaat 2024–2029	342

KENNETH HAAR

ist Referent und Aktivist bei Corporate Europe Observatory.
Er lebt und arbeitet in Kopenhagen.

VORWORT DES AUTORS

Seit 25 Jahren untersucht *Corporate Europe Observatory* (CEO) den Einfluss von Lobbyist*innen auf die EU-Institutionen. Als unabhängige Beobachtungsstelle für Lobbyarbeit hat CEO zahlreiche Skandale und Methoden aufgedeckt, mit denen große Unternehmen ihre Interessen durchsetzen.

Ich arbeite seit 2008 für CEO und hatte in dieser Zeit das Privileg, einige der wichtigsten Entwicklungen mitzuverfolgen, mit denen die EU in den vergangenen Jahren konfrontiert war: die Finanz- und der Eurokrise, die darauf folgenden tiefgreifenden politischen Umwälzungen in der Handels-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik sowie die Herausforderungen im Gesundheitsbereich während der COVID-19-Pandemie. Üblicherweise veröffentlichen wir Analysen und Artikel zu konkreten Themen oder Gesetzesinitiativen. Doch bin ich seit langem der Meinung, dass unsere gesammelten Erkenntnisse noch mehr bieten können: nämlich, die Geschichte der EU – wie sie funktioniert und was sie antreibt – aus einer breiteren Perspektive zu erzählen.

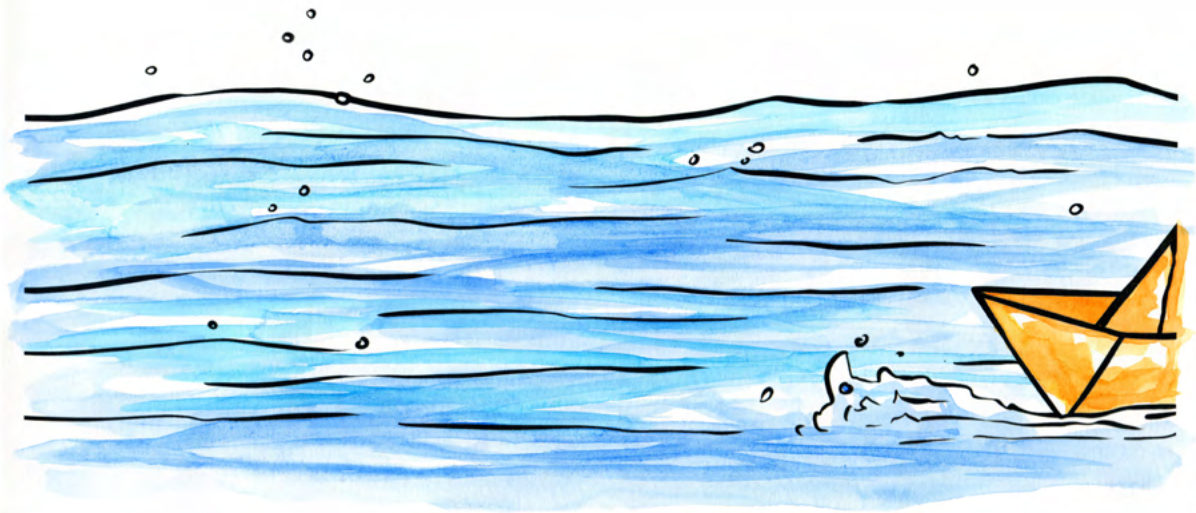
Das war der Grundgedanke für dieses Buch. Da es weitgehend auf der Arbeit von CEO basiert, ist es auch das Verdienst meiner derzeitigen und ehemaligen Kolleg*innen.

Mein besonderer Dank gilt der dänischen Organisation *Democracy in Europe* (DEO) für ihre Unterstützung bei der Erstellung der dänischen Fassung vom April 2022. Ebenso danke ich Ada Regelmann vom Brüsseler Büro der Rosa-Luxemburg-Stiftung für ihre unschätzbare Hilfe bei der englischsprachigen Ausgabe vom April 2024 sowie bei der Übersetzung ins Deutsche. Dank ihr wurde das Buch nicht nur aktualisiert und um ein Kapitel erweitert, sondern insgesamt verbessert.

Schließlich möchte ich Ulf Vincents Olsen, Jens Peter Kaj Jensen, Finn Sørensen, Olivier Hoedeman, Rebecca Trixa und Rikke Fog-Møller für ihren fachlichen Rat bei der Ausarbeitung einzelner Kapitel danken. Ohne ihre wertvollen Beiträge wäre dieses Buch nicht in dieser Form entstanden. Dennoch liegt die Verantwortung für den Inhalt dieses Buches ausschließlich bei mir.

Kenneth Haar, Dezember 2023 und Juni 2025.

DER LOBBY-WATCHDOG UND DER BAUM VOR DEM PARLAMENT



Eine Heerschar von Lobbyist*innen 13
Von einzelnen Berichten zum großen Ganzen 14
Mehr als gewöhnliche Lobbyarbeit 16
Ein Gespür für Missionen und Ziele 18
Die Gestaltung der Grundlagen der EU 19
Der Wettbewerbsstaat 20
Ein systembedingtes Demokratiedefizit 22
Ein anderes Europa 23
Quellen 25

Wenige Meter vor dem Eingang des Europäischen Parlaments in Brüssel befindet sich ein kleiner Baum. Er steht auf einer eigenen Verkehrsinsel, leicht erhöht und umrandet von Pflastersteinen. Am Fuße des Baumes findet sich eine Tafel, auf der sich die gütigen Spender*innen beim Parlament für die jahrelange Zusammenarbeit im Bereich Transparenz und Demokratie bedanken. Gespendet wurde der Baum von einer Vereinigung von Lobbyist*innen, die sich *Society of European Affairs Professionals* nennt. Der Baum ist damit nicht nur ein Geschenk, sondern auch eine Hommage an sie selbst und ihre Rolle in der EU. Nur wenige Passant*innen bemerken diesen Baum und wohl noch weniger machen sich über ihn Gedanken – mit Ausnahme der Gruppen, die an einer Lobby-Führung von *Corporate Europe Observatory* (CEO) teilnehmen. CEO ist eine unabhängige Lobby-Watchdog-Organisation, die aufdeckt, mit welchen Strategien Unternehmenslobbys versuchen, politischen Einfluss auf die EU-Institutionen zu nehmen.

Das Konzept hinter den Führungen ist ganz einfach: Die Gruppen – in der Regel Vereine, Schulklassen oder Studierende – werden von CEO durch das Europaviertel geführt. Hier befinden sich das Europäische Parlament (EP), die Europäische Kommission (kurz „Kommission" genannt) und der EU-Ministerrat (kurz „Rat" genannt). Themenspezifisch angepasst macht die Tour Halt an den Büros der jeweils wichtigsten Lobby-Organisationen, z.B. eines großen Unternehmens, eines Wirtschaftsverbands oder einer Public Affairs-Firma, wie sich Lobby-Beratungsfirmen häufig nennen. An jeder Station wird die Rolle der jeweiligen Organisation im institutionellen Tauziehen um künftige EU-Vorschriften beleuchtet.

Bei den Führungen – die mehrere Stunden lang dauern können – geht es mal um Vorschriften für Großbanken, oder um ein geplantes Verbot für Pestizide, das dann aber gekippt wurde. Oder es wird über einen ehrgeizigen Vorschlag zur Lebensmittelkennzeichnung gesprochen, der schließlich auf Eis gelegt wurde. Unabhängig vom Schwerpunktthema ist der rote Faden, der sich durch alle Touren zieht, die massive Präsenz der Lobbyist*innen im politischen Leben der EU. Die Gebäude, Logos und Türschilder, die wir während den Führungen besuchen, machen plastisch deutlich, wie die Institutionen arbeiten und welche Rolle die Lobbyarbeit der Konzerne dabei spielt.

Eine Lobby-Tour vermittelt einen eindrücklichen ersten Einblick; doch das vorliegende Buch geht weiter. Es blickt über einzelne Lobbyingversuche hinaus und analysiert die Macht der großen Wirtschaftsakteure in den EU-Institutionen auch strukturell. Dank unseres Fokus auf den Lobbyismus der Großkonzerne, haben wir uns stets mit nahezu allen Kernbereichen der EU befasst. Auf Grundlage der umfassenden jahrzehntelangen Arbeit von CEO verdeutlicht dieses Buch, in welchem Maße Unternehmen und ihre Lobbys die Entwicklung der Europäischen Union als solcher geprägt haben.

Denn ich bin überzeugt: Zwischen den Zeilen unserer Recherchen zu einzelnen Themen verbirgt sich eine größere Geschichte – die Geschichte darüber, wie die Interessen von Großunternehmen und Konzernen die Europäische Union zu einem „Wettbewerbsstaat" geformt haben. Einem „Staat", der vor allem die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen sichern und steigern will, und dabei ihre Interessen an erste Stelle setzt. Diese Analyseperspektive erlaubt mir, die Rolle des Lobbyismus in den entscheidenden Weichenstellungen der Entwicklung der EU sichtbar zu machen, die andernorts kaum Beachtung finden – eine Geschichte der EU aus der Insider-Perspektive eines Lobby-Watchdogs.

EINE HEERSCHAR VON LOBBYIST*INNEN

Als ich 2008 zu CEO kam, arbeiteten schätzungsweise 15.000 Lobbyist*innen regelmäßig mit den EU-Institutionen zusammen. Heute sind es etwa 25.000–30.000, also fast doppelt so viele wie damals. Eine solche Heerschar bedeutet viel Macht im politischen Tagesgeschäft. Oft sind die Lobbyist*innen so geschickt darin, die Tagesordnung zu bestimmen, dass die entscheidende Frage nicht lautet, ob die Abgeordneten der Rechten oder der Linken die Oberhand gewinnen oder ob sich Deutschland oder Frankreich durchsetzt – die Frage ist vielmehr, ob es

den größeren Unternehmen aus der jeweiligen Branche gelingen wird, ihre Forderungen oder Vorschläge durchzusetzen.

Lobbyist*innen können große Unternehmen direkt oder indirekt vertreten: als Angestellte des betreffenden Unternehmens, als Mitglieder eines Wirtschaftsverbands, in einer Ad-hoc-Koalition in einem bestimmten Bereich oder im Namen einer Beratungs- oder Anwaltskanzlei. Selbst in heiklen Zeiten, in denen für ihre Branche viel auf dem Spiel steht, verfügen Lobbyist*innen über immense Geldbeträge. Dies wurde 2010 deutlich, als der Handelsverband der Lebensmittelindustrie 1 Milliarde Euro investierte, um einen Vorschlag zur Lebensmittelkennzeichnung zu verhindern, für den sich im Europäischen Parlament eine Mehrheit abzeichnete.[1] So war es auch im Jahr 2022, als in Reaktion auf einen Entwurf für eine EU-Verordnung zur Regulierung der großen Internetplattformen Google mit 5,8 Millionen Euro jährlich auf einmal das Unternehmen mit dem größten Lobbying-Budget wurde, dicht gefolgt von Facebook mit 5,5 Millionen Euro.[2]

CEO untersucht seit vielen Jahren, wie derartige Geldsummen in direkten politischen Einfluss umgemünzt werden. Die Momente, in denen ein politisches Thema im Ministerrat oder im Europäischen Parlament öffentlich diskutiert wird, sind nur ein Teil der Geschichte. Die Industrielobby gehört zu den wenigen Akteur*innen, die in jeder Phase des Prozesses dabei sind, weshalb wir sie genau im Auge behalten sollten. Dafür analysieren wir zahllose politische Auseinandersetzungen und nehmen minutiös selbst kleinste Schritte in Entscheidungsverfahren gründlich unter die Lupe; von der ersten Prüfung neuer Vorschläge durch die Kommission bis hin zur Umsetzung von Direktiven vor Ort. Um Licht in die dunkelsten Ecken der europäischen Politik zu bringen, sind wir bei Konferenzen präsent, bei denen wir eindeutig nicht willkommen sind. Und wir wühlen uns durch Stapel von Dokumenten obskurer, weniger bedeutender Ausschüsse und Kommissionen – der entscheidende Hinweis taucht oft an völlig unerwarteten Stellen auf.

VON EINZELNEN BERICHTEN ZUM GROSSEN GANZEN

Obwohl unser Team nie mehr als 16 Personen umfasste, können wir in aller Bescheidenheit sagen, dass wir eine große Menge an Material über die Beziehungen zwischen Großunternehmen und EU-Entscheidungsträger*innen zusammengetragen haben, das für viele politischen Kampagnen mit unserer Beteiligung von wesentlicher Bedeutung war. Unser Material über die Praktiken der Agrarindustrie, um Glyphosat (den Wirkstoff des Unkrautvernichtungsmittels

RoundUp) auf dem europäischen Markt zu halten, wurde beispielsweise im Zuge der Kampagne für ein Verbot dieses Mittels genutzt. Unsere Enthüllungen über die Kampagnen der Gaslobby für den Ausbau der Gasinfrastruktur haben grünen Aktivist*innengruppen in der ganzen EU, die sich für mehr erneuerbare Energien einsetzen, großen Auftrieb gegeben. Unsere Arbeit im Bereich der Handelspolitik hat den Weg für breite Koalitionen geebnet, die sich erfolgreich gegen Vorschläge zur Gewährung weitreichender Rechte für Großunternehmen sowohl im Inland als auch im Ausland gewehrt haben.

Unsere zahlreichen Analysen der Folgen, die es hat, wenn EU-Kommissar*innen eine Tätigkeit als Lobbyist*innen oder Berater*innen z. B. einer Investmentbank annehmen, waren maßgeblich für die Debatte und sogar die später eingeführten Vorschriften in diesem Bereich. Unsere Recherchen zur Transparenz der Lobbyarbeit in der EU seit 2005 waren ausschlaggebend dafür, dass das einst belächelte Transparenz-Register der Kommission heute tatsächlich als nützlich gilt und die bei den EU-Institutionen tätigen Lobbyist*innen nunmehr sichtbar sind. Die Liste der Erfolge, die wir allein oder gemeinsam mit anderen im Bereich von Lobbying-Regelungen erzielt haben, ist lang. Wir sind nicht nur ein Think Tank, sondern eine Organisation mit einem politischen Auftrag: den Einfluss der großen Unternehmen auf die EU-Institutionen zu verringern.

Das Material, die Analysen und die Enthüllungen, die aus unseren umfangreichen Recherchen hervorgegangen sind und die unseren Namen tragen, sind in der Tat ein ganzes Buch wert. CEO kennt unzählige Geschichten über schmutzige Tricks, über den strategischen Kauf von Einfluss mit Geld, über gewiefte PR-Kampagnen und überraschende politische Manöver jenseits des Rampenlichts. Doch auch wenn wir uns natürlich auch mit längerfristigen Plänen für die europäische Integration befassen, beispielsweise den Strategien für eine gemeinsame Wirtschaftspolitik, die aus der Finanzkrise und der Eurokrise entstanden sind, entsteht der Großteil unserer Veröffentlichungen doch in einem bestimmten, zeitlich begrenzten Kontext. Manche Skandale, die wir aufgedeckt haben, sind fünf oder zehn Jahre später kaum mehr als amüsante Anekdoten aus einer vergangenen Zeit, die für die aktuellen Herausforderungen belanglos sind.

Das wäre ein trauriges und unverdientes Schicksal. Das vorliegende Buch bringt daher diese gesammelte Expertise zusammen, um ein umfassenderes Verständnis für die Entwicklung der EU zu ermöglichen. Ich beleuchte, wie die Interessen mächtiger Unternehmen nicht nur Entscheidungen über individuelle Gesetze beeinflussen, sondern darüber hinaus die Regeln, Verfahren und großen

Ideen geprägt haben, welche den Institutionen zugrunde liegen. Nimmt man all unsere Berichte zusammen, entsteht das Bild einer Europäischen Union, deren Entwicklung fundamental durch die Interessen von Großkonzernen bestimmt wurde. Das Ergebnis ist ein staatsähnliches Gebilde mit allen Merkmalen eines „Wettbewerbsstaates" – eines „Staates", der in erster Linie die globale Wettbewerbsfähigkeit privater Unternehmen sicherstellen will.

MEHR ALS GEWÖHNLICHE LOBBYARBEIT

Das Ausmaß des Einflusses von Lobbyist*innen auf die EU geht weit über das hinaus, was auf einer Lobbying-Tour erklärt werden kann. Die Führung durch das Europaviertel kann zwar einen Eindruck von den enormen Ressourcen vermitteln, die Unternehmen zur Verfügung stehen, und zeigen, wie sie ihre Lobbytätigkeit, doch das ist nur ein kleiner Einblick.

Das Zusammenspiel zwischen großen Unternehmen und Entscheidungsträger*innen in den EU-Institutionen ist komplex. Es lässt sich nicht auf ein einfaches Szenario reduzieren, bei dem eine Branche auf eine bestimmte Gesetzesinitiative reagiert, die ihren Interessen zuwiderläuft. In einem solchen Fall könnte diese Industrie beschließen, erhebliche Summen in ein Heer eloquenter Fachleute zu investieren, die dann an die Türen von EU-Kommissar*innen oder Mitgliedern des Europäischen Parlaments (MdEP) klopfen. Zeigen sich diese als offen, versuchen die professionellen Lobbyist*innen die Zielperson zu überzeugen oder unter Druck zu setzen. So läuft es manchmal, wie im Fall der erwähnten Milliarde Euro, die die Lebensmittelindustrie in den Kampf gegen die geplante Kennzeichnungsregelung steckte. Doch oft lässt sich bei der Einflussnahme der Unternehmen auf die EU-Politik eine viel größere Geschichte erzählen.

So beraten die Schwergewichte der Wirtschaft politische Entscheidungsträger*innen häufig schon lange bevor ein EU-Gesetzesentwurf überhaupt das Licht der Welt erblickt. Auch wenn ihre Interessen selten mit denen der Gesellschaft übereinstimmen, werden sie regelmäßig zur Beratung neuer Initiativen herangezogen. Es ist gängige Praxis, dass die Kommission bei branchenspezifischen Vorhaben schnell Kontakt zu den jeweiligen Lobbyist*innen aufnimmt, ohne gesellschaftliche Interessen ausreichend zu berücksichtigen. Verbraucherorganisationen, Umweltorganisationen oder Gewerkschaften, die in vielen Fällen einen Gegenpol darstellen könnten, erhalten nur sehr selten überhaupt die Aufmerksamkeit der politischen Entscheidungsträger*innen. Im besten Fall wird ein einziger Sitz in einer Beratungsgruppe einer solchen Organisation zuteil, nur um dann fest-

zustellen, dass die Gruppe von Wirtschaftsvertreter*innen dominiert wird und die Agenda und Zielrichtung auf die Interessen der Wirtschaft zugeschnitten sind.

Als ich bei CEO begann, betraf mein erstes Projekt ebendiese Beratungsgruppen der Kommission, die sogenannten Sachverständigengruppen. Ende 2008 wütete die verheerende Finanzkrise, in der Finanzinstitute wie Dominosteine fielen, während andere nur dank massiver staatlicher Unterstützung überlebten. Dies brachte mich auf die Idee, uns einige Zeit lang die Finanzlobby etwas näher anzusehen. Es war essentiell, zunächst zurückzublicken, um die Entstehung der EU-Vorschriften zu verstehen, deren katastrophale Schwäche offenbart worden war. Gleichzeitig galt es abzuschätzen, wie der Finanzsektor zukünftig auf die Reformen reagieren würde, die angesichts der dramatischen Lage in der EU eingeführt wurden.

Nach monatelangen Recherchen veröffentlichten wir gemeinsam mit zwei anderen Organisationen einen Bericht, in dem wir darlegten, dass die Kommission in den Jahren vor der Finanzkrise eine Reihe von Sachverständigengruppen eingesetzt hatte, um EU-Vorschriften in bisher weitgehend unregulierten Bereich zu erlassen.[3] Die Sachverständigengruppen wurden allesamt vom Finanzsektor dominiert. Ihre Empfehlungen bestimmten die weitere Agenda. Da der Finanzsektor viel Zeit zur Vorbereitung hatte, stand dieser am Ende als Gewinner da, wie schon bei allen anderen vergleichbaren Richtungsentscheidungen vor der Finanzkrise.

Der veröffentlichte Bericht wurde von vielen begrüßt, unter anderem von prominenten Abgeordneten des Europäischen Parlaments und Regierungschef*innen. Die Abgeordneten zeigten sich schockiert über die Ergebnisse. Die Kommission wies die Kritik jedoch achselzuckend zurück. Aus der Kommission hieß es gegenüber einem Journalisten, das Verfahren zur Auswahl der Sachverständigen sei korrekt abgelaufen: „Wer Finanzberatung braucht, fragt ja keinen Bäcker."[4] In gewissem Maß ist diese Aussage plausibel. Natürlich ist der Finanzsektor die wichtigste Autorität in eigener Sache, aber gerade deshalb auch alles andere als neutral. Es ist kaum vorstellbar, dass die großen europäischen Banken der Kommission raten würden, durch strenge Regulierung selbst aktiv einzugreifen, denn das schließlich ihre Gewinne schmälern.

Wäre dieses Problem auf den Finanzsektor beschränkt, ließe es sich vielleicht lösen. Bei genauem Hinsehen zeigt sich aber, dass es ein Muster ist, das sich in vielen Bereichen der EU-Politik findet. So hat CEO in den vergangenen Jahren etwa aufgedeckt, wie stark die Gasindustrie die Entscheidungen zur europäischen

Energieinfrastruktur beeinflusst, und wie groß der Einfluss der Pharmaindustrie während der COVID-19-Pandemie hinter den Kulissen war.

Das Phänomen des Lobbyismus durch Sachverständigengruppen ist seit Jahrzehnten bekannt und besteht trotz zahlreicher Skandale weiter. Dennoch lassen sich in einzelnen Bereichen Erfolge erzielen: So hatte die Tabakindustrie in der Vergangenheit beste Voraussetzungen, um politische Entscheidungsträger*innen beeinflussen zu können, unter anderem durch eine starke Präsenz in Sachverständigengruppen zum Thema Tabak. Doch mit der Zeit stieß sie jedoch in Brüssel auf zunehmend geringere Akzeptanz. Das lag zum Teil an einem Rahmenübereinkommen der Weltgesundheitsorganisation zur Eindämmung des Tabakkonsums, zum Teil aber auch an den politischen Entscheidungsverfahren innerhalb der EU.

Und doch gibt es immer wieder Rückschläge. So hat sich die EU im Rahmen des Abkommens verpflichtet, den Kontakt zu Tabaklobbyist*innen auf ein Minimum zu beschränken (Artikel 5.3).[5] Dennoch hat die Kommission den Austausch mit der Tabaklobby häufig nicht transparent gestaltet und die vorgegebenen Grenzen für die Kontakt umgangen.[6]

EIN GESPÜR FÜR MISSIONEN UND ZIELE

Für den Einfluss in der EU ist nicht allein entscheidend, wer die höchsten Posten im öffentlichen Dienst der Kommission innehat. Genauso wichtig ist, welche grundlegenden Ziele dieser öffentliche Dienst verfolgt – Ziele, die sich aus der Entwicklung der EU in den vergangenen Jahrzehnten herausgebildet haben. Das führt dazu, dass viele Beamt*innen eine erstaunlich enge Perspektive auf ihren eigenen Zuständigkeitsbereich einnehmen.

Ich habe das selbst erlebt, als ich eines Tages zu einem Gespräch in der Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU geladen wurde. Kurz zuvor hatte ich einen knappen Bericht über den wachsenden politischen Einfluss von Airbnb auf die Kommission veröffentlicht. Darin argumentierte ich, dass die bestehenden EU-Vorschriften Städten und nationalen Regierungen nicht genug Macht einräumen, um dem Trend entgegenzuwirken, Wohnungen und Häuser dauerhaft in Mini-Hotels umzuwandeln.[7] Ich vertrat die Ansicht, dass die Ankündigungen der Kommission, ebenso wie eine Reihe verklausulierter Drohungen, mehrere Mitgliedstaaten vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) zu verklagen, Machtmissbrauch darstellten und sich die Kommission eindeutig auf die Seite von Airbnb gestellt hatte.

Von den vielen Äußerungen während des Gesprächs hallte besonders eine noch lange in meinem Kopf nach: Ich müsse verstehen, hieß es, dass dieses Büro eingerichtet worden sei, um sicherzustellen, dass Unternehmen in der EU ideale Bedingungen für ihre Geschäftstätigkeit vorfinden. Und aus diesem Blickwinkel müsse man auch den Ansatz der Kommission gegenüber Airbnb betrachten.

Dieses Ziel spiegelt sich auch in der Entscheidungsfindung auf höherer Ebene wider. In den letzten zwei Jahrzehnten hat die Kommission grundlegende Prinzipien für das Rechtsetzungverfahren verabschiedet, um den Interessen der Wirtschaft und der Wettbewerbsfähigkeit größeres Gewicht zu verleihen. Der gesamte Regulierungsapparat der EU wurde darauf ausgerichtet, die Belastungen für Unternehmen möglichst gering zu halten. Es wurden Formeln wie *„One in, one out"* eingeführt – jede neue Vorschrift, die den Unternehmen auferlegt wird, muss durch die Streichung einer anderen kompensiert werden – sowie zahlreiche Verfahren und Gremien geschaffen, um regulierende Maßnahmen zu bremsen. Diese Vorgaben prägen die Ausrichtung der Arbeit von EU-Bürokrat*innen – wie im Falle von Airbnb – und führen insgesamt zu einer strukturellen Voreingenommenheit der Kommission bei der Gesetzgebung.

All das ist das Ergebnis jahrelanger, hartnäckiger Arbeit einflussreicher Lobbygruppen und ihrer gut vernetzten Unterstützer*innen innerhalb der Institutionen. Dieses Netzwerk zeigt seine Wirkung auch bei einer noch grundsätzlicheren Frage: der Weiterentwicklung des EU-Projekts durch die Ausweitung seiner Zuständigkeiten. Ob durch Vertragsänderungen oder durch die maximale Ausschöpfung bestehender Vertragsgrundlagen – auch hier haben die Wirtschafts-Lobbygruppen maßgeblichen Einfluss genommen.

DIE GESTALTUNG DER GRUNDLAGEN DER EU

Neben dem Einfluss über Sachverständigengruppen hat die Wirtschaft auch die grundlegende Entwicklung der Europäischen Union mitgeprägt. Die Gründung der EU durch den Vertrag von Maastricht im Jahr 1993 fiel in eine Zeit, in der viele Nationalstaaten, deren Wirtschaftspolitik von keynesianischem Denken geprägt war, unter einer tiefen Wirtschaftskrise litten. Die europäische Wirtschaft stagnierte infolge von Überproduktion, die Investitionen waren zum Erliegen gekommen und die Arbeitslosigkeit stieg rapide.

Aus Sicht der führenden Unternehmensgruppen war die Wirtschaftskrise der 1970er- und 1980er-Jahre im Wesentlichen dem überholten Wirtschaftsmo-

dell geschuldet, in dem der Staat eine zentrale Rolle spielte, häufig in Form des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaates oder einer seiner Variante. Die Kapitalakkumulation erfolgte in der Regel im nationalen Rahmen. Dieses Modell galt den Spitzen der transnationalen Unternehmen als nicht mehr zeitgemäß.

Als Antwort auf die angeblichen Grenzen dieses Modells sollten größere, grenzüberschreitende Märkte geschaffen werden, um bessere Bedingungen für die Kapitalakkumulation zu schaffen. Solche Märkte erfordern gemeinsame Produktnormen sowie einheitliche Vorschriften zu Qualität und Sicherheit der Waren, die innerhalb dieser Märkte gehandelt werden. Diese Standards wiederum verlangen nach Regulierung und nach einer Durchsetzung auf supranationaler Ebene. Dieser Gedanke stand am Beginn des europäischen Integrationsprojekts.

Natürlich entstand die EU nicht über Nacht als fertiges Modell. Der Vertrag von Maastricht legte den Grundstein für einen tiefgreifenden institutionellen Umbau mit staatlichen Zügen: eine umfangreiche Übertragung formaler Befugnisse auf die europäische Ebene, die es ermöglichte, schrittweise ein neues wirtschaftliches und politisches Modell zu etablieren. Mit den Verträgen von Amsterdam, Nizza und Lissabon wurden diese Befugnisse weiter ausgebaut, um das Ausmaß der europäischen Integration zu vertiefen.

Bei jedem dieser Schritte ging es darum, das Mandat der EU zu erweitern, und besonders wirtschaftliche Fragen rückten damit in den Kompetenzbereich der EU-Institutionen. Das tatsächliche Ausmaß dieser Übertragungen wurde in manchen Fällen erst viele Jahre später deutlich. So wurde durch die Einführung des Euros eine Möglichkeit geschaffen, Einfluss auf die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten zu nehmen, etwas auf Steuerpolitik oder Arbeitsrecht. Erst im Zuge der Eurokrise von 2010 traten jedoch die Auswirkungen auf nationale Sozialpolitiken und Arbeitsmärkte offen zutage.

Nicht zuletzt veränderten die Vertragsveränderungen auch das grundlegende Verhältnis zwischen Staat und Kapital und ebneten hier den Weg für einen Paradigmenwechsel; die Umsetzung dessen erstreckte sich allerdings noch über viele Jahre.

DER WETTBEWERBSSTAAT

Die Lobbygruppen der Wirtschaft, insbesondere die Führungsetagen transnationaler Unternehmen, beobachteten die Entwicklung der EU nicht von der Seitenlinie aus. Im Gegenteil: Sie waren aktiv beteiligt und trugen maßgeblich zur Gestaltung

zentraler Projekte bei, wie dem Binnenmarkt, der gemeinsamen Währung und der Stärkung der EU-Institutionen. Das gelang nicht einfach durch eine Armee von Lobbyist*innen, sondern vor allem dadurch, dass ihre Vertreter*innen in offizielle Beratungsfunktionen eingebunden und mit einflussreichen Positionen ausgestattet wurden. Dies geschah nicht zuletzt, weil ihre Vorstellungen von der langfristigen Entwicklung der EU mit denen der politischen Elite weitgehend übereinstimmten.

Diese ideologische Nähe zeigt sich besonders deutlich in der engen Kooperation zwischen der Europäischen Kommission und den Wirtschaftsverbänden: nicht nur bei einzelnen Gesetzen, sondern auch in der strukturellen Ausformung des EU-Projekts selbst, einschließlich seiner Entscheidungsprozesse. Die Kommission, traditionell der Motor der europäischen Integration, hat diese Zusammenarbeit auch in Hinsicht auf die Perspektiven der Mitgliedstaaten geschickt genutzt, um über Jahre hinweg die Integration zu vertiefen und das Ziel einer „immer engeren Union" voranzutreiben. Spätestens seit der Eurokrise wurde dabei die wirtschaftspolitische Zentralisierung stark beschleunigt.

Der Einfluss der Lobbygruppen auf das EU-Projekt lässt sich am besten anhand ihrer Beziehung zur Kommission verstehen. Die EU, die aus der Krise der keynesianischen Staaten entstand und die sie mit aus der Taufe hoben, war ihr bevorzugtes Modell der „europäischen Zusammenarbeit". Dieses Modell zielt darauf ab, einen stark integrierten Binnenmarkt zu schaffen, der die Gründung größerer, stärkerer, weltweit wettbewerbsfähiger europäischer Unternehmen ermöglicht. Die Wettbewerbsfähigkeit wird in den Mittelpunkt gestellt. Das mag erst einmal wenig kontrovers klingen, bedeutet aber nur allzu oft, dass die Interessen des Kapitals oder bestimmter Gruppen des Kapitals Vorrang vor dem öffentlichen Interesse oder anderen Klasseninteressen haben.

Vor diesem Hintergrund lässt sich das institutionelle Modell, das entstanden ist, am besten mit dem Begriff „europäischer Wettbewerbsstaat" beschreiben, ein Begriff aus der politikwissenschaftlichen Debatte seit den 1980er-Jahren. Gemeint ist ein Staat, dessen zentrales Ziel darin besteht, optimale Bedingungen für die globale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu schaffen, und der nahezu alle Politikfelder diesem Ziel unterordnet.

Das bedeutet nicht, dass sozial-, umwelt- oder verbraucherschutzpolitische Anliegen bedeutungslos wären. Aber sie stehen systematisch hinter dem Primat der Wettbewerbsfähigkeit zurück. Dadurch haben Wettbewerbsfragen oft Vorrang

vor Bemühungen für den Schutz des Gemeinwohls, menschenwürdige Arbeitsbedingungen und die Umwelt.

Ich spreche bewusst von einem Staat bzw. einem staatsähnlichen Gebilde, weil die EU heute in vielen Bereichen klassische Staatsfunktionen übernimmt: Sie schafft einen Rechtsrahmen für Märkte, fördert die Ausbildung und Mobilität von Arbeitskräften, treibt die technologische Entwicklung voran – all das unter dem Primat, europäische Unternehmen auf dem Weltmarkt konkurrenzfähiger zu machen.

EIN SYSTEMBEDINGTES DEMOKRATIEDEFIZIT

Der Titel dieses Buches – „Ein Europa des Kapitals" – ist wörtlich zu verstehen: ein Europa, das von den Interessen des Kapitals gestaltet und regiert wird. Die entscheidende Frage für die weitere europäische Integration lautet, welche Art von Staat und welches Verhältnis zwischen Staat und Kapital sich aus dem fortschreitenden Niedergang der nationalen Wohlfahrtsstaaten entwickelt.

Dazu ist eine tiefergehende Analyse erforderlich, die über die bloße Prüfung von Entscheidungen hinausgeht und sich mit den tatsächlichen Auswirkungen der EU-Rechtsetzung sowie den zugrundeliegenden Entscheidungsprozessen befasst. Ich möchte insbesondere aufzeigen, welche Macht die Unternehmenslobbys in den Institutionen ausüben und dabei analysieren, wie der EU-Vertrag, das grundlegende Regelwerk für die Entscheidungsfindung, ihnen einen weitreichenden Handlungsspielraum eröffnet. In den letzten Jahrzehnten haben sich Verfahren und Strategien etabliert, die systematisch dazu führen, dass Unternehmensinteressen Vorrang genießen. Das Ergebnis ist ein wenig schmeichelhaftes Bild der EU-Institutionen, die transnationalen Konzernen zahlreiche Privilegien eingeräumt haben. Während der europäische Wettbewerbsstaat den Unternehmenslobbys erheblichen Einfluss auf die Agenda gewährt, sind die Hürden für andere soziale und politische Fortschritte oftmals extrem hoch.

Eine der Folgen des Wandels zum Wettbewerbsstaat ist, dass politische Entscheidungen zunehmend außerhalb öffentlicher, demokratischer Auseinandersetzungen getroffen werden, sondern in intransparenten Ausschüssen, in denen nicht gewählten Beamt*innen sitzen, oft Seite an Seite mit Berater*innen aus der Wirtschaft. Dies führt zu einer zunehmenden Bürokratisierung der Entscheidungsfindung: Was eigentlich Ergebnis eines demokratischen Prozesses sein sollte wird zur Verwaltungsroutine. Beamt*innen setzen Standards und Schwellenwerte, um sicherzustellen, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten „auf Kurs" bleiben.

Ein Beispiel für diese Bürokratisierung sind die Regeln der Kommission zur sogenannten „Besseren Rechtsetzung", die garantieren soll, dass bei allen Gesetzesvorschlägen die Wettbewerbsfähigkeit im Vordergrund steht. So lassen sich Bemühungen zur Regulierung von Unternehmen schon in der Frühphase ausbremsen, lange bevor eine echte öffentliche Diskussion oder gar eine Debatte im Europäischen Parlament stattfindet. Weitere Beispiele entstanden im Zuge der Eurokrise, etwa bei der Überwachung nationaler Haushalte und wirtschaftspolitischer Strategien der Mitgliedstaaten. Ähnlich auch bei der Kommissionsentscheidung im Handelsbereich, den Technologieaustausch bei COVID-Impfstoffen nicht zu unterstützen. Dieses Buch ist voll solcher Fälle, in denen zentrale politische Entscheidungen fernab gewählter Versammlungen und öffentlicher Kontrolle gefällt wurden.

Die Struktur des EU-Vertrags fördert enge Verbindungen zwischen der Kommission und der Wirtschaftslobby – ein Umstand, den die Regierungen der Mitgliedstaaten oft, aber nicht immer mittragen. Gleichzeitig ermöglicht sie die erwähnte Bürokratisierung der Entscheidungsfindung, von der insbesondere die Wirtschaftslobby profitiert. Dass in der EU weitreichende Entscheidungen fernab von öffentlichen Debatten und ohne das Risiko externer Einmischung getroffen werden können, ist die Folge dessen, was ich ein „systemisches Demokratiedefizit" nenne. Dieser Mangel an Demokratie verschärft sich mit den institutionellen Bemühungen, den Wettbewerbsstaat zu konsolidieren – denn je technokratischer und abgeschotteter Entscheidungen getroffen werden, desto schwieriger wird es für die Bevölkerung, Widerstand zu organisieren oder überhaupt Einfluss zu nehmen.

EIN ANDERES EUROPA

In Anbetracht all dessen ist die EU in den letzten Jahren nicht demokratischer, sondern undemokratischer geworden. Dadurch verschärfen sich die politischen Herausforderungen, vor denen die Gesellschaften in Europa und weltweit stehen, noch weiter. Wer fragt, was die EU gegen soziale Ungleichheit, den Klimawandel oder andere dringende Probleme tut, sieht schnell, dass es die eigenen Strategien der EU zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit sind, die diese Probleme erst mitverursachen. Es ist daher nötig, dass progressive Kräfte in ganz Europa bei politischen Entscheidungen viel offener und weitsichtiger denken: über den nächsten politischen Vorschlag oder den nächsten Klimaplan hinaus. Ein echter Wandel erfordert eine radikale Umgestaltung der Architektur der EU.

Meiner Meinung nach kann dies nur mit einer neuen Form der europäischen Zusammenarbeit gelingen. Es ist nicht Ziel dieses Buches, zu skizzieren, wie eine Alternative im Detail zu entwerfen, das würde seinen Rahmen sprengen. Stattdessen möchte ich eine Debatte über die Zukunft Europas anstoßen, indem ich offen die strukturellen Hindernisse benenne, die einem Wandel auf EU-Ebene im Wege stehen. Das Buch ist daher vor allem eine Analyse der jüngeren Geschichte des EU-Wettbewerbsstaates. Darin gehe ich der Frage nach, wie die Wirtschaftslobby nicht nur spezifische politische Maßnahmen, sondern ganze Strategien mitgestaltet haben und wie sie darüber hinaus sogar die Arbeitsweise der EU-Institutionen selbst mitgeprägt haben. Dieses Thema zieht sich wie ein roter Faden durch die jahrzehntelange Arbeit von CEO, auch wenn es bisher selten so deutlich benannt wurde wie hier. Alle Kapitel dieses Buches basieren daher auf Recherchen, Artikeln und Berichten, die wir bei CEO veröffentlicht haben.

Was die Struktur betrifft, ist das erste Kapitel von zentraler Bedeutung. Darin werfe ich einen Blick zurück in die frühen 1990er-Jahre, auf den Austausch zwischen der Europäischen Kommission und dem *European Round Table for Industry* (ERT), einer der einflussreichsten Unternehmenslobbygruppen Europas. Die Erörterung dieser entscheidenden Periode bildet die Grundlage für den Rest des Buches. Darin wird offenbar, welche Art von EU einige der größten europäischen Unternehmen damals anstrebten und wie diese Vorstellungen die Entwicklung zentraler EU-Politiken in Bereichen wie Handel, Arbeitsrecht oder Sozialpolitik prägten. In der Folge gelang es bestimmten Wirtschaftsakteuren, eine Vormachtstellung im institutionellen Gefüge zu erlangen und selbst die Funktionsweise der Institutionen mitzubestimmen. Kapitel 1 über den ERT dient daher als Prolog für das weitere Buch. Aus diesem Grund findet sich die Gliederung der folgenden Kapitel erst am Ende von Kapitel 1.

Das daraus entstehende Bild ist recht düster. Es zeigt, wie die Macht der Konzerne politische Entscheidungen in Bereichen wie Klimaschutz oder sozialen Rechten strukturell beeinflusst. Manche werden daraus den Schluss ziehen, Wandel sei unmöglich. Doch genau das will ich vermeiden. Mein Ziel ist es, eine Debatte über Alternativen auf einer realistischen Grundlage anzustoßen. Nur wenn wir die Grundstruktur des EU-Wettbewerbsstaates und die vielen Mechanismen, durch die seine Struktur großen Wirtschaftsakteuren Vorrang einräumt, anerkennen, können wir Strategien und Alternativen entwickeln.

QUELLEN

1 Corporate Europe Observatory, *A red light for consumer information*, 10. Juni 2010. Verfügbar unter: corporateeurope.org/de/2010/06/red-light-consumer-information (Zugriff: 26. Oktober 2023).

2 Corporate Europe Observatory, *The lobby network: Big Tech's web of influence in the EU*, 31. August 2021. Verfügbar unter: corporateeurope.org/de/2021/08/lobby-network-big-techs-web-influence-eu (Zugriff: 26. Oktober 2023).

3 Kenneth Haar et. al., „A captive Commission - the role of the financial industry in shaping EU regulation", ALTER-EU, Oktober 2009. Verfügbar unter: www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/a-captive-commission-5-11-09.pdf (Zugriff: 5. Dezember 2023).

4 Andrew Willis, „Commission finance expert same bankers that caused crisis, says report", EUobserver, 5. November 2009. Verfügbar unter: euobserver.com/economic/28947 (Zugriff: 26. Oktober 2023).

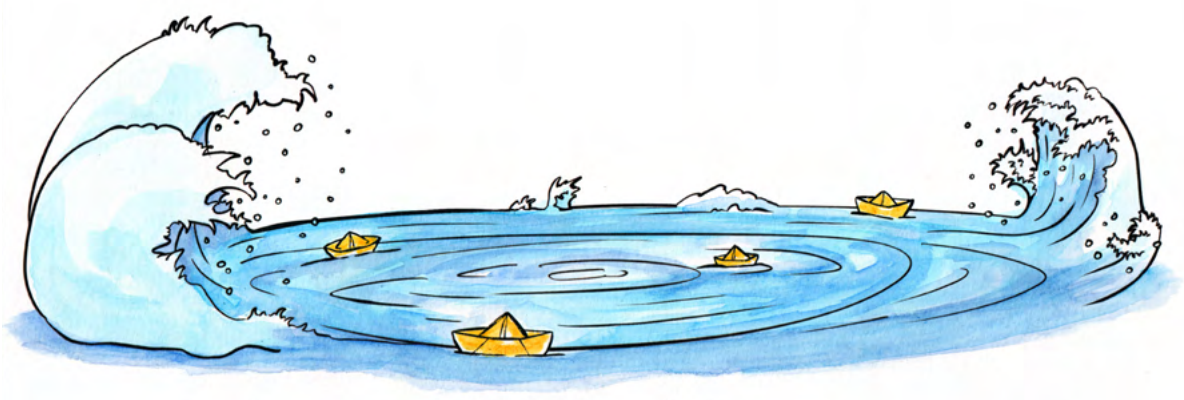
5 Weltgesundheitsorganisation, WHO Framework Convention on Tobacco Control, 25. Mai 2003. Verfügbar unter: fctc.who.int/publications/i/item/9241591013 (Zugriff: 26. Oktober 2023).

6 Corporate Europe Observatory, *Targeting the European Commission - The 7 lobbying techniques of Big Tobacco*, 10. März 2021. Verfügbar unter: corporateeurope.org/de/2021/03/targeting-european-commission-7-lobbying-techniques-big-tobacco (Zugriff: 26. Oktober 2023).

7 Corporate Europe Observatory, *UnFairbnb - How online rental platforms use the EU to defeat cities' affordable housing measures*, 02. Mai 2018. Verfügbar unter: corporateeurope.org/de/power-lobbies/2018/05/unfairbnb (Zugriff: 26. Oktober 2023).

1

DIE MACHT DER INDUSTRIE UND DER EUROPÄISCHE WETTBEWERBSSTAAT



Ein Binnenmarkt nach dem Drehbuch der Konzerne 30
Wettbewerbsfähigkeit als Priorität 32
Die Partnerschaft zwischen ERT und Kommission 33
Wettbewerbsfähigkeit im Zentrum der Strategie 36
Die Abkehr vom keynesianischen Nationalstaat 37
Ein für die Globalisierung gerüsteter Staat 38
Der Wettbewerbsstaat und die Hegemonie des transnationalen Kapitals 39
Die EU als Wettbewerbsstaat 41
Der Sinn und Zweck der EU 42
Der Weg nach Lissabon 46
Quellen 48

Etwa ein Mal im Jahr kommen die mächtigsten Akteure in der Europäischen Union zu einem exklusiven Treffen zusammen, um über die strategische Ausrichtung der EU zu beraten. Dabei treffen sich der deutsche Bundeskanzler, der französische Präsident und die Kommissionspräsidentin mit den Spitzenkräften der europäischen Industrie. Früher wechselte der Veranstaltungsort jährlich zwischen den Hauptsitzen der beiden Regierungschefs: im einen Jahr im Élysée-Palast in Paris, im anderen im Kanzleramt in Berlin. Gemeinsam mit der Kommissionspräsidentin, die formell alle Gesetzesvorschläge der EU einbringt, bilden diese beiden Partien als treibende Kraft der europäischen Integration – wenn sie sich einig sind – ein politisches Machtzentrum. Wenn dann noch die Spitzenvertreter*innen der größten europäischen Unternehmen dazukommen, versammelt sich die wohl einflussreichste Runde ganz Europas.

Die Beziehung zwischen den ranghöchsten EU-Beamt*innen und der Gruppe von Industrievertreter*innen namens *European Round Table for Industry* (früher *European Round Table of Industrialists;* dt. Europäischer Runder Tisch für Industrie kurz: ERT) besteht seit langem. Diese Gruppe hatte in den prägenden Anfangsjahren des EU-Projekts, insbesondere in den frühen 1990ern, enormen Einfluss - und ihre damalige Rolle bietet einen aufschlussreichen Blick auf die Entwicklung der EU. Dank ihres privilegierten Zugangs zu EU-Kommissar*innen waren die Industrievertreter*innen in zentralen politischen Entscheidungen partnerschaftlich und beratend eingebunden.

Die Amtszeit der aktuellen Präsidentin der Europäischen Kommission, Ursula von der Leyen, bildet dabei keine Ausnahme: Bereits im Oktober 2019 – mehr als einen Monat vor der offiziellen Bestätigung ihrer ersten Kommission – traf sie sich mit Bundeskanzlerin Merkel, Präsident Macron und Vertreter*innen des ERT.[1] Während der COVID-19-Pandemie fanden keine persönlichen Treffen statt. Doch Ende Februar 2022, nur wenige Tage nach dem russischen Einmarsch in die Ukraine, kam von der Leyen erneut mit dem französischen Präsidenten und dem deutschen Bundeskanzler Olaf Scholz in Paris zusammen.

Die Treffen des ERT mit der Kommission und den beiden Regierungschefs sind eine Art EU-Business-Gipfel mit einer großen Anzahl von Entscheidungsträger*innen aus der Industrie, in der Regel zwischen 25 und 50 Personen. Die Teilnehmenden wählen im Voraus ein Jahresthema und bereiten sich intensiv darauf vor. In einem Jahr steht etwas der Fachkräftemangel auf der Agenda, im nächsten die Forderung nach weniger Regulierung auf EU-Ebene – sei es im Allgemeinen oder in spezifischen Bereichen. In anderen Jahren befasst man sich mit Wirtschaftskrisen und zuletzt war der digitale Binnenmarkt eine Priorität für den ERT. Im Jahr 2022 richtete sich der Blick auf hohe Energiepreise und Energiepolitik im weiteren Sinne. Bei diesen Treffen geht es jedoch keinesfalls um Detailfragen – vielmehr steht das große Ganze auf dem Spiel: die fundamentale Ausrichtung der Europäischen Union.

Der ERT spielt in der Lobbywelt in einer eigenen Liga und vermeidet es bewusst, überhaupt als Lobbyorganisation bezeichnet zu werden. Seine Mitglieder verstehen sich als hochrangige Berater*innen, nicht als Interessenvertreter*innen einzelner Branchen, die sich um spezifische Produktzulassungen, einzelne EU-Richtlinien oder Detailregelungen kümmern. Ihre Mission ist umfassender: Sie zielt auf die strategische Gesamtentwicklung der EU. Bei den Mitgliedern des ERT handelt es sich in der Regel um Vorstandsvorsitzende oder CEOs großer Konzerne. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Texts steht Jean-François van Boxmeer, der Vorsitzende der Vodafone-Gruppe, dem ERT vor. Weitere Mitglieder vertreten globale Schwergewichte wie den Erdölkonzern Total, das Energieunternehmen ENGIE sowie Industriegiganten wie L'Oréal, BASF, AstraZeneca und Daimler.[2]

Insgesamt sind rund 60 große Unternehmen aus verschiedenen Sektoren durch Topleute im ERT vertreten. Die Organisation kann damit als die Stimme der Großkonzerne gelten. Ihre Mitglieder verfolgen das Ziel, ihre Position und Interessen gegenüber den beiden führenden Regierungschefs und der Kommissionsprä-

sidentin zum Ausdruck zu bringen, denn genau diese drei Parteien müssen sie überzeugen, wenn sie Einfluss auf die künftige Entwicklung der EU nehmen wollen.

EIN BINNENMARKT NACH DEM DREHBUCH DER KONZERNE

Der ERT hat Erstaunliches erreicht und enormen Einfluss erzielt in Bereichen, in denen andere Akteure nicht den Hauch einer Chance hätten – dies überrascht allerdings nicht, denn eben dafür wurde er geschaffen. Gegründet wurde der ERT im Jahr 1983 auf Initiative von Pehr Gyllenhammer, des damaligen Geschäftsführers und Vorsitzenden von Volvo. Er bemerkte, dass sich die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG – so hieß die EU vor dem Vertrag von Maastricht) bei der Suche nach einer Lösung für die Wirtschaftskrise in Europa schwertat. Gemeinsam mit Gianni Agnelli von Fiat und Wisse Dekker von Philips vereinte Gyllenhammer eine Gruppe von Unternehmensvorsitzenden aus unterschiedlichen Branchen, mit dem Ziel, eine Entwicklungsstrategie für Europa zu entwerfen, die den Interessen der Großunternehmen entspricht.

Hierzu arbeitete Gyllenhammer eng mit dem damaligen Industriekommissar Étienne Davignon zusammen. Die Europäische Kommission spielte also eine aktive Rolle bei der Gründung des ERT, einer Organisation, die sich zum Ziel gesetzt hatte, im Namen der größten europäischen Unternehmen Vorschläge zur Weiterentwicklung der EU einzubringen. Der direkte Draht zur Kommission wurde schon bald zum Trumpf für den ERT: Er erhielt gewissermaßen einen VIP-Zugang zum Machtzentrum der sich herausbildenden EU. Diesen Zugang nutzte der ERT schnell, um ein ambitioniertes Projekt voranzutreiben – die Schaffung eines echten Binnenmarktes mit einheitlichen Regeln für alle Aspekte des Handels mit Waren und Dienstleistungen.

Die Vision für den Binnenmarkt prägte maßgeblich das Arbeitsprogramm des ERT in seinen Anfangsjahren. Im Januar 1985 stellte ERT-Präsident Wisse Dekker einen Artikel mit einer ehrgeizigen Vision: Binnen fünf Jahren sollten alle Handelshemmnisse in Europa abgeschafft werden. Der Titel lautete: „*Europe 1990 – An Agenda for Action*" (dt. „Europa 1990 – eine Agenda des Handelns").[3] Nur drei Tage griff der neu ernannte Kommissionspräsident Jacques Delors in einer Grundsatzrede zahlreiche der dort formulierten Vorschläge auf. Einige Monate darauf veröffentlichte Industriekommissar Lord Cockfield ein sogenanntes Weißbuch. Dieser umfassende Bericht diente als Grundlage zur Einheitlichen Europäischen

Akte, jenem Maßnahmenpaket, das das Fundament des heutigen Binnenmarkts bildet. Das Weißbuch von Lord Cockfield unterschied sich vom Bericht des ERT nur in einem wesentlichen Punkt: dem Jahr der angestrebten Umsetzung.[4]

Cockfield machte kein Hehl daraus, dass sein Weißbuch stark vom ERT beeinflusst war. Und Kommissionspräsident Jacques Delors bezeichnete den ERT 1993 als „eine der treibenden Kräfte des Binnenmarkts."[5] Der ERT hatte von Beginn an durchschlagenden Erfolg und sollte zu einer Institution heranwachsen, welche die EU-Politik noch viele Jahre prägen würde. Es überrascht daher kaum, dass der ERT auch an der Ausarbeitung des Vertrags von Maastricht beteiligt war – dem wohl wichtigsten Vertrag in der Geschichte der EU. Dabei lag seine oberste Priorität auf der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) war, mit der eine Gemeinschaftswährung und verbindliche Regeln für eine gemeinsame Wirtschaftspolitik geschaffen werden sollten.

Für eine gemeinsame Währung hatte sich der ERT schon 1987 ausgesprochen. Obwohl eine andere Lobbygruppe, die *Association for the Monetary Union of Europe* (AMUE, dt. Vereinigung für die Europäische Währungsunion), mit der Bildung einer Koalition von Unternehmenslobbyist*innen beauftragt wurde, spielte der ERT eine entscheidende Rolle.[6] In dem Bericht „*Reshaping Europe*" (dt. „Europa neu gestalten") schlug der ERT einen Fahrplan für die Fertigstellung der WWU vor, der große Ähnlichkeit zu dem Plan aufwies, der wenige Monate später mit dem Vertrag von Maastricht beschlossen wurde.[7] Bemerkenswerterweise gelang dies trotz einer gewissen Skepsis innerhalb des ERT, insbesondere seitens der deutschen Unternehmensvertreter*innen, die der gemeinsamen Währung und der WWU wenig Begeisterung entgegen brachten.

Ihre anfängliche Skepsis wich jedoch mit der Zeit, und nur wenige Jahre später wurde der ERT zu einem entschlossenen, einflussreichen Berater bei der Umsetzung der WWU. Dies ging sogar so weit, dass der ERT mahnend einschritt, als der Fortschritt ins Stocken geriet. In einem Schreiben an die Staats- und Regierungschef*innen bei einem Gipfel in Madrid 1995 drängte der ERT zu mehr Tempo. Wie der damalige Generalsekretär Keith Richardson beschrieb: „Wir schrieben ihnen und forderten sie auf, aktiv zu werden. Und sie handelten."[8]

WETTBEWERBSFÄHIGKEIT ALS PRIORITÄT

Da die Arbeiten am Fahrplan und an den Regeln für eine gemeinsame Währung bereits in vollem Gange waren, rückte ein anderes Thema zunehmend in den Fokus: die sogenannte „Wettbewerbsfähigkeit" der EU. Die Einheitliche Europäische Akte und der Vertrag von Maastricht schufen eine solide Grundlage für ein starkes EU-Projekt, doch an vielen Stellen fehlte noch eine klare strategische Ausrichtung. Während die Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) vor allem einen Markt mit gemeinsamen Regeln für den Warenhandel darstellte, bot die EU die Chance, ein breites Mandat für eine umfassende Wirtschaftspolitik zu etablieren. Selbst 1993 standen allerdings noch zahlreiche Wege zur Gestaltung der zukünftigen EU offen und (innerhalb gewisser Grenzen) waren mehrere Modelle denkbar, auch eine EU, die Umwelt- oder Sozialfragen stärker in den Mittelpunkt stellt.

1993 und die Folgejahre waren entscheidende Jahre, in denen der ERT eine aktive und zugleich produktive Rolle spielte. Dies zeigte sich insbesondere am Bericht „*Beating the Crisis*" (dt. „Die Krise schlagen"), der mehrere vorherige Berichte zusammenfasste und die klare, unverblümte „Charta für die Zukunft der europäischen Industrie" vorstellte. Das Hauptziel dieser Charta war es, die Wettbewerbsfähigkeit „ganz oben auf die europäische Agenda" zu setzen.[9]

Der Bericht läutete die Alarmglocken angesichts des Zustands Europas: „Europa ist zu einer Volkswirtschaft mit hohen Kosten und niedrigem Wachstum geworden, die sich nicht schnell genug anpasst und ihre Wettbewerbsvorteile gegenüber dynamischeren Weltregionen verliert. Infolgedessen sind heute zu viele Menschen arbeitslos."[10]

Der ERT präsentierte in dem Bericht eine lange Wunschliste: Weit oben standen Maßnahmen zur Verringerung der Arbeitskosten in Kombination mit Steuersenkungen und sozialpolitischen Reformen. Gefordert wurde ein flexiblerer Arbeitsmarkt, der Teilzeitverträge, flexible Arbeitszeiten und „eine ganze Reihe neuer Arten von nützlicher Beschäftigung in der Grauzone zwischen formeller Arbeit, Selbstständigkeit und Sozialarbeit" fördern sollte. Ein besonderes Augenmerk galt der Arbeitskräftemobilität – etwa durch Entsendung in andere Länder und die Möglichkeit der Umsiedlung (im Wesentlichen Auslagerung). Diese wurde als goldene Chance für die europäische Wirtschaft dargestellt.

Auch die Bildungssysteme sollten nach Ansicht des ERT radikal umgestaltet werden: Gefordert wurde ein System, das lebenslange Anpassungsfähigkeit

fördert, sowie ein Hochschulsektor, der „gezielt auf die Bedürfnisse der Gesellschaft ausgerichtet" sein sollte – alles mit dem Ziel, „Europa auf dem globalen Markt wettbewerbsfähig zu machen." Mit Blick auf den öffentlichen Sektor sprach sich der ERT dafür aus, die Privatisierung aller gewerblichen Staatsunternehmen „mit größter Entschlossenheit voranzutreiben" und öffentliche Dienste „kosteneffektiv" auszurichten.

Im Bereich der Wettbewerbspolitik – also der Regeln zu Monopolen und unlauteren Geschäftspraktiken – betonte der ERT die Notwendigkeit einer globalen Perspektive, „die das Entstehen starker europäischer Unternehmen ermöglicht." Wettbewerb auf dem Binnenmarkt sei hierbei „der beste Weg, um globale Akteure hervorzubringen." Anders gesagt, die Wettbewerbspolitik sollte die Größe und Geschäftstätigkeit großer Unternehmen nicht aktiv begrenzen. Mächtige Megakonzerne galten aus Sicht des ERT nicht als Problem, sondern als erstrebenswert.

Darüber hinaus setzte sich der ERT für eine Vereinfachung der Regulierung ein, um Unternehmen von „übermäßiger bürokratischer Belastung" zu befreien. Besonders deutlich wurde er in seiner Forderung, vorübergehend keine neuen Vorschriften zu erlassen, insbesondere nicht im Bereich Umweltvorschriften.

DIE PARTNERSCHAFT ZWISCHEN ERT UND KOMMISSION

Die rege und einflussreiche Tätigkeit des ERT ab 1993 fand nicht im luftleeren Raum statt – im Gegenteil: die Europäische Kommission arbeitete in dieser Phase eng mit dem ERT zusammen. Im Juni 1993 veröffentlichte die Kommission ein Weißbuch, dass den Weg zu einem breiten Konsens mit den Regierungen der Mitgliedsstaaten über Wachstumsförderung und die Schaffung von Arbeitsplätzen in den kommenden Jahren ebnen sollte. Dieses Ziel wurde im Dezember 1993 erreicht, als Kommissionspräsident Jacques Delors auf einem EU-Gipfel einen umfassenden, 140-seitigen Plan zu „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" vorstellte.[11] In vielerlei Hinsicht verkündete dieser Plan eine Abkehr von den klassischen keynesianischen Instrumenten und ähnelte in wesentlichen Punkten dem Bericht „*Beating the Crisis*" des ERT. Das war kein Zufall. Bei der Vorstellung der Schlussfolgerungen bedankte sich Jacques Delors ausdrücklich bei der Wirtschaft im Allgemeinen und beim ERT im Besonderen für ihre Beiträge.[12]

Bastian van Apeldoorn von der Vrije Universiteit in Amsterdam forschte in den 1990er-Jahren zum ERT und dessen Einfluss auf die EU. Hierzu führte er zahlreiche Interviews mit führenden Persönlichkeiten des ERT, die offenbarten, wie eng die Zusammenarbeit mit der Kommission vor der Veröffentlichung von deren Wachstumsplan war. Ein hochrangiger Vertreter berichtete van Apeldoorn sogar, dass der ERT und die Kommission nahezu parallel arbeiteten: „Wir sahen ihren Entwurf und sie unsere Entwürfe […]. ‚*Beating the Crisis*' ist sehr knapp und klar, aber die Botschaft ist dieselbe: Alles hängt zusammen – man kann die Arbeitslosigkeit nur bekämpfen, wenn man auch für Wettbewerbsfähigkeit kämpft, und man kann Wachstum nur erreichen, wenn man Investitionen schafft."[13]

Der Bericht des ERT und der Plan der Kommission fußen auf derselben Annahme: Mehr Wachstum und Beschäftigung lassen sich nur erreichen, indem die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie gestärkt wird. Dabei ist das Verständnis von „Wettbewerbsfähigkeit" äußerst breit gefasst und umfasst weit mehr als nur solche Faktoren, die man klassischerweise als essentiell für eine erfolgreiche Geschäftstätigkeit sehen würde. An erster Stelle steht der Zugang zu günstiger Arbeitskraft und ein möglichst reibungsloser Marktzugang – also ein Markt mit möglichst wenig Regulierungen, die als „Belastung" für Unternehmen gelten. Doch auch Sozialpolitik, Umweltpolitik, der öffentliche Sektor und das Steuersystem werden unter dem Wettbewerbsfähigkeitsparadigma betrachtet. ERT und Kommission teilten dieses umfassende Verständnis. Entsprechend formulierte die Kommission in ihrem Plan drei „drei nicht voneinander zu trennende Elemente" für die künftige Politik:

- Erstens ein „Schaffung und Erhaltung makroökonomischer Rahmenbedingungen, die die Marktkräfte nicht belasten" – das heißt, die Senkung des Defizits gilt selbst in Krisenzeiten als Mittel zur Bekämpfung einer Rezession. Dies steht im klaren Gegensatz zur keynesianischen Politik der Vergangenheit, nach deren Logik unter anderem öffentliche Investitionen zur Schaffung von mehr Nachfrage und Wachstum eingesetzt wurden.
- Zweitens die „Beseitigung von Rigiditäten", die als Hindernis für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen galten, insbesondere im Binnenmarkt.
- Drittens „aktive Arbeitsmarktpolitik und strukturelle Veränderungen des Arbeitsmarktes" – das heißt, eine Arbeitsmarktpolitik, die mangelnde Flexibilität als Hauptproblem sieht.

Das zweite und dritte Element weichen ebenfalls von den üblichen Methoden des Wohlfahrtsstaats aus den Zeiten des keynesianischen Wohlstands ab. Damals war das „Marktversagen" ein anerkannter Faktor und Arbeitslosigkeit galt nicht schlicht als Folge davon, dass Menschen nicht arbeiten wollten. Es gab viele weitere Faktoren, die außerhalb der Kontrolle der Arbeitnehmer*innen lagen und staatliches Eingreifen sowie soziale Rechte und Arbeitslosenhilfe rechtfertigten. Doch die Kommission, der ERT und die Mitgliedsstaaten, die sich für einen neuen Ansatz in der Beschäftigungspolitik einsetzten, sahen 1993 das Problem darin, dass die Unternehmen zu starren Arbeitsmarktvorschriften und regulatorischem Versagen ausgesetzt waren.[14] [15]

Der Aspekt eines „sozialen Europas" fand in dem Weißbuch vom Juni 1993 keinerlei Beachtung. In den vorigen Jahren hatte Jacques Delors vergeblich versucht, der EU eine soziale Dimension zu verleihen, doch 1993 zeigte er sich in diesem Bestreben deutlich zurückhaltender. Sein Vorschlag wurde lediglich als „eine Art europäischen Sozialpakt" bezeichnet, ohne jedoch konkrete Inhalte zu liefern.[16]

Auch in anderen Punkten zeigten sich zahlreiche Parallelen zwischen den beiden Dokumenten, etwas in Bezug auf die Rolle der EU im Kontext von Globalisierung und Welthandel. Sowohl der ERT als auch die Kommission warnten eindringlich vor Protektionismus. Ein solcher Kurs sein gleichbedeutend mit „Selbstmord für die Europäische Union, die weltweit führende Handelsmacht," und würde den Grundprinzipien der EU zuwiderliefe. Während der ERT in seinen Anfangsjahren noch eine eher merkantilistische Haltung vertrat, war davon ein Jahrzehnt später nichts mehr zu erkennen. Stattdessen forderte er nun, die EU müsse sich gegenüber dem Rest der Welt öffnen, etwa durch den Abbau von Handelshemmnissen gegenüber mittel- und osteuropäischen Ländern und allgemein durch die Abschaffung von Einfuhrbeschränkungen, abgesehen von wenigen Ausnahmen bei „eklatanten Verstößen gegen die Prinzipien des Freihandels."[17] Aus Sicht des ERT sollte sich die EU für „einen internationalen Rahmen einsetzen, der europäischen Unternehmen hilft, die am schnellsten wachsenden Märkte durch Ausfuhren und Investitionen zu erschließen."[18]

WETTBEWERBSFÄHIGKEIT IM ZENTRUM DER STRATEGIE

Die Überlegungen des ERT und der Kommission zur Wettbewerbsfähigkeit der EU hatten eine starke globale Dimension, die man vor dem Hintergrund der damaligen Weltlage betrachten muss. „Europa verliert an Wettbewerbsfähigkeit. Europas Anteil am Weltmarkt geht zurück und immer weniger bedeutende Investitionen werden in Europa getätigt. […] Deshalb sind wir überzeugt, dass die Industrie und die Regierungen sich zusammentun müssen, um eine radikale Lösung zu finden," drängte der ERT 1993.[19]

Diese „radikale Lösung" betraf die Beziehung zwischen Staat und Kapital. Die Staaten mussten so umgestaltet werden, dass die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen an erste Stelle rückte. Dies wirkte sich auf weit mehr aus als nur auf eng abgegrenzte Regulierungsbereiche wie Produktnormen. Wie bereits erwähnt, war die Definition von Wettbewerbsfähigkeit durch den ERT aus strategischen Gründen bewusst vage und erstreckte sich auf nahezu alle Bereiche der Gesellschaft, einschließlich Finanzpolitik, öffentliche Dienste und Arbeitsmärkte. Letztlich handelte es sich um ein offenes Konzept. Ein hochrangiges ERT-Mitglied erklärte gegenüber Bastian van Apeldoorn, der ERT mache Vorschläge zu „Themen von herausragender Bedeutung für die Wirtschaftskraft Europas, wofür wir jetzt den recht allgemeinen Begriff ‚Wettbewerbsfähigkeit' verwenden. Und Wettbewerbsfähigkeit ist eine nützliche Worthülse, die man mit verschiedenen Dingen füllen kann."[20]

Natürlich handelte es sich dabei nie um zufällige Dinge bzw. Ideen. Auch wenn der ERT Wettbewerbsfähigkeit als breites, dynamisches Konzept darstellt, geht es im Kern darum, den Staat in den Dienst der Unternehmen zu stellen – vor allem der internationalen Konzerne. Aus Sicht des ERT war es dafür erforderlich, die europäischen Staaten reihenweise umzustrukturieren, indem der EU-Block gestärkt und so zum Motor für die Reform werden konnte, um die als archaisch erachtete Beziehung zwischen Staat und Kapital neu zu gestalten. Das Hauptziel der Erweiterung des EU-Mandats bestand darin, dass diese weitreichenden Reformen auf europäischer Ebene erlassen werden konnten.

DIE ABKEHR VOM KEYNESIANISCHEN NATIONALSTAAT

Will man den Austausch und die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und dem ERT in den frühen 90er-Jahren verstehen, so muss man sich den historischen Kontext vor Augen führen, da sich zu der Zeit ein politischer und wirtschaftlicher Paradigmenwechsel vollzog.

In der Nachkriegszeit waren starke Nationalstaaten entstanden, die einen gewissen Schutz vor ausländischer Konkurrenz boten und die nationalen Volkswirtschaften entscheidend prägten. Dies führte zu beträchtlichen staatlichen Investitionen in Infrastruktur sowie zur Schaffung eines Wohlfahrtstaats, wenn auch auf sehr unterschiedlichen Wegen. Der britische Staatstheoretiker Bob Jessop nennt vier Merkmale für dieses Modell der Staatsbildung, das er als „keynesianischen nationalen Wohlfahrtsstaat" bezeichnet:

- Die Wirtschaftspolitik hatte Vollbeschäftigung und die Förderung der Infrastrukturentwicklung zum Ziel.
- Es gab Tarifabkommen auf dem Arbeitsmarkt und andere Unterstützungsmechanismen zur Sicherung der Nachfrage, kombiniert mit erweiterten Wohlfahrtsleistungen. Die Kaufkraft der Arbeitnehmer*innen war entscheidend für die Kapitalanhäufung.
- Die nationale Volkswirtschaft stand im Mittelpunkt von Wirtschafts- und Sozialpolitik.
- Der Staat agierte bei Marktversagen als Hauptakteur. Dies kam einer Art „gemischte Wirtschaft" gleich.[21]

Doch die Wirtschaftskrise der 1970er-Jahre setzte eine neue Entwicklung in Gange, die weitreichende politische Konsequenzen hatte. Die politische Rechte gewann an Boden, was zu einem tiefen Bruch mit der Wirtschaftspolitik der vorangegangenen Jahrzehnte führte. Auf internationaler Ebene wurde das Zeitalter des Neoliberalismus eingeläutet. US-Präsident Ronald Reagan und die britische Premierministerin Margaret Thatcher führten den Angriff auf staatliche Vorschriften, hohe Steuern und den gesamten öffentlichen Sektor an. Zunächst nahmen sie Fertigungsunternehmen in staatlichem Besitz ins Visier, doch bald wurde das Konzept der öffentlichen Dienste insgesamt infrage gestellt, mit der

Folge, dass grundlegende öffentliche Dienste privatisiert wurden. Es wurde ein erbarmungsloser Angriff gegen den Wohlfahrtsstaat geführt.

Diese Entwicklung erlangte rasch internationale Bedeutung. Ein von den USA geführtes Bündnis europäischer Großmächte – einschließlich Großbritannien, Deutschland und Frankreich – unternahm einen Vorstoß zur globalen Liberalisierung. Am deutlichsten zeigte sich diese neoliberale Welle in den internationalen Verhandlungen zum Welthandel, welche ab 1986 stark ausgeweitet wurden. Das angestrebte neue internationale Handelsabkommen GATT sollte nicht nur Zölle auf Waren senken, sondern auch die wirtschaftliche Globalisierung durch Regeln zu Dienstleistungen, Investitionen und geistigem Eigentum vorantreiben. Als Ergebnis wurde zum Januar 1995 die Welthandelsorganisation (WTO) gegründet, mit dem Ziel einer umfassenden Liberalisierung des Welthandels.

Darüber hinaus kam es in diesen Jahren zu einer beschleunigten Globalisierung der Finanzmärkte und zur Beseitigung von Handelshindernissen auf globaler Ebene, ausgelöst durch den multilateralen Druck des Internationale Währungsfonds (IWF). Die 1980er- und 1990er-Jahre waren die Zeit der sogenannten Strukturanpassungsprogramme: Viele, wenn nicht alle Länder mit niedrigem bis mittlerem Einkommen waren verschuldet und nahmen hohe internationale Darlehen beim IWF auf, die jedoch an strikte Bedingungen geknüpft waren. Zu den zentralen Bedingungen zählten die Abschaffung von Kapitalverkehrskontrollen, Kürzungen bei den Staatsausgaben sowie die Öffnung der Märkte und der Industrie für den Freihandel. Gleichzeitig verfolgten auch die führenden Industriestaaten zunehmend einen neuen Ansatz – allen voran die USA, wo alte Regeln zur Kontrolle des Finanzsektors abgeschafft wurden.

EIN FÜR DIE GLOBALISIERUNG GERÜSTETER STAAT

Es war der Beginn des Zeitalters der „neoliberalen Globalisierung" – einer Form der Globalisierung, die den freien Verkehr von Kapital, Waren und Dienstleistungen sowie den Abbau von Hindernissen für Direktinvestitionen in den Mittelpunkt stellte. Vorangetrieben wurde dies oft durch den gezielten Druck bestimmter Länder, insbesondere der USA, und internationaler Institutionen wie den IWF.

Das Kapital stand vor einer Akkumulationskrise und setzte daher auf eine neue Strategie: die Expansion globaler Märkte und den Abbau von Hindernissen für eine zunehmend integrierte globale Produktion. Die wachsende Dominanz des neuen neoliberalen Wirtschaftsmodells bewegte zahlreiche Länder dazu, ihre

außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen grundlegend zu verändern, während die heimischen Märkte und die inländische Nachfrage an Bedeutung verloren.

Dieser Wandel wirkte sich auch auf die Rolle des öffentlichen Sektors in Bezug auf die nationalen Wohlfahrtstaaten aus, die auf ihrem historischen Höhepunkt waren. Eine weitere Expansion des Kapitals, so die Logik, konnte nur gelingen, indem sich die Staaten vom keynesianischen Modell des nationalen Wohlfahrtstaats lösten.

Vor eben diesem Hintergrund ist die Europäische Union und ihre Entwicklung zu verstehen. Vieles, was wir heute als Hauptmerkmale der EU sehen – etwa der Binnenmarkt, die Wirtschafts- und Währungsunion oder die Handelspolitik der EU – entstanden als Antwort auf die Krise der Kapitalakkumulation oder wurden im Zuge dessen neu ausgerichtet.

Die Debatte über weitreichende Zukunftspläne im Jahr 1993 – etwa die Berichte des ERT und das Weißbuch der Kommission – kreiste um die Frage, wie sich das europäische Projekt im Kontext dieser Umbrüche positionieren sollte. Ziel war es, nicht bloß zu reagieren, sondern sich als eigenständige globale Kraft zu behaupten, die das Zeitalter der Globalisierung nicht nur mitvollzieht, sondern aktiv mitgestaltet. Ab 1993 traten Kommission und ERT für ein Europa ein, das für Globalisierung steht, angetrieben von internationalem Freihandel und weltweitem Wettbewerb.

DER WETTBEWERBSSTAAT UND DIE HEGEMONIE DES TRANSNATIONALEN KAPITALS

Diese expansive Neuausrichtung erklärt in gewissem Maße, wie eine bestimmte Gruppe europäischer Unternehmen zur tonangebenden Kraft wurde – nämlich jene, die im Zuge der Globalisierung zu den führenden Marktakteur*innen aufsteigen sollten. Als also sowohl der Bericht des ERT als auch das Weißbuch der Kommission Wettbewerbsfähigkeit zur obersten Priorität erklärten, war das nicht allgemein gemeint; sie hatten dabei eine ganz bestimmte Ausprägung im Sinn.

Transnationale Unternehmen, die weltweit über ein Netzwerk von Subunternehmer*innen außerhalb der EU agieren oder ihre gesamte Produktion aus der EU ausgelagert haben, haben ein offensichtliches Interesse am Freihandel. Dagegen neigen Unternehmen, die vor allem für den inländischen oder regionalen Markt produzieren, eher zu protektionistischen Forderungen.

Als Stimme des transnationalen Kapitals wurde es für den ERT unabdingbar, Handelsliberalisierung als Schlüssel zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit voranzutreiben. Der Einsatz von Handelsschutzmaßnahmen oder staatlichen Beihilfen zur Förderung europäischer Unternehmen – ein Ansatz, den insbesondere Frankreich, aber auch Teile des ERT zeitweise unterstützten – gehörte daher ab den frühen 1990er-Jahren nicht mehr zum Konzept (mit der wichtigen Ausnahme der Agrarpolitik).

Der Fokus auf Globalisierung und transnationale Konzerne war auch der zentrale Faktor, der das keynesianische Modell unter Druck setzte. Indem die Bedeutung der Binnennachfrage zurückgedrängt wurde, war der Weg für eine grundlegende Umgestaltung des Arbeitsmarkts bereitet. Die Maßnahmen der Kommission im Jahr 1993 können daher als Abkehr von der sozialdemokratischen Krisenpolitik verstanden werden, obwohl der damalige Kommissionspräsident Jacques Delors selbst Sozialdemokrat war.

Nach der Analyse Apeldoorns teilt die Sozialdemokratie das Schicksal des Merkantilismus in der Geschäftswelt: Beide erleben gelegentlich ein gewisses Comeback, doch meist nur auf symbolischer Ebene. Apeldoorn spricht in diesem Zusammenhang von einem „eingebetteten Neoliberalismus" (engl. „*Embedded Neoliberalism*") – einer neoliberalen Hegemonie, die ab und an symbolisch Raum für merkantilistische oder sozialdemokratische Elemente lässt, jedoch nie in einem Ausmaß, das die vorherrschenden Dogmen ernsthaft infrage stellen würde. Folglich ist kein Platz für eine staatlich ausgerichtete Strategie zur Erreichung der Vollbeschäftigung, expansive Finanzpolitik oder andere typische Maßnahmen des keynesianischen Modells.

Aus Apeldoorns Sicht zeigt sich die Verdrängung sozialdemokratischen und keynesianischen Denkens deutlich in den Ankündigungen des ERT und der Kommission von 1993. Von da galt: Der einzige Weg zu Wachstum und Wohlstand besteht in der Beseitigung aller Hindernisse für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie. Arbeitslosigkeit wurde auf starre Arbeitsmarktvorschriften zurückgeführt, und Wirtschaftskrisen waren durch eine strikte Finanzpolitik, statt durch öffentliche Investitionen, zu bekämpfen.[22] Um diese eng miteinander verknüpften Ziele zu erreichen, sahen der ERT und die Kommission eine starke EU als unabdingbar an. Die EU, die sie im Sinne hatten, lässt sich am treffendsten als Wettbewerbsstaat bezeichnen.

DIE EU ALS WETTBEWERBSSTAAT

Ein Wettbewerbsstaat ist laut der knappen Definition von Bob Jessop ein Staat, „der zum Ziel hat, das Wirtschaftswachstums innerhalb seiner Grenzen zu schützen und/oder Wettbewerbsvorteile für das innerhalb seiner Grenzen ansässige Kapital zu sichern, selbst wenn dieses im Ausland tätig ist, indem wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Bedingungen gefördert werden, die für den Erfolg im Wettbewerb mit Wirtschaftsakteur*innen und Wirtschaftsräumen in anderen Staaten ausschlaggebend sind."[23] In einem solchen Staat gehören Vollbeschäftigung, Umverteilung und soziale Rechte nicht zu den staatlichen Zielen. Sollen diese Faktoren dennoch berücksichtigt werden, so ist dies ausschließlich über die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit möglich.

Eine sehr enggefasste Definition von Staat besagt, dass dieser über ein Gewaltmonopol verfügt, was die Kontrolle über die Strafverfolgung, das Militär und sein Hoheitsgebiet zum zentralen Merkmal macht. Meiner Ansicht nach ist eine solch enge Definition unzureichend. Staaten, die hochentwickelten Kapitalismus praktizieren, übernehmen viele weitere zentrale gesellschaftliche Aufgaben, sodass dieses Kriterium allein nicht ausreicht – gerade im Fall der EU. Man könnte auch argumentieren, dass die EU strenggenommen kein Staat ist, sondern in einer komplexen Interaktion zwischen Nationalstaaten agiert, wobei letztere oft die Entscheidungshoheit haben. Der Begriff „*Multi-Level-Governance*" (auf Deutsch etwa „Mehrebenenregierung") wird oft als Charakteristikum der EU genannt. Die EU ist eine Entität, die sich nur durch ihre Beziehung zu anderen Entitäten verstehen lässt.[24]

Dieser Grad an Komplexität ist schwer greifbar zu machen. Die Nationalstaaten haben weiterhin erhebliches Gewicht und die EU ist nicht der einzige Wettbewerbsstaat. Doch mit der Zeit hat die EU eine starke supranationale Dimension ausgeprägt. Das spricht dafür, die EU als „Quasi-Staat" oder „Staatsgebilde" zu bezeichnen, also einen unvollständigen (sich herausbildenden) Staat.

Für die Zwecke dieses Buches sei so viel gesagt: Die EU ist ein Wettbewerbsstaat, wenn auch kein vollendeter. Das liegt daran, dass für nahezu alle Bereiche, die für einen Wettbewerbsstaat von Bedeutung sind, die EU die Regeln vorgibt und die wichtigen Entscheidungen trifft. Ausnahmen bilden die Steuer- und Sozialpolitik, wo die Befugnisse der EU formell begrenzt sind. Dennoch erweitert die EU auch in diesen Bereichen stetig ihre Rolle und ist in der Lage, ihre Ziele auf unterschiedlichem Wege, auch ohne formelle Befugnisse, zu erreichen.

Während es reichlich Literatur zum Konzept des Wettbewerbsstaates gibt, wird die EU nur selten aus diesem Blickwinkel betrachtet, und wenn, dann wird ihre Rolle oft kleingeredet. Meiner Auffassung nach war die Diskussion, die nach Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht begann – für die das Weißbuch der Kommission und die Berichte der ERT die wichtigsten Beiträge darstellen – im Wesentlichen eine Diskussion darüber, welche Hauptaufgaben die EU als Wettbewerbsstaat erfüllen sollte.

DER SINN UND ZWECK DER EU

Dieses Buch nimmt die Interaktion zwischen der Kommission und dem ERT als Ausgangspunkt. Darauf aufbauend werde ich Punkt für Punkt die verschiedenen Aspekte eines Wettbewerbsstaates untersuchen, die in dieser Interaktion zutage treten. Es ist bemerkenswert, wie viele der Aufgaben, welche die Kommission und der ERT nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht im Jahr 1993 festlegten, seitdem eine prägende Rolle für die Entwicklung der EU gespielt haben. Ich erkenne sechs Aspekte oder Aufgaben anhand der Pläne der frühen 1990er. Hinzu kommen für mich drei Themen, die der ERT und die Kommission damals kaum behandelten, aber auf ihre eigene Weise unausweichlich sind: Finanzmärkte, Militarisierung und Klimawandel. Jedem dieser Aspekte ist ein Kapitel gewidmet. Das Ergebnis ist ein umfassender Überblick über die Entwicklung der EU hin zum Wettbewerbsstaat.

SCHAFFUNG EINES INTEGRIERTEN BINNENMARKTES

Die erste Voraussetzung für Wettbewerbsfähigkeit ist ein großer Markt innerhalb der EU: der europäische Binnenmarkt. Dieser Markt wächst kontinuierlich. Immer mehr Sektoren wurden harmonisiert oder in einen regulatorischen Rahmen eingefügt, der den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräften fördert.

Die konkrete Umsetzung des Binnenmarkts offenbarte jedoch fortwährende Widersprüche zwischen einem umfassenderen, integrierten Markt einerseits und öffentlichen bzw. allgemeinen Interessen wie öffentlicher Gesundheit, soziale Fragen und Umwelt andererseits. Das liegt unter anderem daran, dass die Kommission selbst an vorderster Front eine Agenda der Deregulierung vorantreibt, die sich bereits im Weißbuch von 1993 abzeichnete. In den Worten der Kommission hieß es damals: „In Staaten, die einen gewissen Vorsprung bei der Liberalisierung erzielen konnten, entwickeln sich die Märkte schneller, und die Preise fallen.“[25] Dieses Thema wird in Kapitel 2 weiter vertieft.

KAPITALMÄRKTE

Die zweite Aufgabe besteht in der Schaffung liberalisierter Kapitalmärkte. Dieses Thema ist Teil des Binnenmarkts, verdient aber besonderes Augenmerk. Im Weißbuch schrieb die Kommission, dass der freie Kapitalverkehr die Grundlage für die „Liberalisierung der Gemeinschaftsmärkte für Finanzdienstleistungen“[26] bilden sollte.

Es sei erwähnt, dass die Liberalisierung des Finanzmarkts 1993 nicht oberste Priorität genoss und auch nicht oben auf der Wunschliste des ERT stand. Der Druck zur Liberalisierung der EU-Finanzmärkte kam nicht von den Großkonzernen, sondern von der britischen Regierung und dem Finanzsektor. An Dynamik gewann der Liberalisierungsprozess allerdings dank einer entschlossenen Kommission, die mit Unterstützung der EU-Regierungen 1999 ein Liberalisierungsprojekt begann, lange nachdem der ERT mit der Kommission die ersten großen Pläne ausgearbeitet hatte, welche dem EU-Projekt den Weg geebnet hatten. Wozu dies führte und was es mit der Finanzkrise 2007–2008 zu tun hat, wird in Kapitel 3 erläutert.

MAKROÖKONOMISCHE STABILITÄT

Wie der ERT und die Kommission damals in ihren beiden Referenzdokumenten betonten, war der vorrangige Zweck der Gemeinschaftswährung, für Stabilität zu sorgen. Die Einführung des Euros bedeutete das Ende einer Phase, in der mehrere EU-Länder ihre Währung abgewertet hatten, um Handelsdefizite auszugleichen, und der Zeitplan erwies sich als knapp bemessen. In der Praxis brachte der Euro bei weitem nicht die Stabilität, die seine Schöpfer*innen sich erhofft hatten, und die Stabilisierung der Gemeinschaftswährung wurde zur bis heute größten Herausforderung für die EU. Die Eurokrise und ihre Auswirkungen werden in Kapitel 4 thematisiert.

SCHAFFUNG EINER STARKEN POSITION AUF DEM WELTMARKT

Europäischen Unternehmen auf dem Weltmarkt mehr Raum zu verschaffen, bedeutet mehr als nur die Senkung von Zöllen. Im Zeitalter der Globalisierung umfasst die Handelspolitik eine Vielzahl komplexer und oft wenig sichtbarer Mechanismen, die sicherstellen, dass globale Wertschöpfungsketten zugunsten europäischer Unternehmen funktionieren, etwa in dem diese ihre Produktion problemlos auslagern, oder Vorprodukte und Rohstoffe einführen können. Eine weitere Herausforderung besteht darin, globale Standards zu schaffen, die den Unternehmen zugutekommen. Die globale Handelspolitik und das Funktionieren des Binnenmarktes sind dabei – ebenso wie in anderen Bereichen – seit langem eng verflochten. Auch hier existieren zahlreiche Widersprüche zwischen dem

öffentlichen Interesse und den Interessen des transnationalen Kapitals. Kapitel 5 befasst sich eingehender mit der Handelspolitik der EU.

SCHAFFUNG IDEALER BEDINGUNGEN FÜR DAS WACHSTUM GROSSER HIGH-TECH-UNTERNEHMEN

Globalisierung heißt, weltweit führend zu bleiben, indem die Entstehung privater High-Tech-Unternehmen gefördert wird. Entsprechend wurde die Schaffung europäischer Vorzeigeunternehmen – auf Englisch „*Flagships*" – zu einem Leitmotiv der EU-Politik.

Das Ziel der EU ist es nicht, Unternehmen mit hohen Zöllen vor der Konkurrenz zu schützen. Stattdessen setzt sie auf einen großen, stark integrierten Binnenmarkt, eine expansive Wettbewerbsfähigkeitspolitik, die Marktdominanz bewusst nicht einschränkt, gezielte Förderung von Forschung und Entwicklung in strategischen Sektoren sowie auf strenge Regeln zum geistigen Eigentum. Das sind die Bausteine einer Politik, die ideale Bedingungen für das europäische transnationale Kapital schafft. Diese Elemente stehen im Zentrum der Kapitel 6 und 7, in denen sie vor dem Hintergrund des Ringens um COVID-19-Impfstoffe und der konfliktreichen Beziehung der EU zu US-amerikanischen Tech-Großkonzernen analysiert werden.

MILITARISIERUNG UND DIE RÜSTUNGSINDUSTRIE

Kapitel 8 befasst sich mit einem Thema, das in den strategischen Überlegungen der frühen 1990er keine Rolle spielte: dem Aufbau einer ernstzunehmenden EU-Kapazität für militärische Interventionen und im weiteren Sinne der Entwicklung der militärischen Dimension der EU. Auch wenn der Vertrag von Maastricht Bestimmungen zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) umfasste, befand diese sich damals noch in ihren Kinderschuhen. In den letzten Jahren fand jedoch eine so rasante Entwicklung statt, dass man heute zweifelsfrei von einer Militarisierung der Europäischen Union sprechen kann.

Es gibt einen klaren Zusammenhang zwischen dieser Militarisierung und den Interessen der Rüstungsindustrie. Das Streben der Rüstungsindustrie nach Wettbewerbsfähigkeit spielt eine zentrale Rolle für die in diesem Buch behandelten Themen. Der Zusammenhang zwischen Militarisierung und dem europäischen Wettbewerbsstaat wird in Kapitel 8 analysiert.

ZUGANG ZU FLEXIBLER ARBEITSKRAFT

Wie bereits erwähnt, ist der Zugang zu flexibler Arbeitskraft eine klare Priorität für den ERT und die Kommission. Zwar hat die EU im Bereich der Arbeitsmärkte

nur eingeschränkte Kompetenz – doch wo ein Wille ist, ist auch ein Weg. Und so erlangte die EU im Laufe der Jahre die Befugnis, weitreichend in die Arbeitsmarktbedingungen einzugreifen. Die Aussichten für ein „soziales Europa" sind eher düster, und das obwohl mit der sogenannten „Europäischen Säule sozialer Rechte" inzwischen ein neues Projekt angestoßen wurde. Darum geht es in Kapitel 9.

KLIMAWANDEL UND WETTBEWERBSFÄHIGKEIT

Es wäre falsch, zu behaupten, der Klimawandel sei vom ERT und der Kommission Anfang der 1990er-Jahre völlig außer Acht gelassen worden. Tatsächlich sprach sich der ERT schon damals für den Handel mit Emissionszertifikaten aus, also für einen marktbasierten Ansatz, der später zum Grundpfeiler der EU-Klimapolitik wurde. Seitdem hat der Klimawandel eindeutig an Bedeutung gewonnen. Mit der Verabschiedung des Europäischen Green Deal im Jahr 2019 rückte er schließlich voll und ganz in den Mittelpunkt. Das heißt jedoch nicht, dass dieser entscheidende Bereich nicht vom zugrundeliegenden Dogma des Wettbewerbsstaats geprägt wäre – ganz im Gegenteil. Kapitel 10 beschreibt, welche Folgen es für die Klimapolitik hat, wenn sie mit Blick auf die globale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie bestimmt wird.

Zusammengenommen sollen diese Themen ein umfassendes Bild der Rolle der EU als Wettbewerbsstaat zeichnen und bilden damit den Rahmen dieses Buches. Die meisten, wenn auch nicht alle, knüpfen an das Weißbuch der Kommission, an die Ideen des ERT und an die Bedingungen ihrer Entstehung an. Diese stellen ein wichtiges Kapitel in der Geschichte der EU dar.

Allerdings ist es nicht so, als hätte die EU ein vollständiges Skript entwickelt, das im Zweifelsfall als Handlungsanleitung dienen konnte. Der Beitrag des ERT – etwa der Bericht *„Beating the Crisis"* – ist heute kaum mehr auffindbar und dient längst nicht mehr als Referenzpunkt. Auch das Weißbuch der Kommission wurde im Laufe der Zeit durch andere Strategiepapiere ersetzt. Man könnte sagen, beide Dokumente enthielten Vorschläge für eine europäische Politik im Sinne der Interessen der Großindustrie, die anschließend als strukturgebende Grundsätze für die Entwicklung der EU dienten. Sobald sie überholt waren, wurden sie bald durch andere, ähnlich ausgerichtete Dokumente ersetzt, die derselben Denkweise und demselben Verständnis der Rolle der EU verpflichtet waren.

Entscheidend ist, dass in diesem Zeitraum Vertreter*innen des transnationalen Kapitals eine herausragende politische Rolle bei der Entwicklung richtungsweisender Konzepte zukam. Diese enge Zusammenarbeit wurde zu einem prägenden

Merkmal der EU – mal mit dem ERT, mal mit bestimmten Wirtschaftssektoren oder aber dem mächtigen europäischen Arbeitgeberverband BusinessEurope. Ohne Zweifel war diese Phase von großer Tragweite: Mit der Veröffentlichung des Weißbuchs begann ein langfristiger Prozess, der, vereinfacht gesagt, in einem Ergebnis mündete, das ganz im Sinne der einflussreichsten Industrievertreter*innen in der Geschichte der EU lag: Die Wettbewerbsfähigkeit wurde zum vorrangingen Ziel der Europäischen Union erklärt.

DER WEG NACH LISSABON

Auch wenn das Weißbuch vom ERT als großer Erfolg gewertet wurde, war es nur ein erster Schritt. Es fehlten konkrete Details und ein anschauliches Beispiel für die praktische Umsetzung der darin formulierten Ziele. Der Bericht „*Beating the Crisis*" enthielt einen Vorschlag zur Schaffung eines Europäischen Rates für Wettbewerbsfähigkeit mit direkter Beteiligung der Wirtschaft. Vorgesehen war ein Gremium mit dem offiziellen Auftrag, die Wettbewerbsfähigkeit „ganz oben auf der politischen Agenda" zu verankern.[27] Dass der ERT verlangte, der Wirtschaft darin eine Stimme zu geben – und damit erfolgreich sein zentrales Anliegen auf die EU-Agenda setzte –, galt weder damals noch heute als ungewöhnlich.

Obwohl die genaue Ausgestaltung des vom ERT vorgeschlagenen Gremiums – mit eigener Beteiligung und Entscheidungskompetenzen – nicht ganz klar war, fand sich genug Unterstützung für die Umsetzung eines Projekts, das dem Vorschlag bemerkenswert nahekam. Im Februar 1995 gründete die Kommission den sogenannten Beirat für Wettbewerbsfähigkeit. Zu den 13 Mitgliedern zählten auch die ERT-Mitglieder Floris Maljers (Unilever), Percy Barnevik (ABB), David Simon (BP) und Jorma Ollila (Nokia). Die Kommission räumte offen ein, dass der Beirat großen Einfluss haben sollte: Er sollte halbjährliche Berichte zum Stand der europäischen Wettbewerbsfähigkeit vorlegen und zentrale Handlungsfelder zur Förderung aufzeigen. „Die Kommission erwartet von dieser Gruppe klare, eindeutige Empfehlungen zu wichtigen politischen Prioritäten, die zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union umgesetzt werden sollten", so der Kommissionspräsident bei Vorstellung der Initiative.[28]

In der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre wurde der Beirat beauftragt, an der konkreten Umsetzung des Konzepts der Wettbewerbsfähigkeit zu arbeiten, damit dieses nicht nur ein politisches Schlagwort blieb. Der Fokus verlagerte sich nun auf die praktische Ausgestaltung der Wettbewerbsfähigkeit. In vier Berichten empfahl die Gruppe unter anderem den Ausbau der Infrastruktur, den Abbau von

Regulierungen, Privatisierungen, sowie die Liberalisierung öffentlicher Dienste – insbesondere in den Bereichen Energie, Verkehr und Telekommunikation – und eine gezielte Umweltpolitik als Wege zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit. Im dritten Bericht sprach sich die Gruppe für flexible Arbeitsmärkte, Lohnzurückhaltung und eine stärkere grenzübergreifende Mobilität aus. Der vierte Bericht legte den Schwerpunkt darauf, der EU klare Entscheidungsbefugnisse und ein Mandat zu verschaffen, um internationale Handelsabkommen wirksamer verhandeln und abschließen zu können.[29]

Alle Berichte wurden taktisch klug jeweils unmittelbar vor den zweijährlichen Gipfeltreffen der EU-Staats- und Regierungschef*innen veröffentlicht und hatten Einfluss auf die Gespräche im Rat. Viele der darin enthaltenen Empfehlungen wurden in der Folge umgesetzt. Die Zusammensetzung des Beirats änderte sich im Laufe der Zeit, doch der ERT war weiterhin stark vertreten.[30] In den Folgejahren arbeitete der ERT durch die direkte Präsenz im Beirat eng mit den EU-Institutionen zusammen. Parallel dazu warb er – teils gemeinsam mit dem Beirat, teils unabhängig – für konkrete Methoden zur Messung der Wettbewerbsfähigkeit und setzte dabei erneut auf die Zusammenarbeit mit der Kommission. Darüber hinaus wurde 1997 auf Antrag des Rates der EU eine sogenannte hochrangige Benchmarking-Gruppe gebildet. Ihr Auftrag war es, eine Benchmarking-Formel zu entwickeln, mit der sich anhand klar definierter Parameter ein gemeinsamer regulatorischer Rahmen schaffen ließe.

Insgesamt wurden in den 1990er-Jahren enorme Anstrengungen unternommen, um Formeln und Verfahren für die Umsetzung der Wettbewerbsfähigkeitspolitik zu entwickeln. Diese mündeten schon bald in ehrgeizige Pläne und umfassende Strategien. Das vielleicht deutlichste Zeichen für den Erfolg des ERT-Modells war die Annahme der Lissabon-Strategie zum Thema Wachstum und Beschäftigung auf dem EU-Gipfel im März 2000.

Der ERT war selbstverständlich mit von der Partie. „Der ERT und unsere Arbeitsgruppe für Wettbewerbsfähigkeit waren bei der Planung des Gipfels stark eingebunden", sagte ERT-Vertreter Baron Daniel Janssen.[31] Die Erklärung der Staats- und Regierungschef*innen ließ keinen Zweifel daran, dass das Lieblingswort der Industrie, Wettbewerbsfähigkeit, nun endgültig an der Spitze der EU-Agenda angekommen war: „Die Union hat sich heute ein *neues strategisches Ziel* für das kommende Jahrzehnt gesetzt: *das Ziel, die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen*."[32]

QUELLEN

1 Philippe Rioux, „Emmanuel Macron and Angela Merkel Wednesday in Toulouse for a Franco-German Council of Ministers", *La Depeche*, 13. Oktober 2019. Verfügbar unter: ladepeche.fr/2019/10/13/emmanuel-macron-et-angela-merkel-mercredi-a-toulouse-pour-un-conseil-des-ministres-franco-allemand,8476736.php (Zugriff: 26. Oktober 2023).

2 European Round Table for Industry (ERT), *Members*. Verfügbar unter: ert.eu/members (Zugriff: 8. August 2022).

3 Wisse Dekker, „Europe 1990 - An Agenda for Action," European Management Journal, 3, no. 1, 1985. Verfügbar unter: www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0263237385800256 (Zugriff: 3 Dezember 2023).

4 Belén Balanyá et. al., Europe Inc. (London: Pluto Press and Corporate Europe Observatory, 2000), 21.

5 ERT-Broschüre *Beating the Crisis*, September 1993, zitiert in ibid., 22.

6 Bastiaan van Apeldoorn, Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration (London: Routledge, 2002), 155.

7 Jerôme Monod, Pehr G. Gyllenhammar, und Wisse Dekker, Reshaping Europe: A report from the European Round Table of Industrialists (Brüssel: ERT, September 1990).

8 Keith Richardson in Europa BV, VPRO Television, 19. Oktober 1997. Zitiert in Balanyá et. al., op. cit., 23.

9 European Round Table of Industrialists (ERT), Beating the Crisis. A charter for Europe's Industrial Future, Dezember 1993. Verfühbar unter: gesd.free.fr/ert93.pdf (Zugriff: 26 Oktober 2023).

10 Ibid.

11 Europäische Kommission, *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung, Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert – Weißbuch*, 5. Dezember 1993. Verfügbar unter: op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/4e6ecfb6-471e-4108-9c7d-90cb1c3096af/language-de (Zugriff: 26. Oktober 2023).

12 Agence Europe, Bulletin Quotidien Europe, no. 6127, 12. Dezember 1993, zitiert in van Apeldoorn, Transnational Capitalism, op. cit., 174.

13 van Apeldoorn, Transnational Capitalism, op. cit., 174.

14 Europäische Kommission, *Weißbuch*, op. cit., 65–66.

15 van Apeldoorn, *Transnational Capitalism,* op. cit., 174.

16 Europäische Kommission, *Weißbuch*, op. cit., 16.

17 ERT, *Beating the Crisis*, op. cit., 25.

18 Ibid., 26.

19 Ibid., 8.

20 van Apeldoorn, *Transnational Capitalism*, op. cit., 171.

21 Bob Jessop, *The Future of the Capitalist* State (Cambridge: Polity Press, 2000), 55–56.

22 van Apeldoorn, op. cit., 173–174.

23 Jessop, op. cit., 96.

24 Bob Jessop, State power (Cambridge: Polity Press, 2008), 218–219.

25 Europäische Kommission, *Weißbuch,* op. cit., 23.

26 Ibid., 70.

27 ERT, *Beating the Crisis*, op. cit., 27.

28 Europäische Kommission, *Competitiveness Advisory Group*, Pressemitteilung, IP/95/141, 15. Februar 1995. Verfügbar unter: ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_95_141 (Zugriff: 26. Oktober 2023).

29 Alexis Jacquemin and Lucio R. Pench, *Europe Competing in the Global Economy: Reports of the Competitiveness Advisory Group*, (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 1997).

30 van Apeldoorn, *Transnational Capitalism*, op. cit., 175–176.

31 Baron Daniel Janssen, *The Pace of Economic Change in Europe*, speech at the Annual Meeting of the Trilateral Commission, Tokyo, April 2000.

32 Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 23. und 24. März 2000, Lissabon. Verfügbar unter: europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm (Zugriff: 26 Oktober 2023).

2

DIE HÜTERIN DES BINNENMARKTES

„Bessere Rechtsetzung“ 53
Die Macht der vier Freiheiten 55
Der Binnenmarkt – eine Übung in tiefgreifender Integration 57
Die Mitgliedstaaten in Schach halten 59
Die Dienstleistungsrichtlinie – der Versuch einer massiven Deregulierung 61
Unklarheit führt zu neuen Konflikten 62
Die Trümpfe in der Hand: Kommission schlägt lokale Demokratie 64
Alles muss weg 66
Ein Triumphzug der Industrie 67
Verbesserung der „Besseren Rechtsetzung“ 68
Eine Kosten-Nutzen-Analyse der Menschenrechte 70
Herrschaft durch Folgenabschätzung 72
Angriffe auf das Vorsorgeprinzip 74
„Vollendung“ des Binnenmarktes – die perfekte Waffe 75
Die Marktmacher und das Demokratiedefizit 77
Quellen 79

Um die wettbewerbsfähigste Wirtschaft der Welt zu werden, musste die EU die Liberalisierung des Handels mit Waren und Dienstleistungen beschleunigen. In der Lissabon-Erklärung des Europäischen Rates vom März 2000 wurden vollmundig „Wirtschaftsreformen für einen vollendeten und einwandfrei funktionierenden Binnenmarkt" angekündigt.[1] Vor allem in den Schlüsselbereichen Gas, Strom, Post, Finanzmärkte und Verkehr sollten die EU-Märkte stärker liberalisiert werden. Dienstleistungen – so ziemlich alles, was man kaufen, aber nicht in die Hand nehmen kann – eröffneten ein neues Kapitel in der Weiterentwicklung des Binnenmarktes.

Damit begann die Zeit der Erweiterung des Binnenmarktes und ein Ringen um die Art von Regeln, die in EU-Gesetze aufgenommen werden sollten. Im Mittelpunkt dieses Konflikts stand dabei die Frage nach den Grundsätzen der Regulierung und dem Zweck, dem sie dienen sollte: Welche Regelungsansätze sollten Priorität erhalten, welche bewusst ausgeklammert werden?

Ein weit angelegter, liberalisierter Binnenmarkt ist ein zentrales Element des europäischen Wettbewerbsstaates. Aus unternehmerischer Sicht bietet ein solcher Markt mit wenigen Beschränkungen für Konzerne den besten Rahmen

für Wachstum und letztlich für globale Wettbewerbsfähigkeit. Organisationen wie der ERT und der Arbeitgeberverband BusinessEurope drängten daher von Anfang an darauf, den Binnenmarkt auf immer mehr Sektoren auszudehnen und dabei Regeln zu implementieren, die einen möglichst einfachen Zugang zu den Märkten garantieren. Sie setzten sich auf europäischer Ebene für die Einführung von Regeln und Verfahren ein, die den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräften sicherstellen sollte, gewährleistet durch den Abbau von Hindernissen auf europäischer und nationaler Ebene.

Um den Binnenmarkt innerhalb dieses neoliberalen Rahmens zu halten, begannen Unternehmensverbände und Strateg*innen in der Europäischen Kommission damit, langfristige Strategien zur schrittweisen Erweiterung des Binnenmarktes auszuarbeiten. Hierzu entwickelten sie eine Fülle von Instrumenten, um Abweichungen zu verhindern; Instrumente, die der Kommission die Macht verliehen, disziplinarisch einzugreifen, weitgehend ohne parlamentarische Kontrolle: bürokratische Macht.

„BESSERE RECHTSETZUNG“

Die im Juni 2000 vom Europäischen Rat verabschiedete Lissabon-Strategie markierte ein neues Maß an Ehrgeiz in Bezug auf zwei zentrale Punkte: den Geltungsbereich des Binnenmarkts und dessen Überwachung. Doch dieses Ziel zu verwirklichen, erwies sich als alles andere als einfach. Dass die Pläne zur Ausweitung und Vertiefung des Binnenmarkts im Dienstleistungssektor rasch mit nichtkommerziellen Interessen kollidierten, zeugt von seiner politischen Bedeutung. Umstritten waren etwa Fragen des Arbeitsrechts, die Definition öffentlicher Dienstleistungen nichtkommerzieller Art sowie das Recht, bestimmte Arten von Dienstleistungsanbietern auszuschließen – etwa Unternehmen wie Uber, das einige Jahre später zu einem zentralen Streitpunkt wurde.

In den Jahren nach der Verabschiedung der Strategie stießen die Legislativvorschläge der Kommission im Dienstleistungssektor häufig auf Widerstand. Immer wieder entbrannten Auseinandersetzungen über die Auslegung der Lissabon-Strategie, von denen einige in offiziellen Beschwerden oder vor dem Europäischen Gerichtshof landeten. Auslegung und Durchsetzung wurden zu zentralen Konfliktfeldern, mit denen sich die Kommission jahrelang intensiv befasste und sich dabei in vielerlei Hinsicht schrittweise mehr Handlungsspielraum verschaffte (dazu später mehr).

Neben der erheblichen Ausweitung des Binnenmarktes auf Dienstleistungen ebnete der Lissabonner Gipfel auch den Weg für radikalere Disziplinarmaßnahmen. In den Schlussfolgerungen des Gipfels hieß es bezüglich der Strategie: „Die Wettbewerbsfähigkeit und die Dynamik von Unternehmen hängen unmittelbar von einem ordnungspolitischen Klima ab, das den Investitionen, der Innovation und der unternehmerischen Initiative förderlich ist. Es sind weitere Anstrengungen erforderlich, um die Kosten für unternehmerische Tätigkeiten zu senken und unnötigen bürokratischen Aufwand zu beseitigen."[2] Dies mündete schließlich in eine Strategie für „Bessere Rechtsetzung" – so bezeichnete die Kommission eine Reihe von Maßnahmen, mit denen Regulierung auf ein Minimum beschränkt und Wettbewerbsfähigkeit stets angemessen berücksichtigt werden sollte. Die erste Initiative – ebenfalls mit dem Titel „Bessere Rechtsetzung" – wurde im Juni 2002 ins Leben gerufen, viele weitere folgten in den Jahren danach.

Sicher würde niemand bestreiten, dass „unnötige" Bürokratie ein Übel darstellt und dass der zugrundeliegende Rechtsrahmen dann zu hinterfragen ist, wenn Unternehmen tatsächlich darunter leiden. Hinter der Formel von der „besseren Rechtsetzung" verbarg sich jedoch eine viel grundlegendere Absicht: Es ging um Regeln dafür, wie die EU überhaupt Regeln erlässt. Eben diese Vorschriften entwickelten sich rasch zu einer mächtigen Waffe der Wirtschaftslobby und führten zu einem komplizierten Geflecht aus Verfahren, das meist zu deren Vorteil gereicht. Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, dass der erbitterte Kampf zwischen Unternehmen und Bürokratie häufig genau das hervorbrachte, was sie eigentlich vermeiden wollten: ein Dickicht aus intransparenten, schwer durchschaubaren Abläufen. Doch diese zugespitzte Form der Bürokratie – Bürokratie auf die Spitze getrieben – erfreut sich unter Unternehmen im Allgemeinen großer Beliebtheit.

Unter dem ständigen Druck der Wirtschaftslobby entstanden Verfahren, deren Ziel es war, all jene Vorschriften auszusortieren, die die Wettbewerbsfähigkeit nicht in ausreichendem Maße unterstützten. Gruppen wie der ERT und BusinessEurope lieferten wiederholt weitreichende Formeln zur künftigen Ausrichtung des Binnenmarktes. Auch wenn ihre Interventionen nicht immer das gewünschte Ergebnis erzielten, gelang es den Verfechter*innen der Agenda für „bessere Rechtsetzung", einen Konsens mit der Kommission zu schaffen. Dieser hatte die Folge, dass eine Art Filter entstand, der es erschwert, bestimmte Formen von Gesetzgebung überhaupt auf EU-Ebene voranzubringen. Und das ist nur ein Filter unter vielen, wie wir noch sehen werden. Tatsächlich entwickelte sich die Agenda

für bessere Rechtsetzung zu einem vielschichtigen Projekt, das zentrale Bereiche der EU-Entscheidungsfindung, insbesondere im Binnenmarkt, systematisch bürokratisierte.

DIE MACHT DER VIER FREIHEITEN

Wer den Binnenmarkt und die Binnenmarktgesetzgebung kontrolliert, der kontrolliert den Maschinenraum der Europäischen Union. Der Binnenmarkt ist die zentrale Zuständigkeit der EU – hier konzentriert sich ihre eigentliche Macht. Das übergeordnete Ziel ist die Schaffung eines regionalen Marktes, den die EU schrittweise vorantreibt, indem sie Hindernisse für die vier Freiheiten beseitigt: den freien Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehr. Wenn die EU eine Religion wäre, dann wären diese vier Freiheiten ihre Gebote. Juristisch genießen sie eine herausragende Stellung im EU-Vertrag: bei rechtlichen Unklarheiten haben sie fast immer Vorrang. Das bedeutet nicht, dass es keine „Hindernisse" geben dürfte, wohl aber, dass diese ausdrücklich gerechtfertigt und vertraglich verankert sein müssen.

Auf diese Weise beeinflussen die vier Freiheiten die nationale Gesetzgebung und politische Entscheidungen auch dann, wenn es in einem bestimmten Bereich keine spezifischen EU-Vorschriften gibt. Ihre konkrete Wirkung entfalten sie jedoch vor allem über die Binnenmarktgesetzgebung – und von dieser gibt es inzwischen eine ganze Menge. Bei der letzten Erhebung im Dezember 2020 waren 1.027 EU-Richtlinien und 5.409 EU-Verordnungen mit Bezug zum Binnenmarkt in Kraft.[3] 2002 lag die Zahl noch bei 1.497 Richtlinien und lediglich 299 Verordnungen;[4] 2012 waren es 1.525 Richtlinien und 1.347 Verordnungen. Damit stieg die Gesamtzahl der einschlägigen EU-Gesetze von 1.796 im Jahr 2002 auf 2.872 im Jahr 2012, und schließlich auf ganze 6.436 im Jahr 2020.

Einerseits zeugt dies von einem starken, produktiven Rechtsapparat und dem Tempo der Integration des Binnenmarktes in den letzten zwanzig Jahren. Andererseits deuten diese Zahlen auch auf einen veränderten gesetzgeberischen Ansatz hin: Die Zahl der Verordnungen ist stark gestiegen, während die der Richtlinien insgesamt rückläufig war. Der Unterschied zwischen diesen beiden Rechtsakten besteht darin, dass Richtlinien erst dann wirksam werden, wenn sie in nationales Recht umgesetzt worden sind, während Verordnungen unmittelbar ab dem Zeitpunkt ihres Inkrafttretens in der gesamten EU gelten. Außerdem lassen Verordnungen keinen Spielraum für die Anpassung von EU-Rechtsvorschriften an spezifische nationale Gegebenheiten oder die aktuelle politische Situation.

Dass die Kommission Verordnungen bevorzugt, überrascht daher nicht: Zu ihren Aufgaben gehört es, das höchstmögliche Maß an europäischer Integration sicherzustellen. Da gerade die Umsetzung von Richtlinien häufig politisch umkämpft und konfliktträchtig ist, erscheinen Verordnungen aus Sicht der Kommission oft als das geeignetere Instrument.

Es mag paradox erscheinen: Während die EU seit über zwanzig Jahren verspricht, Unternehmen zu entlasten, ist die Zahl der EU-Gesetze nahezu explodiert. Der Grund dafür liegt darin, dass sich die Binnenmarktvorschriften in erster Linie darauf konzentrieren, Regeln aufzustellen, um die Ausübung der vier Freiheiten zu ermöglichen. Im Warenhandel bedeutet das meist die Festlegung gemeinsamer Produktstandards. Werden solche Regeln zu weit gefasst – etwa indem sie bestimmte Produkte oder Inhaltsstoffe verbieten, die ohnehin wenig verbreitet sind –, gelten sie als Belastung für Unternehmen. Verschaffen sie hingegen mehr Spielraum, werden sie als willkommene Unterstützung wahrgenommen. Diese vorherrschende Form der Gesetzgebung, die auf Liberalisierung ausgerichtet ist, steht bei Lobbyist*innen nicht zur Debatte. Bürokratie als solche ist für sie kein Problem – solange es sich um die „richtige" Bürokratie handelt.

Nach Jahrzehnten der Erweiterung und Vertiefung ist der Rechtsetzungskatalog der EU gewaltig angewachsen. Forschende von US-amerikanischen Universitäten kommen zu dem Schluss, dass die wirtschaftliche Integration in der EU heute sogar weiter reicht als in den USA – dort verfügen die Bundesstaaten über deutlich mehr Spielraum für eigene Regelungen als die Mitgliedstaaten der EU.[5] Die vier Freiheiten enden allerdings nicht an dieser Stelle. Sie gelten auch in Bereichen, in denen bisher noch keine EU-Rechtsvorschriften erlassen wurden. Zudem sind sowohl die Verordnungen als auch die Richtlinien meist so abgefasst, dass sie eine breite Auslegung zulassen. Die endgültige Antwort gibt oft erst der Europäische Gerichtshof (EuGH), der in Streitfällen entscheidet, etwa dann, wenn nationale Gerichte oder andere EU-Institutionen Klage erheben.

Die Urteile des EuGH sind dabei oft überraschend. Zwischen 2007 und 2008 erließ der EuGH vier Urteile, die das EU-Recht für entsandte Arbeitnehmer*innen neu definierten. In allen Fällen ging es um die Frage, welche arbeitsrechtlichen Vorgaben Mitgliedstaaten gegenüber dieser Gruppe durchsetzen dürfen. Insbesondere wurde eine Richtlinie, die bis dahin als *Mindestrichtlinie* galt – also als Regelung zur Mindestharmonisierung, die es den Mitgliedstaaten erlaubte, strengere Vorschriften etwa zu Entgelt- und Arbeitsbedingungen zu erlassen –, durch die Auslegung des EuGH plötzlich als *Maximalrichtlinie* verstanden. Das bedeutet,

dass die in der Richtlinie genannten Standards nicht überschritten werden dürfen. Diese Auslegung kam sehr zur Überraschung der Gewerkschaftsbewegung und vieler Mitgliedstaaten. Mit diesem und drei weiteren Urteilen, die innerhalb von sieben Monaten ergingen, wurde die Bekämpfung von Sozialdumping erheblich geschwächt, und zwar nicht nur in den vier Ländern, die mit den Fällen in Verbindung stehen (Deutschland, Luxemburg, Finnland und Schweden), sondern in der gesamten EU (siehe Kapitel 9).

DER BINNENMARKT – EINE ÜBUNG IN TIEFGREIFENDER INTEGRATION

Der Warenverkehr ist der mit Abstand am stärksten harmonisierte Bereich des Binnenmarktes. Ein einzelner Mitgliedstaat hat kaum noch Einfluss darauf, welche Waren importiert oder exportiert werden dürfen, sobald ein EU-Gesetz für das betreffende Produkt gilt. Lässt ein Gesetz Spielraum für die Bewertung, ob ein Produkt etwa der Allgemeinheit schadet, liegt die Entscheidungsbefugnis letztlich bei der Europäischen Kommission. In der Praxis nutzt die Kommission dieses Mandat meist sehr restriktiv und droht regelmäßig mit einer Klage vor dem EuGH, um sicherzustellen, dass die nationalen Vorschriften nicht voneinander abweichen. Damit wird auch eingeschränkt, inwieweit einzelne Länder beispielsweise Umwelt- oder Gesundheitsschutzmaßnahmen ergreifen dürfen.

Mitte der 1990er-Jahre gerieten Phthalate – chemische Verbindungen, die teils in Schnullern und Spielzeug für Kleinkinder enthalten sind – in den Verdacht, das Hormonsystem zu stören. Trotz des Drucks mehrerer Mitgliedstaaten wurden sie erst 2006 in der EU verboten, und auch dann nur eine begrenzte Anzahl dieser Substanzen. Erst 2009 verabschiedete die EU eine Richtlinie zur Spielzeugsicherheit. Der Fortschritt war schleppend – deutlich langsamer, als viele Mitgliedstaaten es sich gewünscht hätten – und das Thema ist bis heute aktuell. Hormonell wirksame Stoffe in Spielzeug stellen nach wie vor ein Problem dar und gehören zu den Gründen, warum das Europäische Parlament dahingehend strengere Normen fordert.[6]

Für die Durchsetzung von EU-Vorschriften ist in erster Instanz die Europäische Kommission zuständig; erst in einem späteren Schritt kann ein Fall vor den Europäischen Gerichtshof (EuGH) gebracht werden. Doch auch Unternehmen oder Industrieverbände können Klage einreichen – wie im Fall der Kennzeichnungspflicht für chemische Inhaltsstoffe in Kosmetika, in dem die französische Kosmetikindustrie gegen den französischen Staat vorging. Die Industrie weigerte

sich, Warnhinweise auf Produkten anzubringen, die Phenoxyethanol enthalten – eine Substanz, die mit Ekzemen und potenziell lebensbedrohlichen allergischen Reaktionen in Verbindung gebracht wird und insbesondere für Kleinkinder als gesundheitlich bedenklich gilt.[7] Der Gerichtshof stellte die Bedenken hinsichtlich der Wirkung auf Kinder nicht in Frage, entschied jedoch, dass eine pauschale Kennzeichnungspflicht für alle Produkte mit Phenoxyethanol zu weitreichend sei und nicht von der Sicherheitsklausel der einschlägigen Verordnung gedeckt werde.[8] In der Folge mussten die französischen Behörden die entsprechende Vorschrift zurücknehmen.

Mitunter nehmen Mitgliedstaaten den Fehdehandschuh auf und starten gezielte politische Kampagnen, um sich das Recht zu erstreiten, strengere Vorschriften als die in der EU geltenden erlassen zu dürfen. So kämpfte etwa Österreich über Jahre hinweg mit großem Einsatz dafür, dass die heimische Landwirtschaft frei von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) bleibt, und erhielt dabei gelegentlich Unterstützung von anderen EU-Ländern. Solche Vorhaben sind jedoch mit einem hohen Aufwand verbunden.

Die Vielzahl an Hürden, mit denen nationale Initiativen dieser Art konfrontiert sind, führt häufig zu großem Frust. Die dänische Linkspartei *Enhedslisten* (Rot-Grüne Allianz) hat im Parlament zahlreiche Vorschläge eingebracht, die stets mit dem Hinweis abgelehnt wurden, sie verstießen gegen EU-Vorgaben. Zu den betroffenen Themen gehörten etwa die Kennzeichnung von Spielzeug mit Giftstoffen, strengere Kontrollen für mit Bakterien oder Salmonellen belastetes Fleisch, eine Klimakenntlichmachung für Lebensmittel, ein Verbot des Einsatzes von klimaschädlichem Palmöl in Biokraftstoffen oder das Verbot von Fleischkleber. Insgesamt scheiterten rund 100 Gesetzesinitiativen im dänischen Parlament allein deshalb, weil ein zuständiges Ministerium sie als nicht EU-konform einstufte.[9] [10]

Dass EU-Vorschriften einzelstaatliche Regelungen einschränken, ist natürlich so beabsichtigt. Das Ziel ist ein großer Markt, der bessere Produktionsbedingungen, größere und leistungsfähigere Unternehmen und die Kapitalbildung fördert. Mit der Abschaffung der Zölle vor vielen Jahren verlagerte sich der Schwerpunkt im Binnenmarkt auf eine tiefgreifende wirtschaftliche Integration auf Grundlage der vier Freiheiten. Das heißt nicht, dass in den Bereichen öffentliche Gesundheit, Umwelt oder soziale Rechte prinzipiell keine Fortschritte möglich wären – die vier Freiheiten stellen jedoch ein erstes Hindernis dar, das in der Praxis häufig nicht überwunden wird.

Dies ist der rote Faden, der sich durch die Tausenden von Richtlinien und Verordnungen des Binnenmarktes zieht. Grundsätzlich soll alles unterbunden werden, was als ernsthaftes Hindernis für den Handel mit Waren und Dienstleistungen gelten könnte. So entsteht ein ständiges Spannungsverhältnis zwischen den vier Freiheiten auf der einen Seite und anderen Erwägungen wie sozialen oder ökologischen Belangen auf der anderen. Mit anderen Worten: Der Binnenmarkt ist im Wesentlichen ein Tauziehen darum, welche Maßnahmen getroffen werden dürfen, bevor die EU entscheidet, dass sie mit einer oder mehreren der Grundfreiheiten unvereinbar sind.

DIE MITGLIEDSTAATEN IN SCHACH HALTEN

Das Phänomen, dass Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, die über die Anforderungen des EU-Rechts hinausgehen, wird als „Gold-Plating" bezeichnet – auf Deutsch oft auch als Überregulierung. Der Arbeitgeberverband BusinessEurope kämpft seit langem gegen jede nationale Regelung, die seiner Interpretation nach über das EU-Recht hinausgeht. Aus seiner Sicht besteht die Lösung darin, der Europäischen Kommission weiterreichende Befugnisse zu übertragen, damit diese die Mitgliedstaaten strenger überwachen und nötigenfalls zu Korrekturmaßnahmen zwingen kann.

Im Warenbereich wurde die disziplinarische Durchsetzung dieser Vorgaben wiederholt durch neue, verschärfte Rechtsvorschriften gestärkt. Auch im Bereich der Dienstleistungen hat die Kommission zahlreiche Initiativen lanciert. Unter anderem versuchte sie, sich ein umfassendes Vetorecht gegen auf nationaler oder lokaler Ebene beschlossene Regelungen zu sichern. Zwar scheiterte die sogenannte Notifizierungsrichtlinie, doch der Vorstoß zeigt, wie weit die Kommission bereit ist zu gehen, um Mitgliedstaaten daran zu hindern, Vorschriften zu erlassen, die im Widerspruch zu den Liberalisierungstendenzen des EU-Rechts stehen – dazu später mehr.

In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, dass die Auslegung von EU-Rechtsvorschriften keine exakte oder eindeutige Wissenschaft ist. Viele Bestimmungen lassen den Mitgliedstaaten erheblichen Ermessensspielraum. So wird beispielsweise immer wieder darüber gestritten, ob ein bestimmter Stoff gefährlich genug ist, um ihn im Rahmen der Chemikalienverordnung zu verbieten. Auch das in manchen Branchen erforderliche Bildungsniveau ist nicht eindeutig definiert. Zwar werden zahlreiche EU-Mitgliedstaaten regelmäßig von der Kommission

gerügt oder vor dem Europäischen Gerichtshof verklagt, doch ihre Auslegung setzt sich vor Gericht nicht immer durch. In vielen Fällen versucht die Kommission, eine stärkere Liberalisierung durchzusetzen, als es das EU-Recht tatsächlich hergibt. Vor diesem Hintergrund erscheint es für BusinessEurope naheliegend, die Kommission frühzeitig in Konflikte mit Mitgliedstaaten einzubinden, die eine restriktivere Auslegung der Vorschriften verfolgen – am besten noch, bevor ein Fall vor Gericht landet.

Eine der hierfür genutzten Methoden ist die genaue Beobachtung und gezielte Intervention in sogenannte „Notifizierungsverfahren". Dabei handelt es sich um Mitteilungen der Regierungen der Mitgliedstaaten an die Kommission, wenn eine Verwaltungs- oder Gesetzgebungsinitiative im nationalen Parlament geprüft oder den nationalen Entscheidungsprozess durchläuft. Die Notifizierung gibt der Kommission die Möglichkeit zu prüfen, ob die Mitgliedstaaten die EU-Vorgaben einhalten – etwa, ob ein Verbot bereits durch EU-Recht gedeckt ist oder ob bestehende Vorschriften bestimmte Anforderungen an Dienstleister vorsehen. Stellt die Kommission fest, dass ein Vorhaben gegen geltendes EU-Recht oder eine der vier Grundfreiheiten verstößt, kann sie Einspruch erheben. In diesem Fall kann sie beantragen, die Annahme oder Umsetzung der Initiative aufzuschieben, oder sie ganz zu unterbinden.

Wenn Unternehmen eine Mitteilung für wirkungslos halten, haben sie das Recht, sich direkt bei der Kommission zu beschweren. Ein kurzes Schreiben genügt, um einen Dialog zwischen der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat in Gang zu setzen. Wenn die Kommission von ihrer Rechtsauffassung überzeugt ist und die Regierung des Mitgliedstaats keine Flexibilität zeigt, kann der Fall schließlich vor dem EuGH landen.

Ein besonders anschauliches Beispiel dafür, wie solche Verfahren funktionieren – und wie effektiv Unternehmenslobbys mit der Kommission zusammenarbeiten können –, bietet der Fall Airbnb, der weltweit größte Online-Marktplatz für die Vermietung und Buchung von Unterkünften. Seitdem die Nutzung von Airbnb in Europa ab 2014 rasant angestiegen ist, haben viele Großstädte Beschränkungen für die Vermietung über diese und ähnliche Plattformen eingeführt. Ziel war es, die Umwandlung regulärer Mietwohnungen in Ferienunterkünfte einzudämmen und in manchen Fällen dem Zerfall lokaler Gemeinschaften entgegenzuwirken. Wenn Airbnb-Gäste in großer Zahl in ein Viertel strömen, geraten traditionelle lokale Strukturen unter Druck: Der Gemüseladen wird durch Kunsthandwerksstände ersetzt, der Spielplatz weicht Straßencafés, und nachts hallen dumpfe

Bässe von den Partys der Gäste durch die Straßen. Städte wie Barcelona, Wien, Amsterdam, Berlin, Brüssel und viele andere sahen sich daher zu präventiven Maßnahmen veranlasst. In Barcelona wurde in bestimmten Vierteln ein vorübergehender Aufnahmestopp für neue Ferienwohnungen verhängt, in Amsterdam eine jährliche Obergrenze für Vermietungstage eingeführt.

Im Juni 2016 gab die European Holiday Home Association (EHHA), eine Lobbygruppe im Dienste von Vermietungsplattformen wie Airbnb, bekannt, dass sie bei der Kommission Beschwerde gegen die Regelungen in vier Städten eingelegt hatte: Berlin, Brüssel, Barcelona und Amsterdam.[11] In der Folge kritisierte die spanische Regierung öffentlich die Stadtverwaltung von Barcelona, und gegen Belgien wurde ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet – ein Fall, der letztlich vor dem Europäischen Gerichtshof landen könnte.[12] Solche Verfahren sind keineswegs Ausnahmefälle: Mitunter reicht ein einfaches Schreiben eines Unternehmens, um die Kommission dazu zu bewegen, einen Mitgliedstaat zu rügen und möglicherweise rechtliche Schritte einzuleiten.

DIE DIENSTLEISTUNGSRICHTLINIE – DER VERSUCH EINER MASSIVEN DEREGULIERUNG

Es liegt in der Natur von Unternehmen, dass sie am liebsten keinerlei Zeit oder Energie auf Fragen der Auslegung bestehender EU-Rechtsvorschriften verschwenden würden. Für sie ist es am besten, wenn die Regeln klar sind, zu ihren Gunsten ausfallen und wirksam durchgesetzt werden. Im Bereich der Dienstleistungen beschweren sich Wirtschaft und Industrie seit langem über die ihrer Ansicht nach mangelhaften Vorschriften auf nationaler Ebene und drängen auf die Einführung von Verfahren zur Beendigung der nationalen Dienstleistungsvorschriften, welche angeblich die volle Ausübung der vier Freiheiten einschränken.

Die Vertiefung des Binnenmarktes durch die Beseitigung tatsächlicher oder vermeintlicher Hindernisse im Dienstleistungssektor ist seit mehr als zwei Jahrzehnten ein zentrales Anliegen der Kommission. Für den Warenverkehr existiert bereits ein gut funktionierendes Frühwarnsystem, das es ermöglicht, rechtswidrige nationale Initiativen frühzeitig zu unterbinden. Im vielschichtigeren Dienstleistungsbereich war es deutlich schwieriger, ein solches System zu etablieren. Die Kommission scheute jedoch keine Mühen, um ihr Ziel zu erreichen.

Zwischen 2004 und 2006 unternahm sie den Versuch, eine Richtlinie über Dienstleistungen zu verabschieden – die sogenannte Dienstleistungsrichtlinie oder Bolkestein-Richtlinie, benannt nach dem niederländischen EU-Kommissar Frits Bolkestein, der den ersten Entwurf verantwortete. Die Richtlinie stieß schnell auf starken Widerstand: zunächst von der Gewerkschaftsbewegung, ihrer schärfsten Kritikerin, später auch von Umweltorganisationen, Menschenrechtsgruppen und Bürgerinitiativen aller Art. Im Zentrum der Kritik stand ein zentraler Begriff im Richtlinienentwurf: das Ursprungslandprinzip.

Im Gegensatz zu Richtlinien in anderen Bereichen bezweckte die Dienstleistungsrichtlinie keine Harmonisierung. Eine solche hätte ein umfassendes Gesetz bedeutet, das sämtliche Vorschriften und Verfahren zur Regulierung des umfangreichen Dienstleistungssektors zusammenfasst. Stattdessen sah der Vorschlag der Kommission vor, dass Dienstleister, die in einem anderen EU-Land tätig werden, einfach die Regeln ihres Herkunftslandes befolgen. Die Begründung lautete, auf diese Weise bleibe alles einfach und effizient.

Auf den ersten Blick mag es harmlos erscheinen, Dienstleistern so arbeiten zu lassen, wie sie es aus ihrem eigenen Land gewohnt sind. Viele Menschen sahen das jedoch ganz anders. Die Gewerkschaftsbewegung argumentierte, die Richtlinie würde Tür und Tor für Sozialdumping öffnen, da sie es ermögliche, die im Ursprungsland geltenden Bedingungen – einschließlich der Lohnvorgaben – einfach auf andere Mitgliedstaaten zu übertragen. Die ursprüngliche Fassung hätte es Unternehmen in sämtlichen Sektoren ermöglicht, sich im Land mit den lockersten Vorschriften – zum Beispiel den niedrigsten Gehaltsanforderungen – niederzulassen, um dann diese Bedingungen in jedem anderen Mitgliedstaat anzuwenden. Die logische Folge wäre ein Wettlauf nach unten bei sozialen Standards gewesen.[13]

Im Vorfeld der Verabschiedung der Richtlinie gingen Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Organisationen in der gesamten EU auf die Straße, machten über unzählige Netzwerke Druck und führten politische Kampagnen zur „Rettung" einzelner Sektoren bis hin zur vollständigen Ablehnung der Richtlinie durch. Der Widerstand zeigte eine gewisse Wirkung: Als die Richtlinie schließlich im Dezember 2006 verabschiedet wurde, war sie deutlich abgespeckt.[14] So wurden Löhne und Arbeitsbedingungen ausdrücklich ausgenommen, ebenso wie der gesamte Gesundheitssektor.

UNKLARHEIT FÜHRT ZU NEUEN KONFLIKTEN

Dennoch blieb die Richtlinie im Großen und Ganzen intakt. Die davon betroffenen Sektoren machten zum Zeitpunkt der Verabschiedung 40 % des gesamten Bruttoinlandsprodukts der EU aus.[15] Die endgültige Fassung der Dienstleistungsrichtlinie enthielt eine Reihe von allgemein formulierten Grundsätzen, welche die Mitgliedstaaten bei der Regulierung von Dienstleistungen befolgen sollen. So dürfen sie beispielsweise keine Vorschriften aus Gründen des Gesundheits- oder Umweltschutzes erlassen, sofern diese nicht als „notwendig" gelten. Sie dürfen auch keine Maßnahmen treffen, die über das hinausgehen, was zur Erreichung des festgelegten Ziels erforderlich ist. Mit anderen Worten, die Richtlinie verlangt Verhältnismäßigkeit. Was die Qualität von Dienstleistungen betrifft, so wurden Einschränkungen für die Anwendung von Genehmigungsregelungen eingeführt – ein Instrument, das Mitgliedstaaten häufig zur Sicherung von Standards in bestimmten Sektoren nutzen. Außerdem wurde mit Inkrafttreten der Richtlinie untersagt, die Anzahl der Dienstleister in einem bestimmten Gebiet zu begrenzen. Bei solch abstrakten Regeln stellt sich die Frage: Was bedeutet das alles für die konkrete Anwendung? Derart weit gefasste Formulierungen lassen zwangsläufig viel Raum für Interpretation.

In der Tat war die Richtlinie so unklar, dass viele Zweifel aufkamen, welche Situationen sie abdeckte. Daher folgten auf die Verabschiedung der Richtlinie ausführliche Diskussionen und Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission darüber, welche nationalen Rechtsvorschriften aufgrund der Richtlinie geändert werden mussten. Damals sprach ich mit mehreren Personen über die Gefahr, dass sich die Richtlinie negativ auf die Stadtplanung auswirken könnte.[16] Wenn man keine Entscheidungen treffen darf, die beispielsweise die Zahl der Dienstleistungsbetriebe in einem bestimmten Gebiet einzuschränken, besteht dann nicht die Gefahr, dass etwas die Begrenzung der Zahl großer Supermärkte in einem Stadtentwicklungsplan als Verstoß gegen die Richtlinie ausgelegt werden könnte? Das mag wie eine Überinterpretation klingen, aber später wurde in einem Urteil des EuGH bestätigt, dass die Dienstleistungsrichtlinie in der Tat gegen Städte eingesetzt werden kann, die z. B. die Ausbreitung von Super- oder Hypermärkten eindämmen wollen, um kleine Geschäfte zu schützen.[17]

Wie bei Richtlinien üblich, hatten Mitgliedstaaten, Gemeinden und Regionalräte zunächst einen gewissen Spielraum, um selbst zu beurteilen, wie der Text auszulegen ist. Nach einigen Jahren beschwerten sich Teile des Dienstleistungssektors

über die Einführung neuer Vorschriften, die ihrer Ansicht nach gegen die Richtlinie verstießen, und insbesondere BusinessEurope mühte sich nach Kräften, die Kommission zu einer strengeren Durchsetzung zu bewegen. Trotz ihrer Verabschiedung gebe „es noch viele Hindernisse aufgrund unterschiedlicher Auslegungen der Richtlinie und damit ihrer Umsetzung", schrieb BusinessEurope im September 2015.[18] Vertreter*innen der Arbeitgeberseite forderten die Kommission auf, strenger vorzugehen und sicherzustellen, dass alle neuen Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsentscheidungen auf nationaler Ebene von der Kommission überprüft werden, um die Durchsetzung der Richtlinie zu gewährleisten.

DIE TRÜMPFE IN DER HAND: KOMMISSION SCHLÄGT LOKALE DEMOKRATIE

Diese Forderungen stießen in Brüssel auf offene Ohren. In der Folge kam es zu dem geforderten Vorstoß, der offenlegt, wie weit die Kommission zu gehen bereit ist, um die strikte Durchsetzung ihrer Vorschriften zu gewährleisten. Im Januar 2017 legte die Kommission einen Vorschlag für die sogenannte Notifizierungsrichtlinie vor.[19] Diese hätte es ihr ermöglicht, neue nationale Vorschriften, die sie als Verstoß gegen die Dienstleistungsrichtlinie ansieht, außer Kraft zu setzen – noch bevor sie überhaupt von einem demokratisch gewählten Gremium beraten oder beschlossen werden konnten. Sobald eine Regierung, ein Stadtrat oder ein Regionalrat eine neue Maßnahme plante, hätte die Kommission auf Grundlage dieses Vorschlags durch eine Notifizierung prüfen können, ob sie mit der Dienstleistungsrichtlinie vereinbar ist – und bei Verstößen intervenieren. Wäre die Maßnahme dennoch verabschiedet worden, hätte die Kommission sie für rechtswidrig erklären und deren Rücknahme verlangen können.[20] Damit wäre die Forderung von BusinessEurope nach einer entschlosseneren Durchsetzung erfüllt worden.[21]

Es lohnt sich, genauer hinzuschauen, welche Art von Maßnahmen auf kommunaler, regionaler und staatlicher Ebene von einem solchen Verfahren betroffen gewesen wären. Auf Nachfrage von Corporate Europe Observatory nannte die Kommission eine lange, wenn auch unvollständige Liste von 79 Sektoren – darunter so unterschiedliche Bereiche wie Kinderbetreuung, Buchhaltung, Zeitarbeit, Architektur, Veterinärwesen, Wasserversorgung, Stadtplanung, Abfallwirtschaft, Gasversorgung, Brandschutz, Energie, Hotels, Unterhaltung und sogar Prostitution.[22]

Die 2017 vorgelegte Notifizierungsrichtlinie blieb in der Öffentlichkeit lange Zeit unbeachtet. Der Inhalt wurde kaum diskutiert und das Europäische Parlament sicherte ohne zu zögern seine Unterstützung zu. Im Ministerrat hingegen ging es langsamer voran und eine Reihe von nationalen Parlamenten war anderer Auffassung: Der italienische Senat, der österreichische Bundesrat sowie die beiden Kammern des Deutschen Bundestages und des französischen Parlaments lehnten die Richtlinie entschieden ab.[23] Der Amsterdamer Stadtrat gehörte zu den ersten Stadtverwaltungen, die sich einstimmig dagegen stellten, weil der Vorschlag „die Zuständigkeit und Eigenständigkeit des Stadtrats beeinträchtigt und somit eine Gefahr für die lokale Demokratie darstellt."[24]

Angesichts dieser Kritik geriet die Kommission zunehmend in die Defensive. Im Ministerrat wurde ein gemeinsamer Standpunkt vorgeschlagen, in dem einige der weitreichendsten Elemente des Vorschlags gestrichen wurden und dessen Annahme dadurch eine Zeit lang wahrscheinlich schien. Doch letztlich befürchtete die Kommission, dass der Text nach den klaren Stellungnahmen der nationalen Parlamente zu verwässert wäre. Im Oktober 2020 zog sie den Vorschlag zurück.

Damit war die Sache jedoch nicht vom Tisch. Eine Quelle aus der Kommission berichtete mir, hörbar enttäuscht und verärgert, in einem Telefongespräch, dass geprüft werde, ob sich ein ähnlicher Ansatz nicht auch ohne ein neues EU-Gesetz durchsetzen ließe, indem man schlicht den Wortlaut der bestehenden Dienstleistungsrichtlinie neu interpretiere. Dort heißt es: „[D]ie Kommission entscheidet gegebenenfalls, den betroffenen Mitgliedstaat aufzufordern, diese neuen Anforderungen nicht zu erlassen oder aufzuheben."[25] Bis dahin galt dies nie als Vetorecht, doch die Kommission erwog nun genau das: eine Auslegung, mit der sie den gescheiterten Vorstoß von 2017 doch noch Realität werden lassen könnte.

In der Folge startete die Kommission mehrere Initiativen, um die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie durch die Mitgliedstaaten strenger zu kontrollieren. Sie richtete etwa eine Website ein, auf der sich Unternehmen direkt über nationale oder lokale Vorschriften beschweren können und kündigte an, allen einschlägigen Beschwerden nachzugehen. Darüber hinaus begann die Kommission, Unternehmen aktiv zu ermutigen, sich im Rahmen des bestehenden verpflichtenden Notifizierungsverfahrens zu geplanten Maßnahmen der Mitgliedstaaten zu äußern, um so ihre eigene Schlagkraft in den Gesprächen mit den nationalen Behörden zu erhöhen.[26]

ALLES MUSS WEG

Seit der Annahme der Lissabon-Strategie hat sich der Binnenmarkt erheblich weiterentwickelt. Er wurde mit politischer Entschlossenheit umgesetzt – einschließlich einer beträchtlichen Ausweitung des Dienstleistungsmarktes, konsequenter Durchsetzung und hunderten Verfahren vor dem EuGH. Fragt man jedoch Organisationen wie BusinessEurope, den ERT, die Chemie- oder Lebensmittelindustrie oder nahezu jede andere Branche, lautet ihre Antwort, dass die marktwirtschaftliche Integration längst nicht weit genug gegangen sei, und dass bei der bisherigen Integration zu viele andere Erwägungen neben den vier Grundfreiheiten berücksichtigt würden. Die strategisch ausgerichteten, meist größten Unternehmen auf dem Markt haben sich kontinuierlich für einen Gesetzgebungsprozess eingesetzt, der sich ausschließlich auf Integration zu reinen Marktbedingungen konzentriert und andere Gesichtspunkte weitgehend ausblendet.

Ein besonders kurioses Beispiel lieferte der ERT im Jahr 2012 mit einer Erklärung, die eine ambitionierte Wunschliste an die EU-Institutionen im Allgemeinen und die Kommission im Besonderen enthielt. Demnach sollten „alle politischen Maßnahmen in Europa der Verbesserung der industriellen Wettbewerbsfähigkeit dienen" – zu erreichen durch drei miteinander verknüpfte Initiativen:[27] Erstens forderte der ERT „ein Moratorium für alle unternehmensbezogenen Regelungen, einschließlich der Umsetzung bestehender Vorschriften auf europäischer und nationaler Ebene, sofern sie nicht nachweislich unmittelbar positive Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum haben." Zweitens sollen alle geltenden Regelungen ermittelt werden, „die das Wachstum hemmen und ohne Beeinträchtigung grundlegender Schutzmaßnahmen abgeschafft werden könnten." Schließlich forderte der ERT „einen unabhängigen Mechanismus, der gewährleistet, dass alle unternehmensbezogenen politischen Vorschläge im Hinblick auf ihre erwarteten Auswirkungen" auf Wachstum und Kosten für die Unternehmen bewertet werden. Dieser Mechanismus solle alle „politischen Initiativen, die das Wachstum nicht verbessern," stoppen.

Weiter kann man den Bogen kaum spannen. Kurz gesagt: Alle Rechtsvorschriften, die den Konzernen nicht passen, sollen abgeschafft werden – ganz gleich, ob sie erst geplant sind oder bereits gelten. Und auch künftig soll verhindert werden, dass solche Gesetze überhaupt auf den Tisch kommen.

Auf den Vorschlag angesprochen, ruderte ERT-Generalsekretär Brian Ager später etwas zurück: „Der Begriff ‚Moratorium' war vielleicht ungeschickt gewählt – wir waren wohl etwas zu schwarz-weiß."[28]

Dass Spitzenkräfte der Wirtschaft offen sagen, dass sie jede Art von Regulierung, die nicht ihren Interessen entspricht, aus dem Weg schaffen wollen, gibt bereits genug Anlass, alarmiert zu sein. Wenn diese jedoch zudem vorschlagen, Verfahren in den Gesetzgebungsprozess einzuführen, die Initiativen herausfiltern, die in eine andere Richtung gehen könnten, dann wird deutlich, dass die Demokratie in Gefahr ist.

Dennoch haben Organisationen wie der Europäische Chemieverband (CEFIC), die Tabakindustrie, die Ölindustrie und BusinessEurope beträchtliche Mittel aufgewendet, um Verfahren einzuführen, die verhindern sollen, dass ihnen unliebsame Gesetzesvorhaben überhaupt debattiert werden. Und bislang waren sie damit recht erfolgreich. Denn auf EU-Ebene genügt es, die Kommission von den Vorteilen eines solchen Ansatzes zu überzeugen – schließlich ist sie die einzige Institution, die Gesetzesinitiativen vorschlagen darf.

EIN TRIUMPHZUG DER INDUSTRIE

Die erste bedeutende Initiative in diese Richtung wurde Mitte der 1990er-Jahre von der Tabakindustrie gestartet. *British American Tobacco* (BAT) hatte sich von Methoden der US-amerikanischen Tabakindustrie inspirieren lassen und war zu dem Schluss gekommen, dass Kosten-Nutzen-Analysen ein effektives Mittel sein können, um strenge Vorschriften für den Tabaksektor zu verhindern. Berichte, in denen die wirtschaftlichen Auswirkungen neuer Vorschriften auf die Unternehmen quantifiziert und bewertet wurden, hatten sich in den USA als wirksames Instrument erwiesen, um neue Initiativen zu stoppen. Teils, weil es ihnen gelang, die wirtschaftlichen Auswirkungen zu übertreiben, teils, weil die Nachteile – in diesem Fall die Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit – oft schwerer zu quantifizieren waren. Um dieses vielversprechende Instrument auch im europäischen Kontext zu etablieren, wandte sich BAT an die Lobbyberatungsfirma Charles Barker, mit dem Ziel, Kosten-Nutzen-Analysen in der EU als Standardmethode zu verankern.[29]

Einer der ersten Ratschläge lautete, dass BAT nicht auf eigene Faust handeln sollte, sondern sich mit anderen Branchengrößen zusammentun sollte. So entstand das *EPC Risk Forum*, offiziell eine Arbeitsgruppe des in Brüssel ansässigen Think Tanks *European Policy Centre* (EPC). Wie sich herausstellte, war es für BAT ein Leichtes, weitere Industriegiganten für die Gruppe zu gewinnen. Dazu gehörten Shell, SmithKline Beecham (später GlaxoSmithKline, Pharma), Tesco (Lebensmitteleinzelhandel), Bayer (Chemie) und Unilever (verpackte Konsumgüter).[30]

Diese neue Koalition im Bereich unternehmensnaher „Risikomanagement"-Strategien sollte die europäische Politiklandschaft über Jahre hinweg prägen – vermutlich auch deshalb, weil sie schon früh einen durchschlagenden Erfolg verbuchen konnte: Nur wenige Jahre nach ihrer Gründung erreichte das *EPC Risk Forum* wohl das Maximum dessen, was eine Lobbygruppe erreichen kann – eine Änderung des EU-Vertrags. Dies geschah mit der Annahme des Amsterdamer Vertrags, dessen Protokoll Nr. 30 festlegte, dass „jeder Vorschlag für gemeinschaftliche Rechtsvorschriften begründet wird; diese Begründung muss auf qualitativen oder – soweit möglich – auf quantitativen Kriterien beruhen."

Die entsprach voll und ganz dem Ziel von BAT und des EPC Risk Forum. Die Kosten-Nutzen-Analysen und „Folgenabschätzungen", welche die Kommission aufgrund dieser Vertragsänderung durchzuführen begann, wurden für viele Branchen zu einem nützlichen Instrument, das durch Formalisierung und Ökonomisierung geeignet war, Regulierung zu bremsen oder gar zu verhindern. Die große Verordnung zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH) wurde im Dezember 2006 verabschiedet – laut einer Forschungsgruppe der Universität Bath erst, nachdem es der chemischen Industrie gelungen war, mit Hilfe von Folgenabschätzungen die Streichung wichtiger Elemente zu bewirken. Dies betraf insbesondere einen Vorschlag zur schrittweisen Abschaffung einiger der gefährlichsten Chemikalien auf dem Markt.[31]

Später stellte sich heraus, dass die im Vertrag verankerte Verpflichtung zu Kosten-Nutzen-Analysen auch genutzt werden konnte, um politische Entscheidungen zu kippen. So gelang es dem Chemiekonzern Bayer im Jahr 2018, ein fünf Jahre zuvor eingeführtes Verbot des Pestizids Fipronil durch den EuGH kippen zu lassen – mit der Begründung, dass vor Verabschiedung des Verbots keine angemessene Folgenabschätzung durchgeführt worden sei.[32]

VERBESSERUNG DER „BESSEREN RECHTSETZUNG"

Mit der Lissabon-Strategie wurde das Herausfiltern bestimmter Vorschläge unterstützt. Das Versprechen, zugunsten der Wettbewerbsfähigkeit Kosten und Bürokratie abzubauen, wurde von Lobbygruppen als positives Signal aufgefasst. Zwischen 2000 und 2004, als die Kommission auf Drängen der Wirtschaft große Teile des Dienstleistungssektors liberalisierte, waren die Ambitionen in Sachen „Bessere Rechtsetzung" jedoch noch vergleichsweise gering. Das änderte sich

2005 mit dem Amtsantritt des Portugiesen José Manuel Barroso als Kommissionspräsident – er erklärte das Vorhaben zur Priorität.

Bereits im September desselben Jahres verwarf die Kommission rund 60 Gesetzesvorschläge. Barroso zufolge sollten Vorhaben, die Unternehmen als zu teuer oder zu weitreichend empfanden, vom Tisch genommen werden.[33] Er selbst hielt viele Vorschläge für absurd und äußerte etwa Verachtung für einen Entwurf zur Arbeitsumgebung von Friseur*innen: „Die EU sollte sich nicht mit blonden Frauen in Stöckelschuhen befassen," soll er laut der Europäischen Dienstleistungsgewerkschaft UNI Europa gesagt haben – die unmittelbar Beschwerde einlegte.[34]

Generell hatte es die Gewerkschaftsbewegung im Umgang mit der Barroso-Kommission schwer und musste dabei zusehen, wie viele der von ihr bevorzugten Initiativen – insbesondere im Bereich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz – nicht weiterverfolgt wurden.[35]

Die Ära Barroso von 2004 bis 2014 war eine Zeit, in der zahlreiche umfangreiche Gesetzesinitiativen zur Vollendung des Binnenmarktes verabschiedet wurden, darunter REACH und die Dienstleistungsrichtlinie. Gleichzeitig suchte die Kommission aber gezielt nach Regelungen, die sie als unternehmensfeindlich einstufte und wieder abschaffen wollte. Entsprechend war die Barroso-Kommission geprägt von Deregulierung und großem Widerstand gegenüber Vorhaben, die nicht eindeutig wirtschaftsfreundlich ausgerichtet waren.

Barroso verfolgte dabei Ambitionen, die über seine Amtszeit hinausreichten. Er wollte dauerhafte Mechanismen etablieren, um den deregulierungspolitischen Ansatz institutionell zu verankern. 2007 setzte er eine Arbeitsgruppe unter Leitung des konservativen deutschen Politikers Edmund Stoiber ein, um im Interesse der Wirtschaft Wege für eine systematische Abschaffung von Vorschriften auszuloten. Diese Gruppe war maßgeblich mit Personen besetzt, die enge Verbindungen zu verschiedenen Branchen hatten.[36]

In diesem Zusammenhang verkündete der ERT einen Paukenschlag: Bestehende Vorschriften sollten überprüft, neue Initiativen verworfen und künftige Gesetzesvorschläge durch ein unabhängiges Gremium auf ihre wirtschaftlichen Auswirkungen geprüft werden. Tatsächlich war diese Entwicklung bereits im Gange – es fehlte nur noch ein klares System, das aber rasch Gestalt annahm.

Im Dezember 2012, kaum ein Jahr nach dem Vorstoß des ERT, startete die Kommission ein Deregulierungsprogramm namens *EU Regulatory Fitness*

(REFIT, dt. Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung), das seither in Kraft ist.[37] Im Rahmen von REFIT überprüft die Kommission regelmäßig den EU-Rechtsrahmen, um Gesetzesentwürfe oder bestehende Vorschriften zu finden, die abgeschafft werden sollten Diese jährliche Überprüfung brachte Ergebnisse: Zwischen 2012 und 2015 wurden über 140 Vorschläge gestrichen, darunter einer zur Verhinderung von Bodenerosion, ein zweiter zum Umweltschutz und -gerechtigkeit, und ein dritter zur verstärkten Aufsicht im Pharmasektor.

Die Maßnahmen in der ersten REFIT-Phase riefen rasch Kritik seitens der Gewerkschaftsbewegung hervor, die das Programm insbesondere wegen seiner Auswirkungen auf Gesundheits- und Sicherheitsstandards als Bedrohung von Arbeitnehmerrechten einstufte. Besonders umstritten war die Absicht der Kommission im Jahr 2014, die Regulierung krebserregender Stoffe am Arbeitsplatz zu streichen.[38] Aufgrund heftigen Widerstands musste sie diese Idee schließlich aufgeben. Der Fall zeigte jedoch, dass REFIT weit über Bürokratieabbau hinausging, und die Kommission hielt unbeirrt an der Linie fest. Zwischen 2015 und 2018 wurde die Kommission im Rahmen von REFIT beauftragt, 150 Initiativen zur Senkung der Verwaltungslasten für Unternehmen vorzuschlagen.

Mit REFIT näherte sich die EU dem vom ERT geforderten Moratorium – und dank der Arbeit der Stoiber-Gruppe unter der Barroso-Kommission war das noch nicht alles: Mit der Verabschiedung des Programms „Bessere Rechtsetzung" im Mai 2015 machte die Kommission einen wichtigen Schritt hin zu dem Ziel, Gesetzesinitiativen „rechtzeitig" zu stoppen[39]. Von nun an mussten Initiativen von einem Expertengremium untersucht werden, bevor die Kommission sie den politisch gewählten Versammlungen überhaupt zur Prüfung vorlegen würde. Zu diesem Zweck gründete die Kommission den Ausschuss für Regulierungskontrolle, einen Sachverständigenausschuss, dessen Hauptaufgabe darin besteht, die Folgenabschätzungen der Kommission (einschließlich der Kosten-Nutzen-Analysen) zu überprüfen, um eine ausreichende Qualität der vorgeschlagenen Initiativen zu gewährleisten.

EINE KOSTEN-NUTZEN-ANALYSE DER MENSCHENRECHTE

In der Praxis bedeutete dies, dass der Ausschuss für Regulierungskontrolle mehrfach Initiativen ausbremste, die bei großen Teilen der Wirtschaft unpopulär waren, nicht zuletzt, weil die Denkweise des Ausschusses eng mit dem Paradigma der

Wettbewerbsfähigkeit verbunden ist. Letztlich entscheidet zwar die Kommission als Ganzes, ob sie den Bewertungen des Ausschusses folgt, doch eine negative Einschätzung verschafft den politischen Kräften, die einen Vorschlag ablehnen, zusätzlichen Rückenwind. So geschehen im Fall des Vorschlags zur Haftung für Menschenrechtsverletzungen.

Die UN-Leitprinzipien für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln gelten seit Langem, werden aber erst wirksam, wenn sie durch Gesetzgebung auf nationaler oder – wie im Fall der EU – auf regionaler Ebene umgesetzt werden. Zahlreiche Vorfälle haben deutlich gemacht, dass rechtliche Schritte notwendig sind. Dazu zählt etwa die Verantwortung des Ölkonzerns Shell für die Umweltzerstörung im Nigerdelta in Westafrika oder die Mitverantwortung europäischer Modeunternehmen für den Rana-Plaza-Skandal in Bangladesch im Jahr 2013, bei dem 1.100 Textilarbeiter*innen beim Einsturz eines baufälligen Fabrikgebäudes ums Leben kamen. Viele ähnliche Ereignisse machten die Notwendigkeit schnellen Handelns auf EU-Ebene evident.

Nach jahrelangem Stillstand begann die Europäische Kommission schließlich mit der Ausarbeitung gesetzgeberischer Vorschläge zur unternehmerischen Haftung. Im Herbst 2020 wurde eine Konsultation gestartet, in der die Kommission der Öffentlichkeit – und wohl insbesondere der Wirtschaft – eine Reihe von Ideen zur Diskussion stellte. Zur Überraschung vieler Beteiligter handelte es sich um recht weitreichende Vorschläge, die u. a. vorsahen, Vorstände und Geschäftsführungen zur Rechenschaft zu ziehen, wenn sie an Menschenrechtsverletzungen beteiligt waren. Ein anderer Vorschlag sollte sicherstellen, dass Betroffene europäischer Unternehmen direkten Zugang zu europäischen Gerichten erhalten, etwa für Klagen auf Schadensersatz. Viele der Ankündigungen gingen weiter, als die meisten erwartet hatten.

Besonders bemerkenswert war, dass die zuständige Generaldirektion der Kommission, DG JUST, beschloss, Lobbyist*innen von der Vorbereitungsphase auszuschließen. Es fanden keinerlei Treffen mit den zahlreichen Lobbyverbänden und Unternehmen statt, die monatelang um Einfluss bemüht gewesen waren. In Ermangelung der üblichen Zugänge – wie etwa über Expertengruppen oder regelmäßige Gespräche – wandten sich mehrere Arbeitgeber*innenverbände, insbesondere aus Frankreich, Dänemark und Schweden, direkt an den Ausschuss für Regulierungskontrolle. Die Strategie schien aufzugehen: Zweimal lehnte der Ausschuss die Kommissionsvorschläge ab und formulierte Bewertungen, die es schwierig machten, an den ursprünglichen Plänen festzuhalten.

Diese Bewertungen hatten einen starken politischen Beigeschmack. So monierte der Ausschuss etwa, der Vorschlag enthalte „nicht genügend politische Optionen" – mit anderen Worten: Die Kommission hatte nicht genügend mögliche Lösungsansätze für das Problem vorgelegt. Stattdessen forderte der Ausschuss mehr „Nuancierung", was heißen sollte, dass er die Analyse der Kommission als zu streng für die Unternehmen befand. Darüber hinaus bemängelte er das Fehlen einer klaren Kosten-Nutzen-Analyse.[40] In Wirklichkeit ging es also um die Frage, was die Wahrung von Menschenrechten europäische Unternehmen kosten würde. Der Ausschuss für Regulierungskontrolle entpuppte sich somit als politisch agierendes Gremium, dessen Bewertungen nicht allein auf technischer Prüfung von Vorschlägen beruhen, sondern auch auf weitergehenden – insbesondere ökonomischen – Erwägungen.

Die ablehnenden Einschätzungen des Ausschusses, kombiniert mit dem Druck von BusinessEurope auf andere Teile der Kommission, zeigten Wirkung. Im Mai 2021 wurde schließlich auch die Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU (GROW) unter Kommissar Breton – jener Bereich der Kommission, der als besonders lobbyfreundlich gilt – eingebunden, was die Dynamik grundlegend veränderte. Das Ergebnis war ein Vorschlag, der weit hinter dem ursprünglich angekündigten Ambitionsniveau der Kommission zurückblieb.[41]

Es gibt deutliche Anzeichen dafür, dass sich der Ausschuss für Regulierungskontrolle über die Jahre hinweg zu einer einflussreichen Institution entwickelt hat. Berichten zufolge ist er unter Kommissionsmitarbeiter*innen so unbeliebt, dass er bei Weihnachtsfeiern in Form einer Voodoo-Puppe auftaucht. Auch die Zahlen sprechen eine klare Sprache: Im Jahr 2021 befasste sich der Ausschuss mit 83 Fällen; 31 davon wurden abgelehnt.[42]

HERRSCHAFT DURCH FOLGENABSCHÄTZUNG

Ein weiterer bedeutender – und in gewissem Sinne entschlossenerer – Beitrag zur einseitig wettbewerbsorientierten Ausrichtung des Binnenmarkts kam von Jean-Claude Juncker, der von 2014 bis 2019 Präsident der Europäischen Kommission war. Juncker ernannte Frans Timmermans zum Vizepräsidenten für „Bessere Rechtsetzung" und stattete ihn mit weitergehenden Befugnissen als seine Kolleg*innen aus. Damit „Innovation und Wettbewerbsfähigkeit" nicht durch „detaillierte Vorschriften" und „bürokratische Überregulierung"[43] behindert

würden, erhielt Timmermans den Auftrag, Vorschläge auszusortieren, die nicht mit den Leitlinien vereinbar waren.[44]

Auch in den Jahren nach der Juncker-Kommission wurde weiter „verschlankt" – insbesondere mit dem Ziel, Unternehmen zu entlasten. Das Modell, Vizepräsident*innen mit der Prüfung von Regelungsvorhaben zu betrauen, wurde von der amtierenden Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen übernommen.[45] Zusätzlich zu den bereits bestehenden Initiativen, Verfahren und Grundsätzen, mit denen der regulatorische Kurs eng gehalten wird, setzte von der Leyen schließlich auch die langjährige Forderung des ERT nach einer „*One-in-one-out*"-Politik um: Für jedes neue Gesetz, das Unternehmen mit zusätzlichen „Lasten" belegt, muss ein anderes gestrichen werden.[46]

Darüber hinaus hat die Kommission ihren Teil dazu beigetragen, sowohl den Rat als auch das Parlament zu disziplinieren. Wenn die Kommission dem Parlament einen Vorschlag unterbreitet, gibt es zahlreiche mögliche Verläufe. Mitunter lehnt eine Mehrheit im Parlament den Vorschlag ab und versucht, den endgültigen Text in eine andere Richtung zu lenken. Zudem verabschiedet das Parlament regelmäßig Änderungsanträge, die in den anderen beiden Institutionen für Unmut sorgen. In einem bereits erwähnten Vorschlag zur „Besseren Rechtsetzung" von 2015 verwies die Kommission darauf, dass sie zwischen 2007 und 2014 über 700 Folgenabschätzungen durchgeführt habe, während das Parlament lediglich 20 eigene Änderungsanträge auf ähnliche Weise geprüft habe. Infolgedessen empfahl die Kommission dem Parlament, bei „wesentlichen Änderungen" im Gesetzgebungsverfahren systematisch Folgenabschätzungen vorzunehmen.

Das ist keine geringe Forderung an ein Parlament, nicht nur wegen der damit verbundenen Kosten, sondern auch, weil man damit tausenden von Lobbyist*innen Tür und Tor öffnet, welche die Abgeordneten im Zusammenhang mit jeder Diskussion über wirtschaftliche Angelegenheiten umwerben werden. Gleichzeitig schlug die Kommission vor, dass jede Institution von anderen Institutionen fordern können sollte, „ein unabhängiges Gremium" zur Durchführung einer Folgenabschätzung einzuberufen – so wie den kommissionseigenen Ausschuss für Regulierungskontrolle.[47]

Auf den ersten Blick könnte man meinen, dass ein solcher Vorschlag im EU-Parlament oder jeglichem anderen Parlament abgelehnt würde. Doch sowohl das Parlament als auch der Rat begrüßten ihn. Die drei Institutionen beschlossen in

einer Kooperationsvereinbarung, in Zukunft Folgenabschätzungen für „wesentliche Änderungen“ durchzuführen, wann immer sie dies für angemessen halten.[48]

ANGRIFFE AUF DAS VORSORGEPRINZIP

Der EU-Binnenmarkt hat sich enorm weiterentwickelt, seit auf dem Lissabonner Gipfel im März 2000 die Weichen für seine Vollendung gestellt wurden. Diese ist jedoch noch lange nicht abgeschlossen – zumindest nicht nach dem Verständnis von Wirtschaftsverbänden wie BusinessEurope und dem ERT. Beide beklagen regelmäßig, dass der Fortschritt zu langsam und in die falsche Richtung gehe. Das hängt vor allem mit ihren radikalen Vorstellungen eines idealen Binnenmarkts zusammen.

In ihren Strategiepapieren fordern sie, dass die Interessen der Unternehmen oberste Priorität haben müssen – ein Ansatz, der mit der Lissabon-Strategie zum etablierten Paradigma wurde. Seit über 20 Jahren ist die Wettbewerbsfähigkeit der rote Faden der Binnenmarktpolitik. Besonders deutlich zeigt sich das bei den Kriterien, nach denen Vorschläge von der Kommission dem Rat und dem Parlament zur Prüfung vorgelegt werden. Für große Wirtschaftsakteure sind das ideale Bedingungen, denn die Gesetzgebung ist mit einem Filter ausgestattet, der ihre Interessen automatisch berücksichtigt. In der Arbeit dieser Organisationen für eine „bessere Rechtsetzung“ im Sinne einseitiger Liberalisierung bleiben viele Aspekte unbeachtet. So versuchen sie, Prinzipien des EU-Vertrags zu umgehen. Das mag unmöglich erscheinen, doch im Fall des Vorsorgeprinzips sind bereits erhebliche Fortschritte erzielt worden.

Seit 2013 wirbt das *EPC Risk Forum* für ein sogenanntes Innovationsprinzip, das dem im EU-Vertrag verankerten Vorsorgeprinzip entgegengesetzt ist. Letzteres verpflichtet die Behörden, bei wissenschaftlicher Unsicherheit darüber, ob etwas gefährlich ist oder nicht, zugunsten von Umwelt oder Gesundheit zu entscheiden. Maßnahmen dürfen nicht „allein aufgrund wissenschaftlicher Unsicherheit“ aufgeschoben werden.[49] In den USA gilt hingegen das *Sound-Science*-Prinzip: Behörden müssen ein eindeutiges Risiko nachweisen, etwa um eine Chemikalie zu verbieten. Daher ist die Regulierung beispielsweise von Chemikalien dort deutlich weniger streng als in der EU. Zwar wurde das Vorsorgeprinzip 1993 mit dem Vertrag von Maastricht festgeschrieben, doch unumstößlich ist es nicht. Im Zusammenhang mit der EU-Chemikalienverordnung REACH erklärte Steffen Foss von der Technischen Universität Dänemark gegenüber CEO: „Die Kommission

scheint die wissenschaftliche Unsicherheit und die irreversiblen Schäden, die einige Chemikalien verursachen können, absichtlich zu ignorieren."[50]

Vor allem der Chemieindustrie ist das Vorsorgeprinzip ein Dorn im Auge. Gemeinsam mit anderen Akteuren setzte sie sich im European Risk Forum für ein Innovationsprinzip ein und bildete eine Koalition mit Unternehmen wie BAT, Chevron, Dow, Bayer/Monsanto, BASF sowie den Verbänden CEFIC (Chemie), Fuels Europe (Öl) und PlasticsEurope. Das vorgeschlagene Prinzip sieht vor, dass bei Gesetzesinitiativen die Auswirkungen auf Innovation berücksichtigt werden – auch wenn dies dem Vorsorgeprinzip widerspricht. Nur drei Jahre nach Beginn der Kampagne des EPC Risk Forum sprachen sich die Minister*innen 2016 in einer Ratstagung für die Anwendung des „Innovationsprinzips bei der Bewertung politischer und regulatorischer Maßnahmen [aus] hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Forschung und Innovation."[51] Noch ist das Vorsorgeprinzip nicht ausgehebelt. Es dürfte zwar im Vertrag bleiben, doch das sagt wenig über seine tatsächliche Wirksamkeit. Diese kann geschwächt werden – etwa, indem das Prinzip schlicht nicht angewandt oder Innovation stärker gewichtet wird. Der schnelle Erfolg der Tabak-, Chemie- und Ölindustrie mit ihrer Kampagne gegen das Vorsorgeprinzip dürfte sie jedenfalls motivieren, den Druck aufrechtzuerhalten.

„VOLLENDUNG" DES BINNENMARKTES – DIE PERFEKTE WAFFE

Man kann also davon ausgehen, dass das Innovationsprinzip mitgemeint ist, wenn die Chemie-, Tabak-, Öl- und Kunststoffindustrie von einem funktionierenden Binnenmarkt spricht, der die Wettbewerbsfähigkeit stärkt. Genauso sicher ist, dass die Vertreter*innen des transnationalen Kapitals die „Vollendung" des Binnenmarktes stets als Hauptziel betrachten.

Nachdem der ERT das strategische Denken und die praktische Arbeit zur Entwicklung des Binnenmarktes so lange BusinessEurope überlassen hatte, besann er sich 2022 wieder auf seinen ursprünglichen Gründungszweck. Der ERT will eine deutlich wirksamere Durchsetzung des Binnenmarkts, insbesondere im Bereich der Dienstleistungen.[52] Konkret soll beispielsweise bei der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie den „protektionistischen Beschränkungen im Einzelhandel auf regionaler und lokaler Ebene" mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden.[53] Zudem will der ERT die städtebaulichen Hindernisse für große Supermärkte beseitigen und hofft, dass die Niederlage der Kommission

im Fall der Notifizierungsrichtlinie nicht den Schlusspunkt bildet. In diesem und vielen anderen Bereichen sollen nach dem Wunsch des ERT die Marktprinzipien uneingeschränkt gelten.

Der ERT wird die Vollendung des Binnenmarkts so lange fordern, wie noch Bereiche bestehen, die nicht vollständig den Marktregeln unterliegen – und er ist bei Weitem nicht die einzige Interessengruppe mit diesem Ziel. In solchen Fällen fungiert der ERT eher als Sprachrohr für die Interessen zahlreicher Wirtschaftsverbände. Häufig tun sich die größten Arbeitgeber*innenverbände zusammen, um gemeinsam zum übergeordneten Rahmen der Binnenmarktpolitik Stellung zu beziehen. So forderten der ERT, BusinessEurope und drei weitere Verbände im Juni 2022 die Kommission, den Rat und das Parlament auf, ein „umfassendes Programm zur Vertiefung des Binnenmarktes" zu beschließen und „alle Hindernisse für den grenzüberschreitenden Geschäftsverkehr zu beseitigen."[54]

Auch bei der Strategie, unerwünschte Gesetzgebung durch bürokratische Verfahren auszubremsen, sieht der ERT noch Luft nach oben: In derselben Erklärung forderte er eine Ausweitung der „bestehenden Mechanismen zur Steuerung des Binnenmarktes" sowie ausreichende Kapazitäten in den Verwaltungen, um sämtliche Hindernisse abzubauen. Ziel ist „ein starker gesetzlicher und institutioneller Filter gegen jeden Vorschlag auf EU-Ebene, der möglicherweise zu einer Marktfragmentierung führen könnte." Jede neue EU-Initiative solle „mit bedingungslosen Garantien für den freien Handel im Binnenmarkt" verbunden sein.

Angesichts der bereits drakonischen Maßnahmen zur Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften stellt sich die Frage, was überhaupt noch ergänzt werden könnte. Doch auf die Fantasie der Arbeitgeberseite ist Verlass: Ab dem Frühjahr 2022 begannen ihre Vertreter*innen immer häufiger, über eine „Überprüfung der Wettbewerbsfähigkeit" (engl. *Competitiveness Check*) aller EU-Vorschläge zu sprechen.[55] Es war nur eine Frage von Monaten, bis diese Idee auf den höchsten Ebenen der EU zirkulierte. In einer Rede vor dem Europäischen Parlament im Oktober 2022 erklärte Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen, es sei an der Zeit, „eine standardisierte Überprüfung der Wettbewerbsfähigkeit in die Regulierungsarbeit einzuführen."[56]

DIE MARKTMACHER UND DAS DEMOKRATIEDEFIZIT

Ein Blick auf die Vorschläge, die der ERT und BusinessEurope im Laufe der Jahre unterbreitet haben, zeigt eindrucksvoll, wie weit sie damit gekommen sind. Selbst der unverschämte und zunächst politisch unrealistisch wirkende Vorstoß des ERT aus dem Jahr 2011, jegliche Gesetzgebung zu unterlassen, die nicht als unternehmensfreundlich galt, fiel bald auf fruchtbaren Boden und führte zur Einrichtung des Ausschusses für Regulierungskontrolle.

Allerdings haben nicht alle wirtschaftsnahen Forderungen unmittelbar zu neuen Verfahren geführt. Die Ablehnung der Notifizierungsrichtlinie zeigt, dass die demokratischen Institutionen in den Mitgliedstaaten nicht bereit sind, der Europäischen Kommission grenzenlose Macht einzuräumen. Dabei darf nicht vergessen werden, über welche enorme Gestaltungsmacht die Kommission bereits verfügt, wenn es darum geht, die EU in Richtung weiterer Liberalisierung zu lenken, oft auf Kosten nationaler Parlamente oder kommunaler Entscheidungsgremien.

Gleichzeitig schreitet die häufig zutiefst undemokratische Entscheidungsstruktur der EU weiter voran. Immer neue und radikalere Wege zur Umgehung echter demokratischer Entscheidungsfindung gelangen auf die politische Agenda – gerade weil sie als nützliche Schritte hin zu einem europäischen Wettbewerbsstaat gelten.

QUELLEN

1 Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 23. und 24. März 2000, Lissabon. Verfügbar unter: europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm (Zugriff: 26. Oktober 2023).

2 Ibid.

3 Single Market and Competitiveness Scoreboard. Verfügbar unter: ec.europa.eu/internal_market/scoreboard (Zugriff: 1. Dezember 2020).

4 Jacques Pelkmanns und Anabela Correia de Brito, *Enforcement in the EU Single Market* (Brüssel: Centre for European Policy Studies, 2012). Verfügbar unter: www.ceps.eu/ceps-publications/enforcement-eu-single-market (Zugriff: 26. Oktober 2023).

5 Craig Parsons, Matthias Matthijs, und Benedikt Springer, „Why did Europe's Single Market surpass America's?", Konferenzpapier, präsentiert auf der *ECPR 10th Conference of the Standing Group on the European Union*, virtuelles Event, 10.–12. Juni 2021.

6 Euractiv, *MEPs call for 'outdated' EU toy safety directive to be updated.* Verfügbar unter: https://www.euractiv.com/section/health-consumers/news/meps-call-for-outdated-eu-toy-safety-directive-to-be-updated (Zugriff: 18. Februar 2022).

7 Safe Cosmetics, *Phenoxyethanol.* Verfügbar unter: www.safecosmetics.org/chemicals/phenoxyethanol (Zugriff: 5. Dezember 2023).

8 *Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer)*, Europäischer Gerichtshof, Rechtssache C-4/21, 15. September 2022. Verfügbar unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:62021CJ0004 (Zugriff: 28. November 2023).

9 Tobias Clausen, Søren Søndergaard, und Nikolaj Villumsen, *50 gode forslag som vi ikke må gennemføre for EU* (Kopenhagen: Enhedslisten, 2019). Verfügbar unter: enhedslisten.eu/100forslag (Zugriff: 28. November 2023).

10 Ibid.

11 Corporate Europe Observatory, *UnFairbnb – How online rental platforms use the EU to defeat cities' affordable housing measures* (Brüssel: Corporate Europe Observatory, 2018). Verfügbar unter: corporateeurope.org/sites/default/files/unfairbnb.pdf (Zugriff: 28. November 2023).

12 Euractiv, *Brussels city warned about 'disproportionate' rules for Airbnb.* Verfügbar unter: www.euractiv.com/section/digital/news/brussels-city-warned-about-disproportionate-rules-for-airbnb (Zugriff: 28. November 2023).

13 Kenneth Haar und Klaus Lorenzen, *Under bekvemmelighedsflag* (Kopenhagen: NyAgenda, 2005).

14 Europäisches Parlament, *Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt*. Verfügbar unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32006L0123 (Zugriff: 28. November 2023).

15 Jacques Pelkmans und Anabela Correia de Brito, *Enforcement in the Single Market* (Brüssel: CEPS, 2012).

16 Kenneth Haar, *Service uden hensyn* (Kopenhagen: NyAgenda, 2006), 36.

17 *Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer)*, Europäischer Gerichtshof, verbundene Rechtssachen C-360/15 und C-31/16, 30. Januar 2018. Verfügbar unter: eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:62015CA0360&from=DE (Zugriff: 26. März 2018).

18 BusinessEurope, *Building a true single market for Europe:business priorities* – BusinessEurope contribution to the upcoming internal market strategy for Europe (Brüssel: BusinessEurope, 2015). Verfügbar unter: www.businesseurope.eu/publications/building-true-single-market-europe-business-priorities-businesseurope-contribution (Zugriff: 28. November 2023).

19 *Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Durchsetzung der Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt,* Europäische Kommission, 10. Januar 2017. Verfügbar unter: eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0821 (Zugriff: 28. November 2023).

20 Ibid. Artikel 7.

21 Corporate Europe Observatory, *Bolkestein returns: EU Commission power grab for services*. Verfügbar unter: corporateeurope.org/de/power-lobbies/2018/11/bolkestein-returns-eu-commission-power-grab-services (Zugriff: 28. November 2023).

22 Corporate Europe Observatory, *Advance veto power would affect a huge range of services*. Verfügbar unter: corporateeurope.org/de/power-lobbies/2019/02/advance-veto-power-would-affect-huge-range-services (Zugriff: 28. November 2023).

23 Corporate Europe Observatory, *Bolkestein returns,* op. cit.

24 Gemeente Amsterdam, *Motie (777) – De Heer, N.T. Bakker, Van Renssen, Kat, Van Schijndel (R) inzake mengformules*. Verfügbar unter: amsterdam.raadsinformatie.nl/modules/6/Moties/471565 (Zugriff: 28. November 2023).

25 DG GROW, persönliche Kommunikation, 1. Februar 2020.

26 Moritz Neujeffski und Olivier Hoedeman, *30 years of EU Single Market – Time to remove the obstacles to social-ecological transformation* (Brüssel: Corporate Europe Observatory, 2023), 13. Verfügbar unter: corporateeurope.org/de/2023/06/30-years-eu-single-market (Zugriff: 28. November 2023).

27 European Round Table for Industry, *Creating growth in Europe* (Brussels: European Roundtable for Industry, 16. Januar 2012).

28 Valentina Pop, Cyprus overshadows EU leaders' Berlin meeting, *EUobserver*, 19. März 2013. Verfügbar unter: euobserver.com/economic/119470 (Zugriff: 28. November 2023).

29 Katherine E. Smith et al., „Is the Increasing Political Use of Impact Assessment in Europe Likely to Undermine Efforts to Achieve Healthy Public Policy?", *Journal of Epidemiology and Community Health*, 64, No. 6 (2010), doi: 10.1136/jech.2009.094300.

30 Leigh Phillips, „Big tobacco distorted Treaty, scientists say", *EUobserver*, 13. Januar 2010. Verfügbar unter: euobserver.com/economic/29252 (Zugriff: 29. November 2023).

31 Smith et al., op. cit., 8.

32 *Urteil des Gerichts (Erste erweiterte Kammer)*, InfoCuria, Rechtssachen T-429/13 und T-451/13, 17. Mai 2018. Verfügbar unter: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=202052&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=93231 (Zugriff: 29. November 2023).

33 George Parker und Quentin Peel, „Barroso drive on 'absurd' EU laws", *Financial Times*, 13. September 2005. Verfügbar unter: www.ft.com/content/423be960-247e-11da-a5d0-00000e2511c8 (Zugriff: 29. November 2023).

34 UNI Global Union Europa, *Statement*, Mai 2014. Verfügbar unter: www.uniglobalunion.org/sites/default/files/files/news/20140512_uniworldwomenconference_hairdressing-spa.pdf (Zugriff am 01. Dezember 2021).

35 ETUI, *Barroso's stance on OSH is „A real slap in the face for European workers!"*. Verfügbar unter: www.etui.org/sites/default/files/EN-HesaMag-05_0.pdf, (Zugriff: 29. November 2023).

36 Corporate Europe Observatory, *„Better Regulation": corporate-friendly deregulation in disguise*. Verfügbar unter: corporateeurope.org/de/power-lobbies/2016/06/better-regulation-corporate-friendly-deregulation-disguise (Zugriff: 29. November 2023).

37 Europäische Kommission, *Regulatorische Eignung der EU-Vorschriften*, COM(2012) 746 final, 12. Dezember 2012. Verfügbar unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0746 (Zugriff: 29. November 2023).

38 UNI Global Union Europa, *Trade Unions Challenge the REFIT Agenda*, 4. Februar 2014. Verfügbar unter www.uniglobalunion.org/de/node/33844 (Zugriff am 1. Dezember 2021).

39 Europäische Kommission, *Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung – Eine Agenda der EU*, COM(2015) 215 final, 7. Verfügbar unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0215 (Zugriff: 29. November 2023).

40 *Regulatory Scrutiny Board Opinion: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Sustainable Corporate Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937*, Europäische Kommission, SEC(2022)95, 26 November 2021. Verfügbar unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=PI_COM:SEC(2022)95 (Zugriff: 29. November 2023).

41 Corporate Europe Observatory, *Inside Job*. How business lobbyists used the Commission's scrutiny pocedures to weaken human rights and environmental legislation. Verfügbar unter: corporateeurope.org/de/inside-job (Zugriff: 29. November 2023).

42 Europäische Kommission, *Regulatory Scrutiny Board Annual Report 2021* (Brüssel: Europäische Kommission, 2021). Verfügbar unter: commission.europa.eu/system/files/2022-12/rsb_report_2021_en.pdf (Zugriff: 29. November 2023).

43 Jean-Claude Juncker, „A New Start for Europe – My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change", Rede14/546, 15. Juli 2014. Verfügbar unter: https://commission.europa.eu/system/files/2019-09/juncker-political-guidelines-speech_en.pdf (Zugriff: 1. November 2024).

44 Jean-Claude Juncker, *Mission letter to Frans Timmermans, First Vice-President, in charge of Better Regulation, Inter-Institutional Relations, the Rule of Law and the Charter of Fundamental Rights*, 10. September 2014. Verfügbar unter: www.gdr-elsj.eu/wp-content/uploads/2014/09/Lettre-mission-Timmermans.pdf (Zugriff: 1. November 2014).

45 Ursula von der Leyen, *Mission letter to Maroš Šefčovič Vice-President-designate for Interinstitutional Relations and Foresight*, 10. September 2019. Verfügbar unter: commission.europa.eu/system/files/2020-09/mission-letter-maros-sefcovic-2019_en.pdf (Zugriff: 1. Dezember 2019).

46 Europäische Kommission, *Die Arbeitsmethoden der Kommission von der Leyen: zu Hause und in der Welt mehr erreichen, IP 19/6657*, Verfügbar unter: ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_19_6657 (Zugriff: 29. November 2023).

47 Europäische Kommission, *Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung – Eine Agenda der EU*, COM(2015) 215 final, 7. Verfügbar unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0215 (Zugriff: 29. November 2023).

48 *Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über bessere Rechtsetzung*, L123/1, 13. April 2016. Verfügbar unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016Q0512(01) (Zugriff: 12. Mai 2016).

49 Jose Felix Pinto-Bazurco, *The precautionary principle* (Winnipeg: IISD, Oktober 2020). Verfügbar unter: www.iisd.org/articles/deep-dive/precautionary-principle (Zugriff: 29. November 2023).

50 Corporate Europe Observatory, *The „innovation principle" trap*. Verfügbar unter: corporateeurope.org/en/environment/2018/12/innovation-principle-trap (Zugriff: 29. November 2023).

51 Council of the European Union, *Outcome of the Council meeting 3470th Council meeting Competitiveness (Internal Market, Industry, Research and Space)*, 2016. Verfügbar unter: www.consilium.europa.eu/media/22779/st09357en16.pdf (Zugriff: 29. November 2023).

52 Olivier Hoedeman, „The obsession to 'complete the single market'", *Social Europe*, 15. März 2022. Verfügbar unter: www.socialeurope.eu/completing-the-single-market-a-dangerous-obsession (Zugriff: 29. November 2023).

53 European Round Table of Industry, *Renewing the dynamic of European integration: Single Market Stories by Business Leaders* (Brüssel: ERT, 2021). Verfügbar unter: ert.eu/wp-content/uploads/2021/12/ERT-Single-Market-Stories_WEB-low-res.pdf (Zugriff: 29. November 2023).

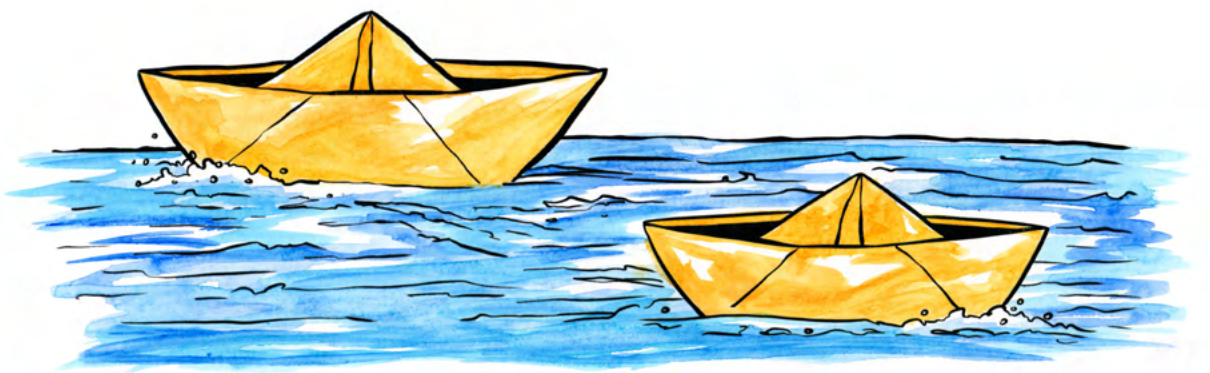
54 ERT, BusinessEurope, DIGITALEUROPE, Eurochambres und EuroCommerce, *Businesses call for fresh political engagement to renew economic integration in the Single Market*, Joint statement, 27. Juni 2022. Verfügbar unter: www.eurocommerce.eu/app/uploads/2022/07/2022.06.27-Joint-industry-statement-on-the-Single-Market-1.pdf (Zugriff: 29. November 2023).

55 Eleonora Vasques, „Employers' representative: EU needs competitiveness check, not minimum wage directive", *Euractiv*, 8. April 2022. Verfügbar unter: www.euractiv.com/section/future-eu/interview/employers-representative-eu-needs-competitiveness-check-not-minimum-wage-directive (Zugriff: 29. November 2023).

56 Europäische Kommission, *Rede von Präsidentin von der Leyen auf der Plenartagung des Europäischen Parlaments zur Vorbereitung der Tagung des Europäischen Rates am 20./21. Oktober 2022*. Verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/speech_22_6262 (Zugriff: 29. November 2023).

3

DER WETTBEWERBSSTAAT DER GROSSBANKEN



Der Wettbewerbsstaat und die Finanzkrise 87
Finanzmärkte nach dem Gusto der Großbanken 89
Berater*innen mit privilegiertem Zugang 91
Halbherzige Introspektion 92
Die Hedgefonds lachen zuletzt 94
Verwässerte Reformen 95
Freispruch für die liberalisierten Finanzmärkte 97
Große Banken, große Kosten 98
Kapitalanforderungen und kreative Modelle 99
Je größer die Bank, desto besser 101
Die Bankenunion – der Rettungsring für Großbanken 102
Die ehrgeizigen Ziele der EU 104
Quellen 106

Am 15. September 2008 meldete die US-Investmentbank Lehman Brothers Insolvenz an. Eine der Vorzeigebanken der Wall Street war damit Geschichte und ihr Zusammenbruch war monumental. Nur vier Jahre massiver Investitionen in komplexe Finanzprodukte, verbunden mit Problemen auf dem US-Immobilienmarkt, erwiesen sich als verhängnisvoll. Nicht nur der US-amerikanische Finanzsektor, sondern auch der gesamte globale Finanzmarkt wurde von einem Schock erfasst, der tiefe Spuren in der Weltwirtschaft hinterließ. Millionen von Menschen verloren ihr Zuhause und ihre Arbeit, während die Behörden in aller Welt Überstunden machten, um die Krise einzudämmen und ihre Folgen abzumildern.

Ausgelöst wurde die Lawine der finanziellen Zerstörung durch sogenannte strukturierte Schuldverschreibungen, auf Englisch bekannt als „*Collateralized Debt Obligations*" (CDOs). Diese bestehen aus zahlreichen Einzelteilen (sogenannten Tranchen), von denen einige als sehr stabile Einkommensquellen galten, andere hingegen äußerst riskant waren. In diesem Fall beinhalteten die CDOs sogenannte Subprime-Kredite – Hypotheken, die vor allem einkommensschwachen US-Amerikaner*innen angeboten wurden, die sich ein Eigenheim kaufen wollten. Das Risiko war entsprechend hoch. Aufgrund der Komplexität der CDOs war es jedoch für Anleger*innen ebenso wie für die Aufsichtsbehörden äußerst schwierig, das tatsächliche Risiko solcher Wertpapiere einzuschätzen, unabhängig davon, ob es sich um Banken, Investmentfonds oder Pensionsfonds

handelte. In der Zeit vor der Krise deutete aus Sicht der Ratingagenturen nichts auf einen drohenden Finanzkollaps hin. Diese Agenturen, deren einziger Auftrag es ist, die Qualität von Investitionen zu bewerten, vergaben für CDOs ihre höchste Einstufung: AAA (auch „Triple A" genannt). Oberflächlich betrachtet schien alles in bester Ordnung. Die Folge: Die Regulierungsbehörden erkannten das wahre Ausmaß der Gefahr zu spät.

Der Kollaps von Lehman Brothers war der symbolische Höhepunkt der globalen Finanzkrise. Von da an fielen kleine wie große Finanzunternehmen in den USA und weltweit wie Dominosteine. Sie waren nicht alle direkt in CDOs investiert, doch die Verwerfungen betrafen den gesamten Finanzmarkt. Allerdings waren nicht alle Länder gleich stark betroffen. Kanada kam vergleichsweise glimpflich davon, während die EU wesentlich härter getroffen wurde und in eine Krise stürzte, die länger andauerte als in den USA. Zahlreise große europäische Banken gerieten ins Wanken und rissen Unternehmen und Investor*innen mit sich. Viele der am stärksten betroffenen Akteur*innen waren in der EU ansässig. Die Folgen waren verheerend: Millionen von Menschen verloren ihre Arbeitsplätze und ihre Ersparnisse. Gleichzeitig gaben die Regierungen hunderte Milliarden Euro aus, um große Finanzinstitute zu retten. Die Sozialisierung der Verluste belastete die öffentlichen Haushalte enorm.

DER WETTBEWERBSSTAAT UND DIE FINANZKRISE

Die Finanzkrise von 2008 warf die Frage auf, wie es überhaupt so weit kommen konnte, mit derart gravierenden Folgen für die Bürger*innen. Rückblickend ist es kaum verwunderlich, dass die Wirtschaft so schwer getroffen wurde, wenn man sich die europäische Politik zur Regulierung der Finanzmärkte in den Jahren zuvor ansieht. Schon in den späten 1990er-Jahren begannen die Europäische Kommission und die Regierungen der Mitgliedstaaten, den Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen zu vertiefen, allerdings ohne ausreichende Rücksicht auf die Stabilität des Finanzsystems. Ihr Ziel war es, die europäische Finanzindustrie zu stärken und damit den finanzbezogenen Pfeiler des europäischen Wettbewerbsstaates auszubauen. Im Zentrum standen Liberalisierung und Deregulierung.

Zugegeben: Der Anstoß zu diesem Kurs ging nicht auf einen geschlossenen, gut organisierten Finanzsektor zurück. Es gab im Bankenwesen kein Pendant zum ERT, keine eingespielte Koalition europäischer Großbanken mit einem gemeinsamen Bestreben. Vielmehr war es die Kommission selbst, die maßgeblich dazu

beitrug, dass sich die großen Finanzinstitute organisierten, wie in diesem Kapitel noch näher ausgeführt wird. Von Anfang an waren also große Banken und Investmentfonds dazu eingeladen, aktiv an der Ausgestaltung des Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen mitzuwirken. Ihre Position im Zentrum der Macht der EU-Institutionen hat es seither äußerst schwer gemacht, Reformen durchzusetzen oder gar demokratische Kontrolle über die Finanzmärkte zu etablieren. Die Finanzkrise und deren verheerenden Folgen zeugen davon.

Es ist nicht so, dass die Krise nichts verändert hätte. Doch gemessen an der Tiefe der Erschütterung waren die ab 2008 ergriffenen Reformen bescheiden und gingen selten weiter, als dem Finanzsektor genehm war. Selbst die spekulativen Wertpapiere, die Fachleute wie Politiker*innen als Hauptursache der Krise benannten – komplexe Verbriefungen oder CDOs –, wurden in der EU bereits wenige Jahre später rehabilitiert.

Offensichtlich reichte ein Finanzkollaps nicht aus, um das vorherrschende Paradigma in Frage zu stellen: die Vorstellung, dass liberalisierte Finanzmärkte ein quasi naturgegebenes öffentliches Gut seien. Selbst Großbanken, die in der Öffentlichkeit zeitweise ein miserables Image hatten und riesige Kapitalspritzen von den europäischen Steuerzahler*innen erhielten, nie ernsthaft dazu gedrängt, ihr Geschäftsmodell grundlegend zu ändern, um eine Wiederholung der Katastrophe zu verhindern. Die Geschichte der Finanzkrise ist zugleich die Geschichte der zerstörerischen Folgen des europäischen Wettbewerbsstaates und dessen bemerkenswerter Widerstandsfähigkeit – selbst angesichts einer finanziellen Apokalypse.

In den schlimmsten Monaten der Jahre 2008 und 2009 schien kurzzeitig ein anderer Weg möglich zu sein. Der öffentliche Aufschrei war gewaltig, und europäische Gewerkschaften sowie zivilgesellschaftliche Organisationen forderten lautstark eine Reform des Finanzsystem. Auch viele politische Entscheidungsträger*innen signalisierten ihre Bereitschaft zu einer Kurskorrektur. Allgemeiner Konsens war: Die Finanzmärkte hatten zu viel Freiraum genossen hatten und es war höchste Zeit, diesem globalen Glücksspiel ein Ende zu setzen.

In weiten Teilen der Gesellschaft herrschte große Zuversicht. Die Ära der ungezügelten Liberalisierung schien vorbei, und eine neue Phase umfassender politischer Reformen schien greifbar, die den spekulativen Exzessen den Garaus machen sollten. Im Oktober 2008 berief Kommissionspräsident José Manuel Barroso im Vorfeld einer Tagung des Europäischen Rates eine Pressekonferenz ein, um erste

Schritte zur Bewältigung der Wirtschaftskrise einzuleiten. „Es kann kein ‚Business as usual' geben. Wir müssen sowohl die Regulierung als auch die Aufsicht über die Finanzmärkte, einschließlich Banken, Hypothekeninstitute, Hedgefonds und Investmentfonds, überdenken."[1]

Bei dieser Gelegenheit stellte Barroso eine hochrangige Expert*innengruppe vor, oft auch „die Weisen" bezeichnet, deren Aufgabe es war, die Kommission in der Neuausrichtung ihrer Leitlinien zu beraten. Bevor wir uns jedoch der neuen Strategie der Kommission zuwenden, lohnt es sich, einige Fragen zu stellen: Worum ging es bei diesem Projekt für Finanzdienstleistungen überhaupt? Wie konnte es so offensichtlich scheitern? Auf welchen Grundannahmen beruhte die EU-Politik? Und wie wurden diese Ideen konzipiert, entwickelt und in die Praxis umgesetzt?

FINANZMÄRKTE NACH DEM GUSTO DER GROSSBANKEN

Ein tief integrierter, liberalisierter Finanzmarkt stand in den 1990er-Jahren ganz oben auf der Wunschliste des Finanzsektors. Mehrere Regierungen der Mitgliedstaaten, allen voran das Vereinigte Königreich, setzten sich mit Nachdruck für einen deregulierten Binnenmarkt ein. 1998 begann die Kommission zu handeln und holte zunächst gezielt Rat aus der Finanzwelt ein. Eine hochrangige Gruppe aus 20 Vertreter*innen großer Finanzunternehmen, wurde eingesetzt, um die Kommission bei der Festlegung von Prioritäten und der Planung des weiteren Vorgehens zu unterstützen. Alle Teilnehmenden einte das Ziel, einen europäischen Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen zu schaffen.

Die Kommission war nicht bereit, der Öffentlichkeit mitzuteilen, welche Unternehmen beteiligt waren.[2] Bekannt ist jedoch, dass die niederländische Großbank ABN AMRO zu ihnen gehörte. In einem Bericht der Bank findet sich ein Hinweis auf ihre erfolgreiche Lobbyarbeit in jener Zeit. Die Mitgliedschaft von ABN AMRO in der Sachverständigengruppe wird darin als Beleg dafür gewertet, dass es der Bank gelungen sei, sich eine Lobbypräsenz in Brüssel aufzubauen und dass sie nun als „maßgebliche Unterstützerin und Interessenvertreterin" anerkannt sei.[3] Diese hochrangige Gruppe nahm im Finanzbereich eine vergleichbare Rolle ein wie der ERT in der Industrie: Sie diente als zentrale Ideenschmiede für die nächsten großen Schritte in Richtung eines liberalisierten europäischen Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen.

Auf Grundlage ihrer Empfehlungen verabschiedete die Kommission 1999 den „Aktionsplan für Finanzdienstleistungen" (*Financial Services Action Plan*, auch

bekannt als „Action Plan"), der einen Fahrplan zur unionsweiten Liberalisierung und Harmonisierung der Finanzvorschriften darstellte. „Mit der Einführung des Euro haben wir eine einmalige Chance, die Europäische Gemeinschaft mit einem modernen Finanzsystem, welches die Kapital- und Intermediationskosten minimiert [Kosten für die Kapitalvermittlung zwischen Anleger*innen und Kreditnehmer*innen, Anm. der Hrsg.], auszustatten," erklärte die Kommission damals.[4]

Bemerkenswert am Aktionsplan war, dass er keinerlei Angaben dazu enthielt, wie ein integrierter EU-Finanzmarkt gestaltet sein müsse, um Instabilität zu vermeiden. Zwar wurden zwei aufsichtsrechtliche Maßnahmen am Rande erwähnt, doch der übergeordnete Impuls war eindeutig: Bestehende EU-Richtlinien sollten überarbeitet und neue zügig erlassen werden, mit dem Ziel einen „optimal funktionierenden europäischen Finanzmarkt" zu schaffen.[5]

Es war eine Zeit, in der die globalen Finanzmärkte mit erheblichen Problemen konfrontiert waren. In den Jahren 1997 und 1998 schlitterten zahlreiche Länder in Finanzkrisen, darunter große Teile Südostasiens, Brasilien, die Türkei und Argentinien. Um das Jahr 2000 offenbarte das Platzen der Dotcom-Blase einmal mehr die Notwendigkeit effektiver Kontrolle und Regulierung des Finanzsektors. Trotzdem blieb der Kommissionsplan einseitig: Dem Finanzsektor sollten keine weiteren Beschränkungen auferlegt werden, da das Wachstum oberste Priorität hatte.

Nach der Verabschiedung des Aktionsplans 1999 spielten die Finanzunternehmen eine Schlüsselrolle bei der Ausgestaltung seiner Inhalte. Sechs Arbeitsgruppen wurden gebildet, die sich aus Vertreter*innen von Finanzunternehmen zusammensetzten, nominiert von nationalen und europäischen Branchenverbänden. Die Gruppen prüften, welche Art von Rechtsakten erforderlich wäre.[6] Damit war die Kommission bereit für die Schlussphase: die konkrete Umsetzung der im Aktionsplan in groben Zügen dargelegten Legislativvorschläge. Auch in dieser Phase war der Finanzsektor durch neu eingesetzte Sachverständigengruppen mit von der Partie.

Diese Sachverständigengruppen waren Gegenstand der ersten großen Studie, die von der *Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation in the EU* (ALTER-EU, dt. Allianz zur Transparenz in der Lobbyarbeit und Ethikregulierung) durchgeführt wurde. Dabei handelt es sich um eine Koalition von Nichtregierungsorganisationen, darunter Corporate Europe Observatory (CEO), die sich während der Finanzkrise gemeinsam mit der Regulierung von Lobbyarbeit in der EU befassten. ALTER-EU ging der Frage nach, wie es möglich war, dass die von

der Kommission selbst als „unzureichend" eingestuften Regeln zustande kamen sind und welche Berater*innen daran beteiligt waren.

Das Ergebnis nach einem Jahr Recherche war eindeutig: Die Zusammensetzung der Sachverständigengruppen war klar von den Interessen der Vertreter*innen des jeweiligen Sektors dominiert.[7] So kamen in einer Sachverständigengruppe für Banken 21 der 23 Mitgliedern aus der Finanzindustrie. In der Gruppe für Versicherungen und Renten stammten 21 von 22 Mitgliedern aus dem Sektor selbst. Und zwei Sachverständigengruppen für Investmentfonds bestanden sogar ausschließlich aus Vertreter*innen des Finanzsektors, von denen die meisten ein direktes Interesse an Hedgefonds oder Private Equity-Investitionen hatten.

BERATER*INNEN MIT PRIVILEGIERTEM ZUGANG

Die Mitgliedschaft in einer Sachverständigengruppe gilt für Lobbyist*innen als eines der begehrtesten Ziele. Sie verschafft ihnen unmittelbaren Einfluss auf neue politische Vorschläge. Sind zudem zahlreiche Vertreter*innen desselben Sektors beteiligt, kann es durchaus sein, dass der endgültige Vorschlag weitgehend auf deren kommerzielle Interessen zugeschnitten ist. Auch wenn nach der Arbeit solcher Gruppen üblicherweise politische Verhandlungen im Rat und im Parlament folgen, verschafft der frühe Zugang einen entscheidenden Vorteil: Wer zu Beginn die Tagesordnung mitbestimmt, sichert sich Einfluss, noch bevor ein Vorschlag überhaupt veröffentlicht wird.

Dank ihrer dominanten Rolle in den zuständigen Sachverständigengruppen hatte die Finanzlobby ein weiteres Ass im Ärmel, das in entscheidenden Momenten den Ausschlag gab: Sie riet der Kommission schlicht, nichts zu unternehmen. Für diese Taktik sollen hier stellvertretend zwei Beispiele stehen:

Das erste betrifft die die Frage einer Regulierung von Investmentfonds, einschließlich Hedgefonds, jener besonders spekulativen Akteure, die bis dahin keiner Aufsicht unterlagen. Im Januar 2006 setzte die Kommission eine Sachverständigengruppe ein, um zu prüfen, ob ein europäischer Regulierungsrahmen notwendig sei. Bereits im Juli desselben Jahres lautete die Antwort: Es bestehe kein Bedarf für eine „spezifische und gezielte Regulierung auf europäischer Ebene."[8] Punkt. Die Kommission folgte dieser Empfehlung, und da in der EU nur sie Gesetze vorschlagen kann, war in dieser Angelegenheit für die nächsten Jahre das letzte Wort gesprochen.

Das zweite Beispiel betrifft die Rating-Agenturen, die im Zuge der Finanzkrise jegliches Vertrauen der Öffentlichkeit verloren hatten, weil sie risikoreiche Finanzprodukte mit der Bestnote AAA bewertet hatten. Vor der Finanzkrise gab es nur unverbindliche Richtlinien in diesem Bereich. Diese rückten zuerst um 2004 in den Fokus. Bereits zu dieser Zeit, in der Folge der geplatzten Dotcom-Blase, war bekannt geworden, dass Rating-Agenturen Schaden angerichtet hatten, indem sie Investitionen empfohlen hatten, die sich als hochriskant erwiesen und letztlich zum großen Zusammenbruch beitrugen. Diese systematische Fehleinschätzung lässt sich dadurch erklären, dass diese Agenturen zumindest teilweise von den Finanzunternehmen bezahlt werden, deren Produkte sie bewerten. Dadurch haben sie einen Anreiz, diese hoch zu bewerten. Damals war die Kommission jedoch nach einer gründlichen Konsultation der Interessengruppen des Finanzsektors der Auffassung, dass eine Verschärfung der freiwilligen Leitlinien nicht nötig sei, obwohl diese lockerer waren als jene in den USA.[9] Erst nach der Finanzkrise von 2008 standen die Rating-Agenturen wieder im Fokus politischer Reformbestrebungen.

Diese beiden Beispiele verdeutlichen, wie die EU im Vorfeld der Finanzkrise fleißig Hindernisse für einen Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen aus dem Weg geräumt hatte. Ihr Ansatz war klar: Der Finanzsektor wurde aufgefordert, Ideen zu entwickeln, wie Hindernisse für Finanzunternehmen beseitigt werden könnten, und die Kommission griff diese Vorschläge bereitwillig auf. Dieser Kurs führte allerdings in die Sackgasse. Als die Märkte im Oktober 2008 kollabierten und die Bilanzen ins Minus rutschten, sah sich Kommissionspräsident Barroso gezwungen, öffentlich ein „Umdenken" zu fordern.

HALBHERZIGE INTROSPEKTION

Ab Ende 2008 gab es für den Finanzsektor reichlich Anlass zur Selbstprüfung, und auf politischer Ebene schien es, als sei der Groschen endlich gefallen, was den Auslöser der Krise betraf. Insbesondere eine Rede im Februar 2009, fünf Monate nach dem Zusammenbruch von Lehman Brothers, vermittelte den Eindruck, dass die EU endlich jenen Gehör schenkte, die die Privilegien des Finanzsektors angeprangert hatten. Der Redner war nicht irgendwer, sondern Binnenmarktkommissar Charlie McCreevy aus Irland – er hatte wohl das größte politische Interesse an der Krise und deren Bewältigung. McCreevy sprach von einem Neuanfang und einem neuen Ansatz gegenüber der Finanzlobby: „Was wir nicht brauchen, ist die Vereinnahmung durch diejenigen mit dem größten Lobby-Budget oder den fähigsten

Lobbyist*innen. Vergessen wir nicht, dass viele eben dieser Lobbyist*innen in der Vergangenheit die Gesetzgeber davon überzeugen konnten, Klauseln und Bestimmungen einzufügen, die in hohem Maße zu den schwachen Normen und den Exzessen beigetragen haben, die zu Systemrisiken führten. Die Rechnung dafür zahlen jetzt die Steuerzahler."[10]

Das war eine bemerkenswerte Anerkennung der Notwendigkeit, die öffentliche Meinung zu berücksichtigen und Ratschläge des Finanzsektors mit Vorsicht zu genießen. McCreevy führte weiter aus: „Ich habe gelernt, dass alle Beratungsgruppen in der Lage sein sollten, etwas Abstand zu nehmen und zu sagen: ‚Was die Industrie sagt, ist sinnvoll, aber wir müssen ein wenig objektiver sein.' [...] Nur weil es einen Konsens zwischen den Interessengruppen gibt, heißt das nicht, dass alles einfach so umgesetzt werden sollte."[11]

Diese Worte muss man sich auf der Zunge zergehen lassen. Sie vermittelten den Eindruck, dass die Kommission bereit sei, die bisherige Dominanz der Finanzindustrie im Gesetzgebungsverfahren zu hinterfragen. Doch obwohl McCreevy diesen überraschend selbstkritischen Ton anschlug, blieb der politische Kurs in den Folgemonaten unverändert.

Ein Blick auf die Zusammensetzung der sogenannten „Weisen" unterstreicht das. Diese von Barroso eingesetzte hochranginge Expert*innengruppe sollte die strategische Leitlinien für die EU-Reformbemühungen im Zuge der Krise festlegen. Geleitet wurde sie von Jacques de Larosière – einem Berater der französischen Großbank BNP Paribas. Weitere Mitglieder – alle mit direkten Verbindungen zu anderen Großbanken – waren unter anderem Otmar Issing (Goldman Sachs), Onno Ruding (CitiGroup), José Pérez Fernández (früher bei der spanischen Großbank BBVA) und sogar Rainer Masera, früher in leitender Funktion bei Lehman Brothers. Unter den acht Mitgliedern der Gruppe hatte wohl nur Lars Nyberg von der schwedischen Zentralbank weniger enge Beziehungen zum privaten Finanzsektor und daher wenig unmittelbares Interesse an den Finanzmärkten, die es ja zu reformieren galt.[12]

Angesichts der Besetzung ist es kaum überraschend, dass der Bericht der Gruppe vom Februar 2009 kein Rezept für ein radikales Umdenken präsentierte.[13] Stattdessen lieferte der Bericht einen Katalog von Reformvorschlägen, der darauf abzielte, die Märkte im Wesentlichen weiterarbeiten zu lassen. Der Fokus lag auf der Stärkung europäischer Aufsichtsstrukturen, nicht auf Verboten oder grund-

legenden Einschränkungen hochspekulativer Produkte oder Praktiken. Vom versprochenen Neuanfang blieb wenig übrig. Ehrgeizig war das nicht.

DIE HEDGEFONDS LACHEN ZULETZT

Dennoch stand die Reform bis 2014 ganz oben auf der politischen Agenda der EU. Ganze 27 Vorschläge zu verschiedenen Aspekten der Finanzmärkte wurden erörtert, wobei die Ergebnisse allerdings zu wünschen übrigließen. Die Finanzlobby war in Brüssel dank rund 1.700 Lobbyist*innen in allen Phasen des Entscheidungsprozesses präsent. Sie stand schon im Vorfeld in engem Austausch mit der Kommission, noch bevor ein Vorschlag überhaupt veröffentlicht wurde.[14] Auch im Europäischen Parlament waren Lobbyist*innen aktiv und wirkten häufig auch noch mit, wenn die von der Kommission geführten Arbeitsgruppen Leitlinien für die praktische Umsetzung der neuen Regeln ausarbeiteten.

Einer der ersten großen Konflikte in der Debatte um Finanzmarktregulierung entbrannte rund um Private-Equity-Fonds und Hedgefonds[15] – ein auf EU-Ebene weitgehend unregulierter Bereich, auch wenn in einigen Mitgliedstaaten Zulassungsregelungen existierten. Zwar hatte der erwähnte Kommissar Charlie McCreevy beschlossen, diesen Bereich nicht anzutasten, doch vor allem die sozialdemokratische S&D-Fraktion im Europäischen Parlament zeigte sich wenig bereit, auf Regulierung zu verzichten.

Schon vor der Finanzkrise hatte sich die S&D-Fraktion für die Regulierung sogenannter alternativer Investmentfonds stark gemacht. Sie hatte auch ausführliche Berichte über die Methoden dieser Fonds verfasst, darunter die sogenannten Leerverkäufe, eine Form der Spekulation, die zu Druck auf die Aktienkurse führt und selbst solide Unternehmen in die Knie zwingen kann.[16] McCreevy reagierte zunächst zurückhaltend, legte aber unter dem Druck der Krise schließlich im April 2009 einen Vorschlag zur Regulierung von Investmentfons vor. Obwohl Hedgefonds in der Krise keine Hauptrolle gespielt hatten, markierte der Vorschlag den Auftakt für den ersten großen politischen Schlagabtausch in Sachen Finanzregulierung.

McCreevys Vorschlag war wenig ambitioniert. Er sah vor allem Transparenzpflichten vor und verlangte, dass die Fonds grundlegende Informationen über ihre Investitionen offenlegen. Die Sozialdemokratische Fraktion nannte ihn „löchriger als einen Schweizer Käse."[17] Die Branche reagierte mit einer massiven Gegenkampagne, angeführt von der *European Private Equity and Venture Capital Association* (EVCA) – eines Interessenverbands für Private-Equity-Fonds – und der *Alterna-*

tive Investment Management Association (AIMA) – dem Interessenverband für Hedgefonds. In den Medien warnten sie davor, dass eine Regulierung von Hedgefonds das Ende der Branche in Europa bedeuten könnte.

„Wenn dieser Richtlinienentwurf durchgeht, werden große Teile der Industrie Europa den Rücken kehren," so der Manager eines Hedgefonds, der die Kampagne unterstützte.[18] Der Vorschlag führte zu einer heftigen Debatte und geradezu fieberhafter Lobbytätigkeit. Ganze 1.600 Änderungsanträge wurden von den Abgeordneten eingereicht, wovon nach Einschätzung eines Beraters der Grünen Fraktion etwa 900 von Finanzlobbygruppen verfasst worden waren.[19] Generell zeigten die Jahre nach der Krise, wie effektiv es den Lobbyist*innen des Finanzsektors gelang, die EU-Abgeordneten dazu zu bringen, ihre Vorschläge zu übernehmen, indem sie sie in Form von Änderungsanträgen einbrachten.[20]

Am Ende stand eine Richtlinie, die Investmentfonds zu mehr Transparenz gegenüber den Aufsichtsbehörden verpflichtete – doch keine Spur von den seitens der Sozialdemokraten geforderten Verbote und Beschränkungen für Fonds. Tatsächlich stellte sich die Richtlinie letztlich als vorteilhaft für die Branche heraus: Sie führte den sogenannten EU-Pass ein, der es Fonds erlaubte, nach Zulassung in einem Mitgliedstaat auch in allen anderen Mitgliedstaaten tätig zu werden. Dieser Pass wurde von den Fonds als klare Verbesserung betrachtet. Das ging so weit, dass seine Beibehaltung nach dem Brexit-Referendum 2016 zu den zentralen Forderungen des britischen Finanzsektors zählte, neben weiteren Maßnahmen, die ihnen Zugang zu den EU-Finanzmärkten des Kontinents sichern sollten.

VERWÄSSERTE REFORMEN

In den Jahren nach der Krise folgten eine Reihe von Gesetzesvorschlägen, die in direkterem Zusammenhang mit den Ursachen der Finanzkrise standen – etwa zu Managerboni, Ratingagenturen oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften. Doch auch diese Reformen waren so gestaltet, dass sie den Finanzsektor möglichst nicht in Bedrängnis brachten.

In einer vielbeachteten Debatte über die Rolle der Banken beschloss das Europäische Parlament, eine Obergrenze für die Boni von Bankdirektor*innen zu einer der Hauptforderungen in seinen Vorschlägen zu machen. Der Gedanke dahinter: Die gängige Praxis, Fondsmanager*innen für hohe Renditen mit üppigen Boni zu belohnen, fördere kurzfristiges Denken und risikoreiches Verhalten – und trage damit zur Instabilität des Finanzsystems bei.

Tatsächlich konnte das Parlament bei den Bonusregelungen einen politischen Erfolg verbuchen. Doch der gewünschte Effekt blieb aus. In der Londoner City etwa fanden Finanzunternehmen schnell Schlupflöcher, in dem sie Boni unter neuen Begriffen als festen Bestandteil der Gesamtvergütung ausgaben. Da die EU-Vorschriften lediglich „Boni" betrafen, ließ sich gegen diese Praxis wenig tun. Ausgerechnet die Bonusregelungen, in die das Parlament im Zuge der Debatte zur Bankenregulierung einen Großteil seines politischen Kapitals investiert hatte, blieb der Effekt am Ende nahezu null.[21]

Auch die Ratingagenturen kamen 2010 auf den Prüfstand, als die Kommission eine Konsultation durchführte, um zu entscheiden, was sie mit den weltberühmten „Triple-A-Fabriken" machen sollte. Ein AAA-Rating signalisiert Inverstor*innen gemeinhin eine sichere Anlage mit solider Rendite. Doch in den Jahren 2007 bis 2008 hatten die Agenturen diese Top-Bewertung massenhaft für Wertpapiere vergaben, die sich als äußerst riskant erwiesen.

Dies war in gewissem Maße sicher dem bereits erwähnten Interessenkonflikt der Agenturen geschuldet: Niedrige Bewertungen bedeuteten zumindest teilweise geringere Einnahmen für die Agenturen. Hinzu kam, dass die Banken manchmal sogar selbst Anteile an den Ratingagenturen hielten – ein Umstand, den die Kommission zwar erkannte, aber nie aus der Welt schuf. Am Ende beschränkte sich die Reform auf die Pflicht zur Offenlegung von Bewertungen für Großaktionär*innen. Die eigentlichen Interessenkonflikte blieben bestehen.[22]

Auch die sogenannten *„Big Four"* der Wirtschaftsprüfung – Ernst & Young, PriceWaterhouseCoopers (PWC), Deloitte und KPMG – gerieten während und nach der Krise ins Visier der Öffentlichkeit. Insbesondere Ernst & Young hatte durch fragwürdige Testate dazu beigetragen, ein geschöntes Bild der finanziellen Lage ihres langjährigen Mandanten Lehman Brothers zu vermitteln. Als Reaktion darauf verschärfte die EU die Regeln für Prüfgesellschaften, um allzu enge und langfristige Beziehungen zwischen ihnen und großen Finanzinstituten zu verhindern. Doch auch hier blieb der Spielraum groß. Als die Regeln 2014 – nach erwartungsgemäß intensiver Lobbyarbeit[23] – endlich eingeführt wurden, erlaubten diese den Banken immer noch, bis zu 24 Jahre lang mit derselben Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zusammenarbeiten, erst danach liegt ein Verstoß vor.[24]

FREISPRUCH FÜR DIE LIBERALISIERTEN FINANZMÄRKTE

Von den 27 Reformvorschlägen zur Finanzmarktregulierung, die nach der Krise geprüft wurden, setzte kein einziger einen wirklich neuen Kurs. Das von der Kommission im Oktober 2008 angekündigte „Umdenken" blieb aus. Und doch hatte die Krise durchaus institutionelle Folgen: Mehrere neue EU-Einrichtungen wurden geschaffen, bestehende Agenturen – etwa in der Banken- oder Versicherungsaufsicht – erhielten ein erweitertes Mandat. Auch die Europäische Zentralbank (EZB) wurde um ein Gremium ergänzt, das sich mit der Überwachung von Systemrisiken befassen sollte. Doch die Grundregeln für das Funktionieren der Finanzmärkte – oder vielmehr deren weitgehendes Fehlen – blieben unangetastet.

Für einen Moment schien es, als könnte wenigstens eine Finanztransaktionssteuer kommen, um die Finanzmärkte zu stabilisieren. Diese minimale Abgabe, gedacht war an eine Höhe von z. B. 0,1 % des Transaktionswerts – sollte spekulative Schnellgeschäfte verteuern, die Märkte entschleunigen und zugleich ein Instrument demokratischer Kontrolle symbolisieren. Bereits nach der südostasiatischen Finanzkrise von 1997 hatte die Idee Zuspruch gefunden, nun war sie zurück auf der Tagesordnung.

Tatsächlich hatte diese Form der Steuer nur am Rande mit den konkreten Ursachen der Krise von 2008 zu tun. Dennoch erklärten sich elf Mitgliedstaaten, darunter Deutschland und Frankreich, bereit, eine solche Steuer auf EU-Ebene einzuführen. Auch als einige Staaten wieder absprangen, hielten die übrigen am Vorhaben fest. Sie planten, die Steuer im Rahmen der sogenannten „verstärkten Zusammenarbeit" umzusetzen – ein Mechanismus, der es kleineren Gruppen von Staaten erlaubt, unabhängig von den anderen Mitgliedern voranzugehen. Doch interne Uneinigkeit über die konkrete Ausgestaltung, insbesondere den Steuersatz, führte schließlich dazu, dass der Vorschlag auf Eis gelegt wurde.

2014 war die Finanzkrise bereits nur noch eine ferne Erinnerung und andere Themen dominierten die EU-Agenda. Zwar blieb der Finanzsektor politisch relevant, doch der Ton hatte sich verändert: Die weitere Liberalisierung des Kapitalbinnenmarkts rückte in den Vordergrund. Im selben Jahr übernahm der britische Kommissar Jonathan Hill das neue Ressort für Finanzmärkte – mit ambitionierten Plänen. Er kündigte Reformen an, die zur sogenannten Kapitalmarktunion führen sollten.

Auf Hills Prioritätenliste stand die Stärkung von Verbriefungen, also jener Art von Investitionen, die aus mehreren Schichten unterschiedlicher Wertpapiere bestehen. Die Inspiration lag offenbar auf der Hand: Eine Koalition von Großbanken, die *Prime Collateralized Securities Association*, hatte ein entsprechendes Verbriefungssystem entwickelt, das nach Ansicht des Kommissars auch für die EU von Nutzen sein könnte. So entstand ein Rahmenwerk für Verbriefungen, das CDOs auf dem europäischen Markt reichlich Platz einräumte, also ausgerechnet jenem Typ Wertpapier, der 2008 die Krise ins Rollen gebracht hatte.[25] Im Januar 2020 kehrten die CDOs tatsächlich zurück in den freien Verkauf – ein Freudenfest für die Banken, die ein hochprofitables Produkt nun wieder unbehelligt vermarkten konnten. Ganz so, als hätte es all das, was sie uns in der Vergangenheit alle gekostet hatten, nie gegeben.[26]

GROSSE BANKEN, GROSSE KOSTEN

Ein Finanzthema sollte die EU-Institutionen länger als jedes andere beschäftigen: die Banken. Banken standen in mehrfacher Hinsicht im Mittelpunkt der Finanzkrise, weltweit wie in der EU. Die Krise hatte gezeigt, dass viele europäische Banken deutlich schwächer waren als gedacht, sodass die Mitgliedsstaaten eingreifen mussten, um gravierende wirtschaftliche Folgen zu vermeiden. Zwischen 2008 und 2017 gaben die EU-Mitgliedstaaten rund 5,1 Billionen Euro für Hilfspakete an Finanzunternehmen aus – das entspricht etwa dem Zehnfachen des belgischen Bruttoinlandsprodukts (BIP). Selbst wenn man die zurückgezahlten Liquiditätshilfen abzieht, verbleibt eine Summe von 1,46 Billionen Euro – immer noch etwa das Dreifache des belgischen BIP.[27]

Nichts zu tun war eindeutig keine Option. Die Banken waren schlicht zu groß geworden, um sie untergehen zu lassen – *too big to fail*, wie es auf Englisch so schön heißt. Hätten die Regierungen die Banken einfach zusammenstürzen lassen, hätten diese einen großen Teil der Wirtschaft mit in den Abgrund gerissen. Damals verfügten viele europäische Großbanken über Vermögenswerte, die ähnlich hoch waren wie das Bruttoinlandsprodukt des Landes, in dem sie ihren Sitz hatten. Das trifft auch heute noch zu: Die französische Bank BNP Paribas verfügt über Vermögenswerte, die 113 % des französischen BIP entsprechen, und die spanische Bank Santander über Vermögenswerte im Wert von 134 % des spanischen BIP (Stand: 2020).[28]

Es bestand also dringender Handlungsbedarf, um Regelungen zu schaffen, die verhindern, dass in Zukunft wieder Milliarden- oder Billionenbeträge für

Rettungsmaßnahmen aufgewendet werden müssen. Ein wirksamer Weg wäre gewesen, die Banken in kleinere, überschaubare Einheiten aufzuteilen – Institute, die notfalls auch bankrottgehen könnten, ohne das gesamte Finanzsystem mitzureißen. Doch dieser Ansatz fand weder bei der Kommission noch bei den Mitgliedstaaten Unterstützung. Stattdessen konzentrierte sich die europäische Reaktion auf die Krise auf die sogenannten Kapitalanforderungen. Vorrang hatte die Verschärfung der internationalen Regeln für Banken – vor allem der Basler Vorgaben –, auch um das Dauerthema der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Banken zu entschärfen.

KAPITALANFORDERUNGEN UND KREATIVE MODELLE

Dass die Banken eine zentrale Rolle in der Finanzkrise spielten, lag nicht zuletzt an den ab 2004 eingeführten internationalen Regeln (Basel II), die gravierende Mängel aufwiesen. Diese Regeln wurden im Basler Ausschuss für Bankenaufsicht ausgehandelt, der seit seiner Gründung 1974 von Zentralbanker*innen und Aufsichtsbehörden betrieben wird und seither als wichtigste Instanz für die globale Regulierung von Banken gilt.

Die Basler Eigenkapitalvereinbarung bezieht sich in erster Linie auf die Eigenkapitalanforderungen, d.h. die Verpflichtung der Banken, einen bestimmten Geldbetrag bereitzuhalten, dessen Umfang sich danach richtet, wie riskant das Geschäft einer Bank ist. Mit anderen Worten: Die Banken müssen etwas beiseitelegen, um einen möglichen wirtschaftlichen Abschwung zu überstehen, und der Betrag hängt davon ab, wie viel Risiko sie eingehen.

Die vom Basler Ausschuss beschlossenen Eigenkapitalanforderungen stellen einen Mindeststandard dar, als Schutz gegen einen ruinösen Wettbewerb um die laxesten Vorschriften. Sie sind jedoch nicht gefeit vor dem Druck der Banken und jener Regierungen, die der heimischen Finanzbranche mehr Spielraum geben wollen. In Anbetracht der Krise herrschte Einigkeit darüber, dass die in Basel II festgelegten Eigenkapitalanforderungen zu niedrig waren und zu viele Ausnahmen zuließen. Kurz nach dem Bankrott von Lehman Brothers tagte daher der Basler Ausschuss (BCBS) erneut, um neue Regeln zu entwickeln.

Es stellte sich heraus, dass es um deutlich mehr ging als nur die Höhe der Kapitalanforderungen. Ein besonders schwerwiegender Konstruktionsfehler war, dass Großbanken das Risiko ihrer Geschäfte selbst einschätzen durften – und damit auch, wie viel Kapital sie vorhalten mussten. Dieses Verfahren der „internen

Modelle“ hatte sich als völlig ungeeignet erwiesen. Drei Fachleute der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) kamen in einer Bewertung zu dem Schluss, dass die Verwendung interner Modelle die Wirksamkeit der Eigenkapitalanforderungen grundsätzlich untergrabe.[29]

Im Jahr 2010 standen die neuen Regeln (Basel III) bereits weitgehend fest. Die Eigenkapitalanforderungen wurden zwar erhöht, aber der Einfluss des *Institute of International Finance* – die Lobbyorganisation der größten globalen Finanzunternehmen – sorgte dafür, dass das Niveau niedrig blieb. Zu den internen Modellen gab es kaum konkrete Vorschläge, die Frage wurde vertagt.

Zwar heißt es oft, die EU habe seit der Krise bei der Bankenaufsicht große Fortschritte gemacht, doch die Realität spricht eine andere Sprache. Ein Bericht des Basler Ausschusses von 2014 kommt zum Ergebnis, dass die EU bei der Umsetzung der neuen Regeln deutlich hinter Ländern wie den USA zurückliegt. Und das, obwohl diese Einschätzung die neuen Vorschriften in der EU bereits miteinbezog.[30]

Die internen Modelle wurden zwar mit wachsendem Misstrauen betrachtet, doch von Seiten der EU fehlten konkrete Leitlinien, um kreativen Ansätzen der Finanzinstitute zur Umgehung der Regeln entgegenzuwirken. So wurde beispielsweise 2013 deutlich, dass die Deutsche Bank in finanziellen Schwierigkeiten steckte und Gefahr lief, höhere Eigenkapitalanforderungen erfüllen zu müssen. Die raffinierte Lösung der Bank bestand darin, eine neue Methode zur Berechnung ihrer Geschäftszahlen einzuführen, und mit wenig mehr als einem Federstrich zauberte sie sich um 26 Milliarden Euro gesünder als zuvor.[31]

Seit der Finanzkrise hat sich die EU bei den Basler Verhandlungen zurückgehalten und ambitionierten Reformvorschlägen regelmäßig widersetzt. Besonders deutlich wurde das in den Jahren 2020 und 2021, als die EU aktiv dazu beitrug, Maßnahmen des Basler Ausschusses zur Begrenzung interner Modelle zu verzögern und abzuschwächen. Obwohl die internationalen Verhandlungen auf eine Beschränkung der Nutzung solcher Modelle hinausliefen, wehrte sich die EU vehement. Als die Kommission schließlich im Oktober 2021 ein offizielles Konzept vorlegte, bestand es aus einer Vielzahl von Vorschlägen, um „die Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit des europäischen Bankensektors zu stärken.“[32] Dieser Kurs hat jedoch seinen Preis: Nach Einschätzung von Fitch Ratings würde der Gesamtwirkung der Vorschläge zufolge der Effekt der Kapitalanforderungen für Banken bis 2030 halbiert.[33] Mit anderen Worten: Die

Vorschläge der Kommission würden es dem Bankensektor ermöglichen, deutlich größere Risiken einzugehen, als es internationale Expert*innen im Basler Ausschuss und andere führende Wirtschaftsmächte empfehlen.

JE GRÖSSER DIE BANK, DESTO BESSER

Die EU hat sich eifrig gegen eine strengere Bankenaufsicht eingesetzt, mehr noch als andere Weltmächte. Besonders deutlich zeigte sich dies bei der funktionalen Trennung von Banken. Daher überraschte es nicht, dass die Aussprache zu dem Thema, die die Kommission 2012 eröffnete, im Sande verlief.

Die Idee, Geschäfts- und Investmentbanken voneinander zu trennen, geht zurück auf die berühmten Reformen von US-Präsident Franklin D. Roosevelt nach dem Börsencrash von 1929. Angesichts der enormen Verluste privater Kleinsparer*innen und der verheerenden gesellschaftlichen Folgen verabschiedete der US-Kongress 1933 das Glass-Steagall-Gesetz. Es schrieb eine klare Trennung zwischen klassischem Bankgeschäft und Investmentbanking vor.

Das Glass-Steagall-Gesetz galt bis 1999, als es unter Präsident Clinton aufgehoben wurde. Diese Entscheidung kam die USA teuer zu stehen. 2008, als die Finanzkrise in vollem Gange war, schrieb der Nobelpreisträger Joseph Stiglitz, sie habe die Kultur des amerikanischen Bankenwesens verändert:

„Geschäftsbanken sollten keine risikoreichen Unternehmungen sein; sie sollten das Geld anderer Leute sehr konservativ verwalten. Aufgrund dieser Annahme erklärt sich der Staat bereit, im Falle der Zahlungsunfähigkeit für die Kosten aufzukommen. Investmentbanken hingegen verwalten traditionell das Geld reicher Leute – diese können größere Risiken eingehen, um größere Erträge zu erzielen. Als die Aufhebung von Glass-Steagall Investment- und Geschäftsbanken wieder zusammenführte, setzte sich die Kultur der Investmentbanken durch. Es gab eine Nachfrage nach der Art von hohen Renditen, die sich nur durch eine hohe Hebelwirkung und große Risiken erzielen ließen.“[34]

Die Risiken, die mit großen, komplexen Banken verbunden sind, wurden auch in der EU nicht vollständig ignoriert. Im November 2011 setzte die Kommission eine Sachverständigengruppe unter der Leitung des ehemaligen Präsidenten der finnischen Zentralbank, Erkki Liikanen, ein. Die Gruppe sollte Vorschläge zur Bankenstruktur in der EU erarbeiten sollte und prüfen, ob zusätzlich zu den Basler Eigenkapitalregeln weitere strukturelle Reformen im Bankensektor notwendig seien. Liikanens Gruppe bejahte dies und plädierte für eine funktionale Trennung

innerhalb großer Banken aus – eine Art abgespecktes Glass-Steagall-Gesetz,[35] das zumindest innerhalb von Großbanken eine klare Trennung zwischen Investment und Privatkundengeschäft ziehen sollte.

Doch die Kommission entschärfte die Vorschläge: Die Trennung der Bereiche sollte lediglich freiwillig erfolgen. Der ohnehin zurückhaltende Reformvorschlag wurde zudem vonseiten des Finanzsektors und großen Mitgliedstaaten wie Deutschland und Frankreich heftig attackiert. Das Zusammenspiel aus mangelndem politischem Ehrgeiz, Widerstand in den Mitgliedstaaten und einer reaktionsschnellen, gut organisierten Finanzlobby sorgte letztlich dafür, dass das gesamte Projekt zur europäischen Bankenstruktur fallengelassen wurde. Die offizielle Begründung der Kommission: Die Ziele der Finanzstabilität würden in zwischen in anderen Maßnahmen – insbesondere im Rahmen der Bankenunion – verfolgt.[36]

DIE BANKENUNION – DER RETTUNGSRING FÜR GROSSBANKEN

In den Jahren nach dem Höhepunkt der Finanzkrise 2008 sorgte vor allem eines für Aufruhr in der Öffentlichkeit: die enormen Summen, die von den Regierungen zur Rettung maroder Banken ausgegeben wurden. Zwischenzeitlich beliefen sich die staatlichen Beihilfen in der EU auf 4,5 Billionen Euro. Obwohl die endgültige Rechnung nur etwa ein Drittel davon betrug, blieb es ein gewaltiger Betrag.[37] Die Bankenunion wurde der Öffentlichkeit als Maßnahme angepriesen, die gewährleisten würde, dass solch massive Staatshilfen für Banken, die unverantwortlich gehandelt hatten, der Vergangenheit angehören würden – dieses Versprechen wurde nicht gehalten.

Streng genommen verfolgte die Bankenunion nicht das Ziel, Finanzstabilität zu schaffen. Vielmehr war sie der Versuch, finanzieller Instabilität – und dem damit verbundenen enormen Risiko durch instabile Megabanken – mittels einer verstärkten Bankenaufsicht entgegenzuwirken. Im Rahmen der Bankenunion unterliegen die 130 größten Banken in Europa dem einheitlichen Aufsichtsmechanismus (*Single Supervision Mechanism*, SSM), der von der 2015 neu geschaffenen Aufsichtsbehörde der EZB umgesetzt wird. Im Jahr 2016 wurde die Bankenunion um Regeln zur Sanierung und Abwicklung von Banken erweitert. Ergänzt wurde dieser Mechanismus 2016 durch den einheitlichen Abwicklungsmechanismus (*Single Resolution Mechanism*, SRM), einer Reihe von Verfahren, die bei der Rettung scheiternder Banken greifen sollen.[38] Im

schlimmsten Fall kann der Aufsichtsrat beschließen, dass die Bank abgewickelt werden muss, d. h. sie wird zum Schutz der öffentlichen Interessen vor der Insolvenz gerettet. Da nur große Banken unter diese Regelung fallen, geht es oft um sehr viel Geld.

Als der ursprüngliche Vorschlag 2013 und 2014 diskutiert wurde, sorgte vor allem die Erwartung für Diskussionen, dass Banken selbst einen Teil zahlen müssten. Die Finanzlobby setzte alles daran, hohe Abgaben ihrerseits in einen Abwicklungsfonds zu verhindern. Das zahlte sich aus. Am Ende wurde nur eine geringe Bankenabgabe eingeführt, welche die erste Zahlung im Falle einer Abwicklung abdeckt. 2023 war der Fonds vollständig eingezahlt – mit rund 78 Milliarden Euro an Beiträgen aus dem Finanzsektors. Dies ist jedoch nur ein Bruchteil der Summe der Beihilfepakete aus der Zeit der Krise von 2008, die mehr als das 70-fache des Betrags für die Bankenunion betrugen. Der Betrag soll als kleiner Puffer dienen, aber nicht als Schutz vor großen Zusammenbrüchen und damit auch nicht vor neuen, von den Steuerzahler*innen finanzierten Hilfsmaßnahmen für Banken.

Während noch ungeklärt ist, ob der Rest über nationale Beiträge oder europäische Mittel finanziert werden soll, bleibt klar: Die Bankenunion schützt nicht die Steuerzahler*innen. Die Eigenmittel der Banken reichen nicht aus, um den Zusammenbruch auch nur eines einzigen Großinstituts abzufedern.

Statt Banken kleiner zu machen, um sie kontrollierbarer zu gestalten, fördert die Bankenunion sogar weiteres Wachstum der Großbanken. Ein wichtiges Instrument, das den Aufsichtsbehörden im Rahmen der Bankenunion zur Verfügung steht, ist die Möglichkeit, gescheiterte Banken an andere Institute zu verkaufen. BNP Paribas-Chef Jean-Laurent Bonnafé kommentierte: „Der stärkste Teil des Bankensystems kann eine Form der Konsolidierung darstellen – entweder durch Übernahmen oder organisches Wachstum.“[39] Großbanken wie die BNP Paribas, die sich als starken Teil des Systems sehen, könnten dann noch größer werden, und das vielleicht sogar mit geringen Kosten. Bonnafé zeigte sich erfreut, dass der Mechanismus zur Bewertung der Vermögenswerte einer schwachen Bank auf Basis des Marktwertes – Preise werden anhand der sogenannten *Mark-to-Market*-Bewertung (MTM) ermittelt – zugunsten des Käufers ausgelegt ist.[40] So kann der Abwicklungsmechanismus dazu beitragen, dass große Banken noch größer werden und noch größere finanzielle Vorteile erhalten.

Bislang hat die EU-Bankenunion die niedrigen Erwartungen voll erfüllt. Im Juni 2017 gab der einheitliche Abwicklungsausschuss grünes Licht für die Übernahme der angeschlagenen spanischen Banco Popular durch die Großbank Santander für die überschaubare Summe von 1 Euro. Noch im selben Jahr beschloss der Ausschuss, dass zwei kriselnde italienische Banken staatliche Beihilfen erhalten sollten, um gefährdete Investor*innen zu schützen. Die Beihilfen beliefen sich auf rund 5 Milliarden Euro,[41] und so wurde eine große Bank noch größer und die Staatskasse noch ärmer.

Wenn das Problem darin besteht, dass die Großbanken *„too big to fail"* sind – so groß, dass es die Staatkasse teuer zu stehen kommt, wenn ihr Bankrott droht oder tatsächlich eintritt – dann ist eine Bankenunion nicht die Lösung. Auch dann nicht, wenn die letzten Elemente erfolgreich umgesetzt würden: nämlich eine gemeinsame Einlagensicherung für Kleinsparer*innen sowie ein gemeinsamer fiskalischer Rückhalt zur Unterstützung von Bankenabwicklungen.

DIE EHRGEIZIGEN ZIELE DER EU

Die Rolle, die die EU letztlich eingenommen hat, entsprach kaum den Erwartungen jener Vertreter*innen der linken Mitte in Europa, die seit den 1990er-Jahren gehofft hatten, dass sie die Finanzmärkte stärker durch Regulierung zügeln würde. Betrachtet man die Entwicklung seit 1999 – dem Jahr, in dem der Aktionsplan der Kommission für einen stärker integrierten Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen verabschiedet wurde –, zeigt sich: Die Hoffnungen der Linken wurden bei weitem nicht erfüllt. Vor der Krise von 2008 ignorierte die EU die Risiken, die mit der Liberalisierung der Finanzmärkte einhergingen, wofür sie schließlich einen hohen Preis zahlte. Doch auch die nach der Krise eingeleiteten Reformen zielten vor allem darauf ab, dem Finanzsektor weiterhin ein *„Business as usual"* zu ermöglichen. Am deutlichsten wurde dies mit der Wiedereinführung der CDOs, jener Wertpapiere, die einst die Krise ausgelöst hatten.

Hinter dieser Entwicklung steht vor allem das Bestreben, einen starken europäischen Finanzsektor aufzubauen – und genau dieser Wunsch hat eine umfassende Reform der Finanzmärkte verhindert. Mitunter musste die Finanzlobby im Parlament alle Register ziehen, um Entscheidungen zu ihren Gunsten zu beeinflussen, doch sie konnte sich dabei stets auf die Rückendeckung einflussreicher Regierungen verlassen. So verteidigten beispielsweise Deutschland und Frankreich nicht nur den Kurs der EU in Finanzfragen, sondern auch ihre eigenen Großbanken.

Und auch die Kommission steht klar auf ihrer Seite – das macht die Zähmung der Finanzmärkte und ihrer Lobbys zu einer wahren Herkulesaufgabe.

Die Behauptung, Großbanken lägen im öffentlichen Interesse, bleibt unbelegt. Warum sollte es angemessen sein, dass die Vermögenswerte einer einzigen Bank das BIP eines ganzen Landes übersteigen? Zumal Europa zusätzlich nicht nur mit den Folgen der Finanzkrise zu kämpfen hatte, sondern zugleich auch die Erschütterungen der Eurokrise überstehen mussten.

Nach Ansicht der EU ist ein weltweit wettbewerbsfähiger Finanzsektor unverzichtbar. Um europäische Banken global an die Spitze zu bringen, sollen ihnen auf dem europäischen Markt optimale Bedingungen geschaffen werden. Daher bekommen die größten Akteur*innen immer wieder die Gelegenheit, die Regeln des Spiels selbst mitzugestalten. Nicht einmal eine verheerende Finanzkrise konnte an diesem Modus Operandi auf EU-Ebene etwas ändern – zu tief sitzt die Vorstellung, dass genau das den Kern der EU ausmacht: ein echter Wettbewerbsstaat.

QUELLEN

1 José Manuel Barroso, *Introductory remarks - Pre-European Council Press Conference of President Barroso*, 14. Oktober 2008. Verfügbar unter: ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_08_524 (Zugriff: 13. November 2023).

2 Daniel Mügge, *Widen the market, narrow the competition: Banker interests and the making of a European capital market* (Colchester: ECPR Press, 2010), 103.

3 Wim Mijs und Asunción Caparrós Puebla, „Making the Single Market in Financial Services a Reality", in *European Union Lobbying – Changes in the Arena*, herausgegeben von Robin Pedler (London: Palgrave, 2002), 259.

4 Europäische Kommission, *Umsetzung des Finanzmarktrahmens: Aktionsplan*, KOM(1999) 232 endgültig, 11. Mai 1999. Verfügbar unter: eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:51999DC0232 (Zugriff: 13. November 2023).

5 Ibid.

6 Wim Mijs und Asunción Caparrós Puebla, op. cit., 263-264.

7 ALTER-EU, *A captured Commission – The role of the financial industry in shaping EU regulation*, November 2009. www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/a-captive-commission-5-11-09.pdf (Zugriff: 3. Dezember 2023).

8 Europäische Kommission, *Report of the Alternative Investment Expert Group*, Juli 2006. Verfügbar unter: www.efmlg.org/Docs/Meeting%2021/Item%208a%20Report%20of%20the%20Alternative%20Investment%20Expert%20Group%20Juli%202006.pdf (Zugriff: 13. November 2023).

9 Kenneth Haar et al., „Banking on the bankers – regulation and the financial crisis", in *Bursting the Brussels Bubble*, herausgegeben von ALTER-EU (Brüssel: ALTER-EU, 2010), 89. Verfügbar unter: www.alter-eu.org/book/bursting-the-brussels-bubble (Zugriff am 13. November 2023).

10 Charlie McCreevy, „The Credit Crisis – Looking Ahead", Rede im *Institute of International & European Affairs*, 09/41 (Dublin, 9. Februar 2009). Verfügbar unter: ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_09_41 (Zugriff: 13. November 2023).

11 Ibid.

12 Corporate Europe Observatory, Friends of the Earth Europe & SpinWatch, *Would you bank on them?*, Februar 2009. Verfügbar unter: corporateeurope.org/de/financial-lobby/2009/02/would-you-bank-them (Zugriff: 13. November 2023).

13 The High Level Group on Financial Supervision in the EU, *Report*, Brüssel, 25. Februar 2009. Verfügbar unter: ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication14527_en.pdf (Zugriff: 13. November 2023).

14 Corporate Europe Observatory, *The fire power of the financial lobby*, 9. April 2014. Verfügbar unter: corporateeurope.org/de/financial-lobby/2014/04/fire-power-financial-lobby (Zugriff: 13. November 2023).

15 Corporate Europe Observatory, *Regulating investment funds: the power of filthy lucre*, November 2010. Verfügbar unter: corporateeurope.org/de/2010/11/regulating-investment-funds (Zugriff: 13. November 2023).

16 Socialist Group in the European Parliament, *Hedge funds and private equity – A critical analysis*, April 2007. Verfügbar unter: www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/2239_EN_publication_hedge_funds_2.pdf (Zugriff: 13. November 2023).

17 Socialist Group in the European Parliament, *Draft directive has more holes than Swiss cheese*, Pressemitteilung, 2009.

18 James Mackintosh, George Parker und Nikki Tait, „Hedge funds Mai quit UK over draft EU laws", *Financial Times*, 3. Juni 2009. Verfügbar unter: www.ft.com/content/593df65a-5079-11de-9530-00144feabdc0 (Zugriff: 3. Dezember 2023).

19 Berater der Grünen Fraktion, persönlicher Austausch, Mai 2010.

20 Corporate Europe Observatory, *Amendments for free*, 24. Mai 2011. Verfügbar unter: corporateeurope.org/de/amendments-free (Zugriff: 13. November 2023).

21 The Week, *How London banks find ways around Europe's bonus laws*, 14. Februar 2014. Verfügbar unter: theweek.com/business/57334/how-london-banks-find-ways-round-europes-bonus-laws (Zugriff: 3. Dezember 2023).

22 Europäische Kommission, *Memo: New rules on credit rating agencies (CRAs) enter into force – frequently asked questions*, Brüssel, 18. Juni 2013. Verfügbar unter: ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_13_571 (Zugriff: 13. November 2023).

23 Audit International, *Talks about the EU 10 year audit rotation have been put on hold*, 5. Dezember 2013. Verfügbar unter: www.audit-international.com/talks-over-the-eu-10-year-audit-rotation-have-put-on-hold (Zugriff am 13. November 2023).

24 Valentina Pop, „EU audit reform reduced to ‚paper tiger'", *EUobserver*, 23. Januar 2014. Verfügbar unter: https://euobserver.com/green-economy/ar4aa4443c (Zugriff: 3. Dezember 2023).

25 Ewald Engelen und Anna Glasmacher, *Simple, Transparent and Standardized: Narratives, Law and the Interest Coalitions behind the European Commission's Capital Markets Union,* Foundation for European Progressive Studies, September 2016. Verfügbar unter: pure.uva.nl/ws/files/37115872/438.pdf (Zugriff: 13. November 2023).

26 Christopher Whittall (IFR News), „Banks race to sell first post-crisis managed synthetic CDO", *Reuters*, 24. Januar 2020. Verfügbar unter: www.reuters.com/article/banks-race-to-sell-first-post-crisis-man-idUSL8N29T3NP (Zugriff am 13. November 2023).

27 Europäischer Rechnungshof, *Control of State aid to banks, Audit Preview*, März 2019. Verfügbar unter: www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/ap19_05/ap_state_aid_en.pdf (Zugriff: 13. November 2023).

28 BNP Paribas und Santander Vermögenswerte, Daten von Statista (Verfügbar unter: statista.com). Vermögenswerte der Danske Bank, Daten von Macrotrends (Verfügbar unter: macrotrends.net). (Beide Zugriffe: 01. März 2022).

29 Adrian Blundel-Wignal, Paul Atkinson und Caroline Roulet, „Bank business models and the Basel system: Complexity and interconnectedness", *OECD Journal: Financial Market Trends*, No. 2 (2013), 43-68, 1. Verfügbar unter: 10.1787/fmt-2013-5jzb2rhkd65b (Zugriff: 13. November 2023).

30 Nicolas Véron, „The European Union Lags on Basel III Banking Reforms", *Peterson Institute for International Economics*, 10. Dezember 2014. Verfügbar unter: www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/european-union-lags-basel-iii-banking-reforms (Zugriff: 13. November 2023).

31 Corporate Europe Observatory, *Deutsche Bank, the blindfolded regulator and the 26 billion euro vanishing trick*, 8. Mai 2013. Verfügbar unter: corporateeurope.org/de/news/deutsche-bank-blindfolded-regulator-and-26-billion-euro-vanishing-trick (Zugriff: 13. November 2023).

32 Europäische Kommission, *Pressemitteilung: Banking Package 2021: New EU rules to strengthen banks' resilience and better prepare for the future*, 27. Oktober 2021. Verfügbar unter: ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_5401 (Zugriff am 13. November 2023).

33 Fitch Ratings, *EU Basel Dilution Could Halve the 2030 Capital Impact for Banks*, 1. November 2021. Verfügbar unter: www.fitchratings.com/research/banks/eu-basel-dilution-could-halve-2030-capital-impact-for-banks-01-11-2021 (Zugriff: 13. November 2023).

34 Joseph Stiglitz, „Capitalist Fools", *Vanity Fair*, Nr. 1 (2009), 9. Dezember 2008. Verfügbar unter: www.vanityfair.com/news/2009/01/stiglitz200901-2 (Zugriff: 13. November 2023).

35 Generaldirektion Finanzstabilität, F*inanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion, Reforming the structure of the EU banking sector - Liikanen report* (2 Oktober 2012), iii. Verfügbar unter: finance.ec.europa.eu/publications/liikanen-report_en (Zugriff: 13 November 2023).

36 Europäische Kommission, *Arbeitsprogramm der Kommission 2018: Eine Agenda für ein enger vereintes, stärkeres und demokratischeres Europa*, COM/2017/0650 final, Anhang 4, 24. Oktober 2018. Verfügbar unter: eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM:2017:650:FIN (Zugriff: 13. November 2023).

37 Europäischer Rechnungshof, *Control of state aid to banks*, März 2019. Verfügbar unter: www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/ap19_05/ap_state_aid_en.pdf (Zugriff am 13. November 2023).

38 *Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates*, 15. Mai 2014. Verfügbar unter: eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32014L0059 (Zugriff: 13. November 2023).

39 Toby Fildes, „Banking union could trigger consolidation", *GlobalMarkets*, 11. Oktober 2013. Verfügbar unter: www.globalcapital.com/globalmarkets/article/28myg1zat9wedl-0g21qtc/emerging-markets/banking-union-could-trigger-consolidation (Zugriff: 13. November 2023).

40 FinanceWatch, *Report on the Bank Resolution Recovery Proposal of the European Commission*, 18. März 2013, 25-27. Verfügbar unter: www.finance-watch.org/publication/report-on-the-bank-resolution-and-recovery-proposal-of-the-ec (Zugriff: 13. November 2023).

41 Jack Ewing, „E.U. Commission Approves Billions in Aid for 2 Italian Banks", *The New York Times*, 25. Juni 2017. Verfügbar unter: www.nytimes.com/2017/06/25/business/eu-italy-banks-popolare-veneto.html (Zugriff: 13. November 2023).

4

DIE EUROKRISE UND DIE STILLE REVOLUTION

Die Krise und der Ausbau des Wettbewerbsstaates 113
Ungleiche Folgen der Krise 114
Ein früher Vorstoß zugunsten der Wettbewerbsfähigkeit 116
Eine kurze Auseinandersetzung über die Auslegung der Krise 117
Die Troika und ihre Kreditprogramme 119
Linksruck in Griechenland 120
Die Unterwerfung von Syriza 121
Disziplin – nicht nur in der Peripherie 123
Die EU und die französischen Arbeitsmarktreformen 125
Strukturreformen per Dekret 126
Disziplin unter allen Umständen – der Fiskalpakt 127
Hin zu einer vertieften wirtschaftspolitischen Steuerung der EU 129
Der Bericht der fünf Präsidenten 130
Corona-Hilfen 131
Tief integrierte Eurokrisenpolitik 134
Der Kern des Wettbewerbsstaates 135
Quellen 136

In Krisenzeiten werden politische Ziele gesetzt, die in stabilen Phasen undenkbar wären. Wer das Narrativ der Krise beherrscht – einschließlich der Frage nach ihren Ursachen und Lösungen –, kann Großes bewirken. Im Jahr 2010 hatte sich die Finanzkrise in der EU zu einer umfassenden Wirtschaftskrise ausgeweitet, die so gravierend war, dass sie die gemeinsame Währung der Union, den Euro, in ihrer Existenz bedrohte. Diese Eurokrise sollte die EU grundlegend verändern. Sie ebnete den Weg für eine neue, vertiefte Phase der wirtschaftlichen und politischen Integration und brachte eine Vielzahl von Verfahren zur Reform der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten hervor.

Sowohl die Kommission als auch verschiedene Lobbygruppen wie der ERT hatten in den Jahren vor der Krise mehrere Vorschläge für eine engere Koordinierung der europäischen Wirtschaftspolitik abgelehnt. Doch die Krise eröffnete ihnen die Chance, vieles rasch umzusetzen. Mehrere Kommissar*innen – allen voran Kommissionspräsident Barroso, der die bahnbrechende Entwicklung 2010 als „stille Revolution“[1] bezeichnete – wurden angesichts der sich eröffnenden neuen Möglichkeiten von Begeisterung erfasst. Nicht unwesentlich trugen seine

Kommission, die deutsche Regierung, der ERT und der Arbeitgeberverband BusinessEurope dazu bei, dass die Eurokrise zu einem Wendepunkt für das Projekt des europäischen Wettbewerbsstaats wurde.

DIE KRISE UND DER AUSBAU DES WETTBEWERBSSTAATES

Zunächst einmal gelang es Barroso und seinen Verbündeten, die Krise als eine Krise der Wettbewerbsfähigkeit zu deuten. Fehlgeleitete wirtschaftspolitische Entscheidungen hatten viele Mitgliedstaaten auf einen Kurs gebracht, der sich nun als schwerwiegender Verstoß gegen die Haushaltsregeln erwies: Haushaltsdefizite und Schulden schnellten in die Höhe. In den Jahren nach dem Ausbruch der Eurokrise 2010 folgte ein strukturierter Angriff auf keynesianische Maßnahmen. Statt ehrgeiziger staatlicher Investitionsprogramme verhängten die EU-Institutionen Sparmaßnahmen. Auch im Bereich Beschäftigung wurden klassische Lösungsansätze wie eine Stärkung der Binnennachfrage oder Unterstützung für Arbeitslose durch Entscheidungen auf EU-Ebene verhindert.

Damit betrat der Wettbewerbsstaat Neuland. Zwar waren Arbeitsmarktpolitik und nationale Haushalte bereits zuvor Gegenstand europäischer Diskussionen, galten aber im Großen und Ganzen als Domäne nationaler Politikgestaltung. Mit der Eurokrise vollzog sich ein Wandel: Die Kommission erhielt in diesen Fragen weitreichende Befugnisse, und zentrale Dogmen des Wettbewerbsstaates wurden auf EU-Ebene stärker institutionalisiert. Ein neues System der „wirtschaftspolitischen Steuerung" (*Economic Governance*) wurde eingeführt.

Für erfahrene Beobachter*innen war es keine Überraschung, dass der Euro ein hohes Maß an Integration nach sich ziehen würde. Als der Euro 1999 eingeführt wurde, war allgemein klar, dass sich die Volkswirtschaften des Euroraums einander annähern mussten, um die Stabilität der Währung zu gewährleisten. Mit anderen Worten: Schwächen am einen Ende des Euroraums würden unweigerlich auf das andere übergreifen. Aus diesem Grund stellte insbesondere die deutsche Regierung frühzeitig weitreichende Forderungen im Hinblick auf die Wirtschafts- und Währungsunion – das Fundament des Euro –, um sich von der stabilen D-Mark verabschieden zu können. Dies führte zum Stabilitätspakt, der auf der Tagung des Europäischen Rates im Juni 1997 beschlossen und noch im selben Jahr im Vertrag von Amsterdam verankert wurde.

Der Stabilitätspakt verpflichtete alle EU-Mitgliedstaaten zu einer strikten Haushaltsdisziplin: einem maximalen Haushaltsdefizit von 3 % und einer maximalen

Staatsverschuldung von 60 % des BIP. Damit sollte sichergestellt werden, dass die Volkswirtschaften krisenfest waren und Ungleichgewichte abgefedert werden konnten. Die Regierungen Nordeuropas befürchteten, dass Schulden und Defizite in anderen Mitgliedstaaten wirtschaftliche Probleme – etwa Inflation – auslösen würden, die sich auf ihre eigenen Volkswirtschaften auswirken könnten. Es galt also, Disziplin durchzusetzen.

Einige Wirtschaftswissenschaftler*innen hielten dieses Risiko jedoch für gering. Monetarist*innen glaubten, dass die Einführung der Währung wirtschaftliche Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedstaaten mühelos beseitigen würde. Andere äußerten sich deutlich skeptischer: Sie sahen sowohl in der gemeinsamen Währung als auch im Stabilitätspakt ein Risiko.[2] Ihrer Ansicht nach würde der Euro zu größeren wirtschaftlichen Ungleichheiten führen – eine Einschätzung, die durch die Eurokrise bestätigt wurde. Die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten nahmen zu, und die bestehenden Ungleichgewichte in der Eurozone spielten dabei eine zentrale Rolle.

Zwar wurde die Finanzkrise durch ungezügelte Spekulationen auf den Finanzmärkten ausgelöst, doch griff sie rasch auf die sogenannte Realwirtschaft über. Finanzinstitute fielen wie Dominosteine, Unternehmen gingen in Konkurs, Millionen Menschen verloren ihr Zuhause oder ihre Arbeit. Diese Entwicklung war vielerorts zu beobachten, doch in der EU schlug die Krise anders durch als in den USA – sie verstärkte dort bestehende Ungleichgewichte in der Eurozone. Deshalb griff sie in der EU nicht nur tiefer, sondern hielt auch länger an. Noch Jahre später hatten weder Griechenland, Italien, Portugal noch Spanien den Rückstand aufgeholt: ihr Bruttoinlandsprodukt lag im Jahr 2022 weiterhin unter dem Vorkrisenniveau von 2010.

UNGLEICHE FOLGEN DER KRISE

Die Krise spaltete die Eurozone in Gewinner*innen und Verlierer*innen. Während Deutschland, die Niederlande, Finnland und Österreich relativ glimpflich davonkamen, stellte sich die Lage in Irland und Südeuropa ganz anders dar. Mit dem Euro entfiel die Möglichkeit, über die Abwertung der nationalen Währung dem harten Wettbewerb aus anderen Teilen der EU entgegenzuwirken. Zwischen 1999 und 2007 führte das in Ländern wie Italien, Griechenland, Portugal, Irland und Spanien zu erheblichen Handelsdefiziten gegenüber dem Rest der EU, insbesondere gegenüber Deutschland, das seinerseits von einem hohen Handelsüberschuss und einer florierenden Exportwirtschaft profitierte.[3]

Ein wesentlicher Grund für diese Entwicklung liegt in der Lohnpolitik. Im Jahr 1999 einigten sich die Sozialpartner*innen in Deutschland auf Lohnzurückhaltung, angeblich um Arbeitsplätze zu sichern. In der Folge führte die Bundesregierung mit den sogenannten Hartz-Gesetzen eine Reihe von Reformen ein, die das Arbeitskräfteangebot sichern und die Löhne niedrig halten sollten. Besonders die Hartz-IV-Reform kürzte das Arbeitslosengeld drastisch und verschlechterte die Arbeitsbedingungen vieler Beschäftigter. Für die deutsche Wirtschaft, insbesondere die Exportindustrie, waren diese Maßnahmen ein Geschenk: Die Löhne blieben niedrig, Deutschland verschaffte sich einen Wettbewerbsvorteil – zum Nachteil von Unternehmen in anderen Mitgliedstaaten des Binnenmarkts.[4] Das ungleiche Verhältnis zwischen dem industriellen Zentrum Europas und Südeuropa trug wesentlich zum Boom der deutschen Exporte bei – sowohl innerhalb der EU als auch weltweit. Der Exportanteil am deutschen BIP stieg ab 1999 deutlich an, von etwa 30 % auf einen Höchststand von 50 % im Jahr 2013.[5] In vielen anderen Ländern der Eurozone war das Gegenteil der Fall: Sie verloren im internationalen Handel massiv an Boden.[6]

Der Druck, die Löhne niedrig zu halten, ist ein strukturelles Merkmal der Eurozone seit dem Vertrag von Maastricht, der Flexibilisierung auf den Arbeitsmärkten durchsetzte und damit die Politik der gemeinsamen Währung sowie eine strikte Haushaltspolitik zementierte. „Den Wettlauf nach unten gewonnen hat Deutschland, das die Löhne in den letzten zehn Jahren weitaus erfolgreicher gedrückt hat als die Länder am Rande Europas“, schrieb der griechische Ökonom Costas Lapavitsas 2013.[7] Auch die Wechselkursgestaltung des Euro begünstigte ein Ungleichgewicht. Der Kurs der neuen Währung wurde als Durchschnittswert festgelegt, basierend auf der Gesamtposition der EU im Welthandel, ohne die großen wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten angemessen zu berücksichtigen. Für deutsche Verhältnisse war der Euro-Kurs niedrig, was die Exporte beflügelte. Für Länder wie Griechenland oder Spanien war er dagegen zu hoch, was ihre Exporte schwächte.

Die Euro-Mitgliedschaft brachte den südeuropäischen Ländern jedoch auch einen Vorteil: niedrige Zinssätze. Ähnlich wie der Wechselkurs spiegelten auch die Zinsen einen Durchschnitt der bisherigen nationalen Zinssätze wider, was es Griechenland, Spanien und Italien ermöglichte, günstig Kredite aufzunehmen. Für viele angeschlagene Unternehmen in Südeuropa wurden Kredite zum Rettungsanker.

Als die Finanzkrise ausbrach, waren viele Länder an der Peripherie Europas bereits hoch verschuldet – allerdings überwiegend privat, nicht staatlich. In Spanien und Portugal lag der Anteil der privaten Verschuldung bei 87 % bzw. 84 %, während in Griechenland die öffentliche Verschuldung mit 58 % überwog. Die Finanzkrise goss zusätzliches Öl ins Feuer, denn sie traf genau jene regionalen Ungleichgewichte, die im Euro-Projekt angelegt waren. Als Finanzinstitute infolge spekulativer Investitionen zusammenbrachen und Kredite nicht mehr verfügbar waren, wirkte sich das auf die gesamte EU aus, jedoch traf es einige Länder deutlich härter. Im Oktober 2009 räumte die griechische Regierung ein, dass die Staatsverschuldung weit höher war als bisher angegeben. Es folgten drastische Kürzungen öffentlicher Ausgaben. Im Februar 2010 brach schließlich die Eurokrise offen aus.

Auf den Finanzmärkten wurden für griechische Staatsanleihen plötzlich deutlich höhere Zinsen verlangt. Bis dahin war es unvorstellbar gewesen, dass innerhalb der Eurozone für einzelne Staaten unterschiedliche Zinssätze gelten könnten. Die Finanzmärkte hatten die Währungsunion bis dahin als Einheit betrachtet. Doch 2010 stiegen auch die Zinsen für spanische und portugiesische Anleihen erheblich an, was teils auf spekulative Angriffe gegen den Euro zurückzuführen war.[8] Dies hätte in den betroffenen Ländern zum Staatsbankrott führen können, und damit zum Ende der Euro-Mitgliedschaft. Ab 2010 wurden daher alle Register gezogen, um den Euro zu retten: Die EZB begann, Staatsanleihen aufzukaufen, und arbeitete gemeinsam mit anderen EU-Institutionen an Strategien für den Umgang mit den besonders betroffenen Ländern.

EIN FRÜHER VORSTOSS ZUGUNSTEN DER WETTBEWERBSFÄHIGKEIT

Die wirtschaftlichen Disparitäten und die ungleichen Auswirkungen der Krise machten deutlich, dass die Eurozone nicht jener ideale einheitliche Währungsraum war, als den ihn viele betrachtet hatten. Tatsächlich waren die internen Unterschiede so gravierend, dass sie nach der Finanzkrise eine weitere, tiefgreifende Krise in der Realwirtschaft auslösten. Dass es zu solchen Ungleichgewichten kommen konnte, überraschte jedoch nicht alle. Insbesondere keynesianische Ökonom*innen argumentieren seit jeher, dass eine gemeinsame Währung nur dann funktionieren kann, wenn sie durch einen Staat ergänzt wird, der Ausgleichszahlungen an wirtschaftlich schwächere Regionen leisten kann.

Es gibt verschiedene Schätzungen darüber, wie hoch solche Transfers zwischen Zentrum und Peripherie ausfallen müssten, um eine stabile Währungsunion zu gewährleisten. Im Jahr 2010 schätzte der britische Ökonom Lord Skidelsky, dass die EU etwa 10 % des BIP ihrer Mitgliedstaaten für Umverteilungszwecke aufbringen müsste – das Zehnfache des heutigen EU-Haushalts –, um die strukturellen Ungleichgewichte auszugleichen, die der Instabilität des Euro zugrunde liegen.[9]

Bereits vor dem Ausbruch der Eurokrise hatte die Peripherie der Eurozone, angeführt von Frankreich, einen EU-Solidarhaushalt zur Unterstützung angeschlagener Volkswirtschaften gefordert, während die deutsche Regierung auf einen Sparkurs pochte. Die Kommission blieb in dieser Phase nicht untätig: Anfang 2009 begann sie, systematisch an einer Strategie zur Bewältigung der Krise zu arbeiten, die Wettbewerbsfähigkeit ins Zentrum stellte und die Lissabon-Strategie fortführen sollte.

Die Diskussion um diese Strategie war letztlich ausschlaggebend dafür, wie Kommission und Rat die Krise deuten und ihr begegnen würden. Im November 2009 bat die Kommission die wichtigsten Wirtschaftsakteur*innen um Stellungnahmen. Besonders aktiv zeigten sich BusinessEurope und der ERT, die frühzeitig für einen wettbewerbsbasierten Krisenansatz und eine stärkere wirtschaftspolitische Steuerung der Mitgliedstaaten warben. Sie „drängten unablässig auf den weiteren Ausbau der technokratischen Kontrollfunktion der EU-Institutionen gegenüber der Wirtschafts- und Finanzpolitik der Mitgliedstaaten […]. Es gelang ihnen, diese politischen Ziele in eine verstärkte globale Wettbewerbsstrategie einzubinden und sie auf die Tagesordnung der EU zu setzen, lange bevor Griechenland in finanzielle Schwierigkeiten geriet," fassten Bob Jessop und Mathis Henrich in ihrer Analyse des Streits um die Sparpolitik zusammen.[10]

EINE KURZE AUSEINANDERSETZUNG ÜBER DIE AUSLEGUNG DER KRISE

Die sogenannte Strategie „Europa 2020" war mehr als nur ein Fahrplan zur Überwindung der Eurokrise. Sie bezog sich auch auf den Binnenmarkt und die Handelspolitik. Als sie im März 2010 – just in dem Moment, als die Eurokrise an Fahrt aufnahm – beschlossen wurde, bot sie einen politisch abgestimmten Rahmen für die Krisenreaktion: „Die haushaltspolitische Konsolidierung und langfristige Stabilisierung der öffentlichen Finanzen muss mit weitreichenden

Strukturreformen insbesondere auf den Gebieten der Altersversorgung, des Gesundheitswesens, des sozialen Schutzes und der Bildungssysteme einhergehen," hieß es in dem Papier. Eine verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung und ein strengeres Durchsetzen des Stabilitätspakts sollten sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten „die wichtigsten Strukturreformen zur Überwindung der Wachstumshürden" umsetzen.[11]

Damit war die Forderung der südlichen Länder nach finanziellen Ausgleichsmechanismen zwischen Gewinner*innen und Verlierer*innen der Krise rasch vom Tisch. Aus Sicht der Kommission und der Verfechter*innen der Austeritätspolitik – insbesondere der Regierungen Deutschlands, der Niederlande, Finnlands, Dänemarks und Schwedens – lagen die verheerenden Folgen der Finanz- und Eurokrise vor allem in einer verantwortungslosen Haushaltspolitik südeuropäischer Staaten in den Jahren vor der Krise begründet. Die durch die Einführung des Euro entstandenen wirtschaftlichen Ungleichgewichte wurden in dieser Perspektive weitgehend ausgeblendet.

Die Kritik, die vor allem aus Brüssel und von den Regierungen Nordeuropas vorgetragen wurde, konzentrierte sich auf zwei Aspekte: Erstens seien überholte arbeitsrechtliche Vorschriften für eine Lohnentwicklung verantwortlich gewesen, bei der die Gehälter stärker stiegen, als es die Produktivität rechtfertigte. Zweitens habe eine expansive Ausgabenpolitik dazu geführt, dass zum Zeitpunkt des Krisenausbruchs kaum fiskalische Puffer vorhanden gewesen seien. Dieses Deutungsmuster der Krise und ihrer Ursachen wurde im Jahr 2010 mit allen verfügbaren Mitteln verbreitet. Mit der Annahme der Strategie „Europa 2020" setzte sich dieses Narrativ als dominante Sichtweise durch.

„Manchmal haben Krisen auch ihr Gutes," sagte Kommissionspräsident Barroso im Mai 2010. „Anstatt wie früher über das Für und Wider der Stabilitätspolitik zu diskutieren, geht es jetzt darum, den [Stabilitäts-]Pakt zu stärken. In Frankreich spricht man sogar davon, Obergrenzen für die Staatsverschuldung in der Verfassung zu verankern. Noch vor ein paar Wochen wäre das unvorstellbar gewesen."[12]

DIE TROIKA UND IHRE KREDITPROGRAMME

Die daraus entstandene Kluft zwischen den am stärksten betroffenen Ländern und jenen, die vergleichsweise glimpflich davonkamen, prägte die intensivste Phase in der jüngeren Geschichte der EU. Portugal, Irland, Italien, Griechenland und Spanien sowie die neuen Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa (mit möglicher Ausnahme Polens) bildeten die wirtschaftliche Peripherie. Demgegenüber standen Deutschland, die Niederlande, Belgien, Österreich und die nordischen Länder als wirtschaftliches Zentrum. Auch dort gab es Verluste, doch das Schlimmste blieb aus.

Es folgte eine Phase großer Spannungen zwischen den Regierungen, in der die Peripherieländer de facto unter externe Verwaltung gestellt wurden. Portugal, Irland, Griechenland und Spanien mussten umfangreiche Kredite über ein Gremium aus drei Institutionen aufnehmen – den Internationalen Währungsfonds (IWF), die Europäische Zentralbank (EZB) und die Europäische Kommission. Dieses Dreigespann wurde als „Troika" bekannt (griechisch für Dreiergruppe). In den Jahren nach der Eurokrise war sie nicht nur für die Kreditvergabe zuständig, sondern auch für die Ausarbeitung und Durchsetzung der Kreditbedingungen: Schuldenabbau, ausgeglichene oder gar positive Staatshaushalte und detaillierte Vorgaben zur Privatisierung öffentlicher Unternehmen.

Darüber hinaus wurden sogenannte „Strukturreformen" zur Bedingung gemacht, die aus Sicht der Gläubiger*innen den Ausweg aus der Krise weisen sollten. Gemeint waren damit insbesondere „Marktliberalisierung und Deregulierung mit Schwerpunkt auf dem Arbeitsmarkt" im Rahmen einer Strategie, die auf Lohnsenkung und Einschnitte in die Rentensysteme abzielte.[13] [14] Außerdem wurden „Reformen der öffentlichen Verwaltung, die Umstrukturierung bzw. Privatisierung staatlicher Unternehmen, die Verbesserung der Arbeitsverwaltungen und die Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens" gefordert, wie eine Analyse zusammenfasste.[15]

Der deutsche Finanzminister Wolfgang Schäuble, wohl der prominenteste Verfechter solcher Strukturreformen während der Eurokrise, erklärte 2015 in einer Rede im Bundesfinanzministerium: „Man kann die öffentlichen Haushalte nicht ohne Strukturreformen, insbesondere Arbeitsmarktreformen und Sozialreformen, sichern. Im Gegenteil: Das eine unterstützt das andere."[16] In dieser Logik gelten Arbeitsmarkt- und Sozialreformen als Voraussetzung für Wettbewerbsfähigkeit und ihr Fehlen als Hauptursache der Krise. Die Rolle der Finanzspekulation sowie

die durch den Euro erzeugten Ungleichgewichte wurden in diesem Deutungsrahmen nicht thematisiert.

Die Kreditprogramme verliefen allerdings nicht überall gleich. Im Fall Sloweniens handelte es sich überwiegend um ein IWF-Darlehen, bei dem die Troika nur eine Nebenrolle spielte. In Spanien ging es um einen Kredit zur Rettung spanischer Banken, der ein vergleichsweise kurzes Programm auslöste. In Irland und Italien hingegen übernahm die EZB die Führung. Als Zentralbank des Euroraums ist sie sowohl unabhängig von den Regierungen als auch für die Geldpolitik der Eurozone zuständig, was sie zu einer besonders mächtigen Institution macht. In beiden Fällen drohte sie den Regierungen schriftlich, den nationalen Banken den Zugang zu Liquidität zu entziehen – eine Maßnahme, die die Volkswirtschaften lahmgelegt hätte. In Irland führte dies dazu, dass die Regierung unter Druck einen Kredit zur Rettung zweier Banken aufnahm.[17] Der italienische Präsident Silvio Berlusconi hingegen weigerte sich und musste daraufhin zurücktreten.[18] Die Forderungen der EZB wurden daraufhin von einer technokratischen Regierung unter Führung des ehemaligen EU-Kommissars Mario Monti umgesetzt.

LINKSRUCK IN GRIECHENLAND

Im Jahr 2010 setzte Griechenland das wohl härteste Sparprogramm der gesamten Krise um. Staatliche Vermögenswerte wurden verkauft – darunter der bedeutende Hafen von Piräus südlich von Athen –, Zehntausende Staatsbedienstete entlassen, Renten und Sozialleistungen gekürzt. Griechische Arbeitnehmer*innen verloren über Nacht viele ihrer lang erkämpften Rechte. Eine halbe Million unterernährter Kinder und ein Anstieg der Selbstmordrate um 45 % machten die gesellschaftlichen Folgen dieser „Kur“ drastisch sichtbar.

2015 führte die Krise zu einer politischen Erschütterung. Bei den Wahlen im Januar errang die linksgerichtete Partei Syriza die Mehrheit im Parlament. Ihr Vorsitzender Alexis Tsipras wurde zur zentralen Figur in den Verhandlungen mit den Gläubiger*innen, flankiert vom Finanzminister Yanis Varoufakis. Syriza forderte einen Schuldenschnitt in Höhe von 160 Milliarden Euro, versprach jedoch, dass sowohl private Gläubiger*innen als auch der IWF ihren Anteil erhalten würden.

Das von Syriza vorgelegte Krisenprogramm bestand aus vier zentralen Elementen:

1. Bewältigung der humanitären Krise: 1,88 Milliarden Euro zur Deckung der Grundbedürfnisse der von Armut betroffenen Bevölkerung.
2. Wirtschaftliche Belebung und Steuergerechtigkeit: Steuererleichterungen zur Entlastung der besonders betroffenen Mittelschicht sowie die Gründung einer öffentlichen Entwicklungsbank mit einem Startkapital von 1 Milliarde Euro.
3. Arbeitsmarktprogramm: Schaffung von 300.000 Arbeitsplätzen im öffentlichen und privaten Sektor.
4. Demokratische Vertiefung: Stärkung der Autonomie lokaler Behörden und Aufbau neuer Institutionen zur Förderung der gesellschaftlichen Beteiligung an Gesetzgebung und anderen Prozessen.[19]

Dieser Plan stand in deutlichem Gegensatz zur bisherigen EU-Krisenpolitik. Er war zwar nicht besonders umfassend und tatsächlich eher zaghaft, aber mächtige Akteur*innen in der EU betrachteten ihn als überholt und lehnten ihn ab.

Die griechische Regierung führte an, dass in der Vergangenheit Schuldenerleichterungen üblich waren, wenn die Gläubiger*innen erkannt hatten, dass sie ihr Geld nicht zurückbekommen und die Rückzahlungen lähmende Auswirkungen auf die Schuldner*innen haben würden. Griechenland bezog sich dabei auf die Schulden Deutschlands, zu deren Erlass es 1953 beigetragen hatte. Syrizas Antwort auf die Austerität lässt sich am ehesten als keynesianisches Programm beschreiben: Mit vergleichsweise geringen Mitteln sollte eine alternative ökonomische Dynamik angestoßen werden, um das Land aus der Spirale der Sparpolitik zu befreien – einer Politik, die sich in den Jahren zuvor als katastrophal wirkungslos erwiesen hatte.

DIE UNTERWERFUNG VON SYRIZA

In den ersten Monaten nach den griechischen Wahlen im Februar 2015 herrschte bei Syriza vorsichtiger Optimismus. Als ich im März desselben Jahres mit John Milios, einem der wichtigsten Wirtschaftsberater der Regierung, über die Chancen auf ein neues Abkommen mit der Troika sprach, zeigte auch er sich zuversichtlich. Wie die Regierung hielt er es für realistisch, nach dem Regierungswechsel auf eine veränderte Behandlung durch die EU zu hoffen. Ein Plan B schien daher nicht erforderlich. Ein Austritt aus dem Euro und die Rückkehr zu einer nationalen Währung – was die Drohungen der EZB, den griechischen Banken die Geldzu-

fuhr zu kappen, entschärft hätte – sei kein gangbarer Weg, sagte er. Dabei war diese Option unter vielen Syriza-Mitgliedern durchaus populär. „Kein Opfer für den Euro" war nicht nur ein Slogan, sondern die offizielle Parteilinie.

Woher dieser Optimismus inmitten der Krise kam, bleibt schwer zu erklären. Seit Beginn der Eurokrise hatte die EU unbeirrt ihren Kurs verfolgt. Weder die steigenden Selbstmordraten noch die unterernährten Kinder oder die dramatisch anwachsende Arbeitslosigkeit führten zu einem Umdenken. Nur die glaubhafte Drohung eines Euro-Austritts hätte Verunsicherung auf Seiten der Gläubiger auslösen können. Doch innerhalb der griechischen Regierung bestand nie Einigkeit darüber, ob man diesen Schritt wirklich gehen würde.

Im Juni und Juli 2015 spitzte sich die Situation zu. Am 25. Juni 2015 ging ein Memorandum der Gläubiger*innen ein, dessen sofortige Unterzeichnung gefordert wurde. Das Schreiben enthielt Bedingungen, welche für die Syriza-Wählerschaft kaum akzeptabel waren: zusätzliche Kürzungen und weitreichende Privatisierungen. Überraschend stellte die griechische Regierung den Plan zur Abstimmung – eine Initiative, die ausgerechnet von Premierminister Tsipras ausging, dem kompromissbereitesten Vertreter der Regierung, der innenpolitisch häufig mit Finanzminister Varoufakis aneinandergeriet. Laut Varoufakis' späterem Bericht diente das Referendum letztlich dazu, Tsipras eine Rechtfertigung für eine vollständige Kapitulation zu liefern.[20] Auch wenn dies nicht explizit gesagt wird, legt vieles nahe, dass Tsipras mit einem Ja der Bevölkerung zu den Gläubigerforderungen gerechnet hatte.

Die zentrale Frage in dieser kritischen Phase lautete: Wie konnte die Liquidität der griechischen Banken gesichert werden? Es ging nicht darum, ob die Banken zahlungsfähig waren oder nicht, sondern ob sie den Geldfluss in die griechische Wirtschaft aufrechterhalten konnten. Im schlimmsten Fall würde die EZB die Geldzufuhr kappen – und genau das geschah am Tag der Referendumsankündigung.

In den darauffolgenden Tagen suchten Premierminister Tsipras und Finanzminister Varoufakis verzweifelt nach Möglichkeiten, die Geldautomaten mit ausreichend Bargeld zu versorgen, damit griechische Bankkund*innen jeweils 60 Euro pro Tag abheben konnten, ein Betrag, den die Regierung für ausreichend hielt, um bis zur Abstimmung durchzuhalten.[21] Griechenland war am Limit.

In dieser Lage zog die Regierung ernsthaft einen Euro-Austritt in Betracht – nicht aus eigenem Antrieb, sondern weil Partner in der EU darauf drängten. Finanz-

minister Varoufakis legte einen „Plan X“ vor: ein paralleles Zahlungssystem, das schrittweise zur Wiedereinführung der Drachme führen sollte. „Lies es und weine,“ sagte er zu Tsipras. Die Rückkehr zur Drachme wäre schmerzhaft gewesen, aber die Alternative – die Akzeptanz der Gläubigerforderungen – hielt Varoufakis für noch schlimmer.[22]

Aus diesem Grund ging die griechische Bevölkerung am 5. Juli 2015 mit dem gleichen Gefühl zur Urne, das die Regierung gehabt haben muss – als ob ihnen eine Waffe an den Kopf gehalten würde. Dennoch votierten sie mit überraschend deutlicher Mehrheit mit Nein. 61,3 % der Wähler*innen erteilten der Regierung das Mandat, die Forderungen zurückzuweisen.

Nur zehn Tage nach dem Referendum vollzog die Syriza-Regierung jedoch eine Kehrtwende und akzeptierte die Bedingungen. Es hatte gerade einmal fünf Monate gedauert, um die Krisenstrategie des am härtesten getroffenen EU-Landes zu Fall zu bringen. Im Juli 2015 war das linke Experiment, das auf einer eng gefassten keynesianischen Strategie beruhte, Geschichte.

In der Folge unterzeichnete die Syriza-Regierung mehrere Abkommen, allerdings unter völlig veränderten Bedingungen. Griechenland hatte jeglichen Verhandlungsspielraum verloren. Das letzte von Syriza unterzeichnete Abkommen verpflichtete das Land zu einem Haushaltsüberschuss von 2,2 % bis zum Jahr 2060 und legte fest, was künftige griechische Regierungen tun dürfen und was nicht.[23] So wurde an Griechenland ein Exempel statuiert.

DISZIPLIN – NICHT NUR IN DER PERIPHERIE

Parallel zur Griechenland-Krise setzte die Europäische Kommission eine Entwicklung in Gang, die den EU-Institutionen eine wesentlich größere Rolle in der Haushalts- und Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten verschaffte. Als das sogenannte Europäische Semester auf einem EU-Gipfel im Juni 2010, nur drei Monate nach Beginn der Eurokrise, verabschiedet wurde, kommentierte Kommissionspräsident Barroso: „Was wir erleben, ist eine stille Revolution – im Sinne einer stärkeren wirtschaftspolitischen Steuerung in kleinen Schritten. Die Mitgliedstaaten haben zugestimmt – und ich hoffe, sie haben alles genau verstanden –, und zwar haben sie sehr wichtige Befugnisse der europäischen Institutionen in Bezug auf die Überwachung und eine viel strengere Kontrolle der öffentlichen Finanzen akzeptiert.“[24]

Das Europäische Semester ist ein Verfahren zur kontinuierlichen Abstimmung und Überprüfung der nationalen Haushalts- und Wirtschaftspolitiken. Es beginnt mit der Übermittlung eines nationalen Aktionsplans durch die Mitgliedstaaten an die Kommission. Darin werden die Eckpunkte des nächsten Staatshaushalts sowie der wirtschaftspolitische Kurs dargelegt. Die Kommission analysiert die Pläne und gibt Empfehlungen ab, die im Juni oder Juli desselben Jahres vom Ministerrat diskutiert und abgestimmt werden. Auf dieser Grundlage legen die nationalen Regierungen ihre Haushaltsentwürfe für das Folgejahr vor.

Ganz neu war dieses Verfahren nicht. Bereits 2002 hatte der ERT festgestellt: „Bereits in der Entwurfsphase sollten die Auswirkungen der nationalen Haushalte und der wichtigsten finanzpolitischen Maßnahmen auf Ebene der Union überprüft werden."[25] Einer der eifrigsten Befürworter dieses Ansatzes war EU-Kommissar Mario Monti, der ihn 2005 in den Ministerrat einbrachte, zu einer Zeit, als Frankreich und Deutschland Mühe hatten, die im Stabilitätspakt vorgesehenen Schulden- und Defizitregeln einzuhalten. Als im Januar 2011 in Brüssel das erste Europäische Semester offiziell eingeläutet wurde, zählte Monti zu den Hauptrednern. Er zeigte sich erfreut, dass ein Vorschlag, der sechs Jahre zuvor noch keine Unterstützung fand, nun umgesetzt wurde: „Danke, Griechenlandkrise...," sagte er mit breitem Lächeln.[26]

Das Europäische Semester war nur ein erster kleiner Schritt hin zu einer stärkeren Kontrolle der Wirtschaftspolitik auf EU-Ebene. Zwischen 2010 und 2014 wurden neun neue Regelwerke verabschiedet, die die Grundlage für das neue Steuerungsmodell bildeten und die Einhaltung des Stabilitätspakts verschärften. Fristen für die Einleitung von Sanktionsverfahren bei Regelverstößen wurden verkürzt, die möglichen Strafzahlungen erhöht.

Zudem wurde ein ganzes Maßnahmenpaket zur Überwachung sogenannter makroökonomischer Ungleichgewichte eingeführt. Wie das Defizitverfahren kann auch dieses zu einem separaten Verfahren und Geldstrafen führen. Einem Mitgliedstaat, der bei allen relevanten Indikatoren versagt, kann eine Strafe in Höhe von bis zu 0,5 % seines Bruttoinlandsprodukts auferlegt werden – was in etwa der Hälfte seines jährlichen Beitrags zum EU-Haushalt entspricht. Es dauerte nicht lange, bis das neue Modell der wirtschaftspolitischen Steuerung seine Stärke unter Beweis stellte und mit Frankreich eines der mächtigsten EU-Länder traf.

DIE EU UND DIE FRANZÖSISCHEN ARBEITSMARKTREFORMEN

Obwohl Frankreich von der Finanz- und Eurokrise weniger stark betroffen war als die Länder an der Peripherie der Eurozone, war das Haushaltsdefizit so erheblich, dass die Kommission bereits 2009 ein Vertragsverletzungsverfahren einleitete. In den folgenden Jahren richtete sich der Fokus zunehmend auf die Produktivität sowie auf Löhne und Arbeitsbedingungen auf dem französischen Arbeitsmarkt. Aus Sicht der Kommission und mehrerer Mitgliedstaaten, insbesondere Deutschlands, waren Reformen dringend erforderlich.

Sieben Jahre lang wurde diese Forderung mit Nachdruck verfolgt und mündete schließlich in eine tiefgreifende Reform des französischen Arbeitsrechts. Arbeitsmarktreformen standen seit Langem auf der Wunschliste der Kommission. Mit dem neuen Verfahren zur Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte von 2013, das später in das Europäische Semester integriert wurde, entstand ein weiteres Instrument, um politischen Druck auf Frankreich auszuüben.[27]

Das Ziel war klar: Die Lohnentwicklung in Frankreich galt im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit als problematisch, und die Regierung sollte Maßnahmen ergreifen, um grundlegende Regeln zu verändern. Zwischen 2011 und 2017 wurde in allen länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters betont, dass Frankreich nicht nur unter einer Schulden-, sondern auch unter einer Wettbewerbsfähigkeitskrise leide. Vor allem die Kommission forderte daher umfassende „Strukturreformen."

Auch die deutsche Regierung spielte dabei eine aktive Rolle. Es kam zu hochrangigen Treffen zwischen den beiden Regierungen, in denen Deutschland versuchte, Frankreich auf einen bestimmten Reformkurs festzulegen. In weiteren Ministertreffen machte Berlin deutlich, dass die bilateralen Beziehungen Schaden nehmen könnten, sollte Paris den Empfehlungen der Kommission nicht folgen. Deutschland bot sogar an, Frankreich bei der Ausarbeitung des Staatshaushalts und eines Strukturreformplans zu unterstützen.[28]

Der französische Arbeitgeberverband *Mouvement des Entreprises de France* (MEDEF) hatte sich bereits seit Jahren für eine Reform des Arbeitsrechts eingesetzt und war ein zentraler Akteur im Kampf um den französischen Arbeitsmarkt. MEDEF mühte sich nach Kräften, die EU aktiv in seine Reformbemühungen einzubeziehen, sowohl eigenständig als auch unter BusinessEurope. Mit dem Europäischen Semester hatte BusinessEurope ein altes Ziel erreicht und war

fortan bestrebt, seinen Einfluss auf die Ausgestaltung und das Ergebnis des Verfahrens zu maximieren.

STRUKTURREFORMEN PER DEKRET

Das wichtigste Schlagwort des Europäischen Semesters lautete „Strukturreformen", insbesondere im Bereich des Arbeitsrechts, und Frankreich stand dabei im Fokus. BusinessEurope etablierte ein spezielles Instrument, das sogenannte „Reformbarometer", in dem auf Grundlage von Beiträgen der nationalen Arbeitgeberverbände Empfehlungen für jeden Mitgliedstaat formuliert wurden. Wenn MEDEF also eine Reform forderte, konnte der Verband auf unmittelbare Unterstützung durch BusinessEurope und insbesondere durch die Kommission zählen.

Die französische Regierung setzte die Reformen in zwei Phasen um. Zunächst mit dem „Macron-Gesetz" von 2014, das größere Flexibilität für Arbeit außerhalb regulärer Arbeitszeiten und für Kündigungen vorsah. Doch weder die Kommission noch MEDEF waren damit zufrieden. In Brüssel stufte MEDEF mithilfe des Reformbarometers weitere Arbeitsmarktreformen als „äußerst wichtig" ein.[29] Es gibt deutliche Hinweise darauf, dass MEDEF erheblichen Aufwand betrieb, um die Kommission von seinen Positionen zu überzeugen. Allein in der ersten Jahreshälfte 2015, während die Kommission ihre Empfehlungen an Frankreich ausarbeitete und der Ministerrat darüber abstimmte, traf sich MEDEF acht Mal mit verschiedenen EU-Kommissar*innen.[30]

Als die Kommission ihre Empfehlungen veröffentlichte, entsprach insbesondere Empfehlung Nr. 6 exakt den Forderungen von MEDEF. Sie sah vor, dass es „auf Unternehmens- und Sektorebene Ausnahmen von nationalen Regelungen" geben solle, was bedeutete, dass nationale Tarifverträge ihren verbindlichen Mindestcharakter verlieren würden. Zu diesem Zeitpunkt war der Konflikt zwischen der Kommission und dem Rat auf der einen und der französischen Regierung auf der anderen Seite bereits eskaliert. Frankreich verstieß gegen die Regeln zu Haushaltsdefiziten und makroökonomischen Ungleichgewichten und riskierte eine Geldstrafe von bis zu 11 Milliarden Euro.[31]

Ein weiterer Schritt wurde notwendig. Auf das Macron-Gesetz folgte das sogenannte El-Khomri-Gesetz, das darauf abzielte, den Status der nationalen Branchentarifverträge im französischen Arbeitsrecht weiter zu schwächen, insbesondere in Fragen der Arbeitszeit und des Kündigungsschutzes. Ziel war es, betriebliche Vereinbarungen zu ermöglichen, die unterhalb des bisherigen natio-

nalen Schutzniveaus liegen. Dies entsprach in vollem Umfang den Empfehlungen der EU.

Die Reaktion ließ nicht auf sich warten: Es kam zu monatelangen Massenprotesten. Auch im französischen Parlament stießen die Reformvorhaben auf starken Widerstand. Wie schon das Macron-Gesetz wurde daher auch das El-Khomri-Gesetz nicht parlamentarisch beschlossen, sondern per Präsidialdekret in Kraft gesetzt.

DISZIPLIN UNTER ALLEN UMSTÄNDEN – DER FISKALPAKT

Auch wenn sich die deutsche Regierung gelegentlich im Hintergrund hielt, gingen zentrale Impulse und Vorschläge für die nächste Stufe der wirtschaftspolitischen Steuerung fast immer von Angela Merkel und ihrem Kabinett aus – allen voran Finanzminister Wolfgang Schäuble. Die Aussicht, deutsches Geld an südeuropäische „Schiffbrüchige" zu verleihen, veranlasste sie, die Hürden immer wieder zu erhöhen. Doch selbst nach acht neuen EU-Verordnungen zur Verschärfung der Schuldenregeln sah Merkel das Projekt nicht als abgeschlossen an.

Und so zauberte sie im März 2012 eine weitere Initiative aus dem Hut: den sogenannten Fiskalpakt. Dieser beruhte auf der deutschen Schuldenbremse, die jede amtierende deutsche Regierung dazu verpflichtet, keine neuen Schulden aufzunehmen. Die Schuldenbremse ist im Grundgesetz verankert und kann im Bundestag nur durch eine Zweidrittelmehrheit geändert werden, was eine hohe Hürde darstellt. Merkel wollte vergleichbare Mechanismen in den Verfassungen aller Mitgliedstaaten verankern.

Sie hatte viele Verbündete, nicht nur in den Mitgliedstaaten, sondern auch in der Kommission und der EZB. „Damit die Währungsunion fortbestehen kann, müssen alle Länder bereit sein, sich einer Disziplin zu unterwerfen, die von keiner Regierung geändert werden kann," sagte der damalige EZB-Chef Mario Draghi auf einer Pressekonferenz.[32]

Der Fiskalpakt verschärfte die bestehenden Schulden- und Defizitregeln weiter. Die teilnehmenden Staaten mussten sicherstellen, dass ihr sogenanntes strukturelles Defizit – also das konjunkturbereinigte Haushaltsdefizit – nicht mehr als 0,5 % des BIP beträgt. Damit wurde fiskalische Zurückhaltung zur Pflicht, unabhängig von der wirtschaftlichen Lage. Bemerkenswert war zudem, dass diese Regeln nicht nur auf nationaler Ebene galten, sondern auch für untergeordnete

Verwaltungseinheiten, also jene Ebenen, auf denen zentrale Sozialleistungen erbracht werden.

Auch wirtschaftlich starke Länder außerhalb der Eurozone wurden so einem rigiden Regime unterworfen, das spürbare Auswirkungen auf ihre Sozialpolitik hatte. Dänemark, das im Jahr 2000 per Referendum den Euro abgelehnt hatte, orientierte sich dennoch eng an der Eurozone und unterstützte den Fiskalpakt aus Überzeugung. Bei einer Anhörung im dänischen Parlament sagte der Präsident der Nationalbank, Nils Bernstein: „Meiner Meinung nach ist Europa dabei, die Wirtschaftspolitik zu bürokratisieren. Leider ist das unter den gegebenen Umständen notwendig."[33] Flexibilität ermögliche es den Staaten, „notwendige Anpassungen" zu umgehen, und dem müsse man mit harten Verfahren und Indikatoren begegnen.

Ein besonders aufschlussreiches Beispiel für die sozialen Auswirkungen dieser Politik bietet Dänemark: Die dänische Gewerkschaftsbewegung stellte im Jahr 2021 fest, dass die Kommunen aus Angst vor Sanktionen im Rahmen der Fiskalregeln regelmäßig weniger Geld für soziale Leistungen ausgeben, als ihnen laut Haushalt zur Verfügung stünde – in vielen Fällen sogar weniger, als sie selbst veranschlagt hatten. Über einen Zeitraum von zehn Jahren habe sich so ein strukturelles Unterausgeben von insgesamt 27,7 Milliarden Kronen (nahezu 4 Milliarden Euro) angesammelt.[34]

Es handelt sich also um eine breite Palette von Verfahren, die im Zuge der Eurokrise eingeführt wurden und nahezu alle Aspekte der Wirtschaftspolitik betreffen. Ein Bericht von Martin Schirdewan, Mitglied des Europäischen Parlaments für die Partei Die Linke, dokumentiert, dass es im Rahmen des Europäischen Semesters auch bei sensiblen Themen wie Sozial- und Arbeitsmarktpolitik keine Zurückhaltung bei Empfehlungen gab: Zwischen 2011 und 2018 wurde in 105 Fällen eine Anhebung des Rentenalters oder Kürzung der Rentenausgaben gefordert, 63-mal Einsparungen im Gesundheitswesen, 50-mal eine gedämpfte Lohnentwicklung und 45-mal Kürzungen bei der Arbeitslosen- oder Sozialhilfe.[35]

Mit anderen Worten: Parameter, die mit den Dogmen des Wettbewerbsstaates übereinstimmen, werden so stark wie möglich gefördert. Denn genau zu diesem Zweck wurde das Europäische Semester eingerichtet: um Strukturreformen – insbesondere am Arbeitsmarkt – voranzutreiben und die Haushalte der Mitgliedstaaten mit Disziplin auf einem klaren Kurs zu halten. Es ist ein systematischer Versuch, die keynesianischen Steuerungsmodelle zu verdrängen und sie

durch die Logik des Wettbewerbsstaates zu ersetzen. Gleichzeitig zeigt sich hier ein besonders deutliches Beispiel für das systemische Demokratiedefizit, das mit dem europäischen Wettbewerbsstaat einhergeht: Entscheidende politische Fragen wurden von der nationalen Ebene auf die europäische Ebene verlagert, wo sie ohne wirkliche Beteiligung oder öffentliche Diskussion abgehandelt werden.

HIN ZU EINER VERTIEFTEN WIRTSCHAFTSPOLITISCHEN STEUERUNG DER EU

Die Bemühungen, den Wettbewerbsstaat auf neue Grundlagen zu stellen, nahmen zunehmend die Form einer organisierten Jagd auf alles an, was der Wettbewerbsfähigkeit und soliden Staatsfinanzen vermeintlich im Wege steht. Zwar befasst sich das Europäische Semester inzwischen auch mit Fragen wie Bildung, Jugendarbeitslosigkeit oder dem Klimawandel. Der eigentliche Schwerpunkt liegt jedoch nach wie vor auf Strukturreformen – und seine Durchschlagskraft entfaltet das Verfahren vor allem über Regeln zu Schulden, Defiziten und makroökonomischen Ungleichgewichten. Empfehlungen, die mit der Kontrolle dieser Indikatoren verknüpft sind, genießen besonderes Gewicht.

Noch während die neuen Regelwerke zur wirtschaftspolitischen Steuerung im Europäischen Parlament und im Rat verhandelt wurden, plädierte der damalige deutsche Finanzminister Wolfgang Schäuble für die Schaffung eines neuen Superkommissars – von anderen auch als „Haushaltszar" bezeichnet. Dieser sollte mit einem Vetorecht gegenüber den Haushaltsgesetzen von Mitgliedstaaten ausgestattet werden, bevor diese im jeweiligen Parlament beschlossen würden. EZB-Präsident Mario Draghi stellte sich umgehend hinter diesen Vorschlag.[36] Auch wenn der Plan bislang nicht umgesetzt wurde und in den letzten Jahren politisch kaum eine Rolle spielte, wird eine entschlossenere Durchsetzung der Vorgaben des Europäischen Semesters weiterhin diskutiert – ein Superkommissar wäre dabei eine mögliche Option unter mehreren.

Aus Sicht von BusinessEurope liegt das Kernproblem in der mangelnden Umsetzungskraft des Europäischen Semesters. Wie das Beispiel Frankreich zeige, könne das Verfahren durchaus effektiv sein – allerdings nur, wenn ein Mitgliedstaat sich bereits in einem kritischen Zustand befinde, gemessen an den Kriterien des Stabilitätspakts und den Vorgaben zu makroökonomischen Ungleichgewichten. Hält sich ein Staat hingegen schadlos, so bleiben der Kommission, anderen Regie-

rungen und wirtschaftsnahen Akteur*innen kaum Druckmittel, um Reformen durchzusetzen.

Gerade dies ist BusinessEurope seit Langem ein Dorn im Auge. Der Verband setzt sich dafür ein, dass die Empfehlungen des Europäischen Semesters verbindlicher werden – auch für Länder, die formal keine fiskalischen Regeln verletzen. In einem Positionspapier von 2015 fordert BusinessEurope, dass nationale Parlamente die Empfehlungen aktiv aufgreifen und sich ihrer Umsetzung verpflichtet fühlen sollten – auch wenn sie offiziell kein Mitspracherecht besitzen.[37]

Tatsächlich wurde die Forderung nach einer konsequenteren Umsetzung der Empfehlungen in den letzten Jahren zu einem wiederkehrenden Thema in den Stellungnahmen von BusinessEurope. Im Jahr 2021 hieß es in einem Papier des Verbands: „Wir müssen die Rolle des Europäischen Semesters bei der Förderung von Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz stärken, indem wir sicherstellen, dass alle Mitgliedstaaten […] die vereinbarten wachstums- und beschäftigungsfördernden Strukturreformen umsetzen.[38]

DER BERICHT DER FÜNF PRÄSIDENTEN

Auch auf der höchsten Ebene der EU-Institutionen wurden ausführliche Berichte über die nächsten Schritte der wirtschaftspolitischen Integration verfasst. Besonders hervorzuheben ist ein Bericht aus dem Jahr 2015, verfasst von den Präsidenten der Europäischen Zentralbank (Mario Draghi), der Europäischen Kommission (Jean-Claude Juncker), des Europäischen Rates (Donald Tusk), der Eurogruppe (Jeroen Dijsselbloem) und des Europäischen Parlaments (Martin Schulz).[39] Obwohl dieser Bericht bereits einige Jahre alt ist, dient er bis heute als zentrale Referenz. In mehreren Bereichen – etwa beim Aufbau einer Banken- und Kapitalmarktunion – wurde der darin enthaltene Fahrplan in den Folgejahren weitgehend eingehalten.

Der Bericht beschränkte sich auf eher allgemeine Überlegungen zu gemeinsamen wirtschaftspolitischen Leitlinien, stellte jedoch zentrale Konzepte in den Vordergrund, die bereits die Krisenpolitik der EU geprägt hatten: „Nachhaltige Konvergenz erfordert auch ein breiteres Spektrum an Maßnahmen, die unter die Überschrift ‚Strukturreformen' fallen, d. h. Reformen zur Modernisierung der Volkswirtschaften mit dem Ziel von mehr Wachstum und Beschäftigung. Das bedeutet sowohl effizientere Arbeits- und Produktmärkte als auch stärkere öffentliche Institutionen."[40] Dem Bericht zufolge würden diese Reformen ab 2017 „durch einen gemeinsam vereinbarten Satz an Konvergenz-Benchmarks, der einen rechtlichen

Charakter haben könnte," verbindlicher gestaltet werden. Erhebliche Fortschritte in Richtung dieser Benchmarks – und deren fortwährende Einhaltung nach ihrer Erreichung – seien eine Voraussetzung dafür, dass Mitgliedstaaten in der zweiten Phase an einem Mechanismus zur Absorption wirtschaftlicher Erschütterungen teilnehmen können.[41]

Mit anderen Worten: Alle Mitglieder der Eurozone müssten bereit sein, sich zu weitreichenden Strukturreformen zu verpflichten – insbesondere im Bereich des Arbeitsmarktes und im öffentlichen Sektor. Wer sich dem verweigere, müsse mit „harter Behandlung" durch die anderen Mitgliedstaaten rechnen.

Auch wenn die Formulierungen vage bleiben, lässt die Stoßrichtung kaum Zweifel zu: Strukturreformen, wie sie seit der Eurokrise in der EU den Ton angeben, sollen langfristig zur Grundbedingung der Zugehörigkeit zur Eurozone werden – unabhängig davon, ob sich ein Land in wirtschaftlicher Notlage befindet oder nicht. Angesichts ihrer Tragweite und möglichen sozialen wie politischen Folgen konnten diese Pläne nicht kurzfristig umgesetzt werden. Die im Bericht ursprünglich gesetzte Zielmarke – das Jahr 2025 – hat sich inzwischen als nicht haltbar erwiesen.

CORONA-HILFEN

Die Weiterentwicklung der WWU und der wirtschaftspolitischen Steuerung ist seit Jahren ein zentrales Leitmotiv der EU – und das galt auch während der COVID-19-Krise im Jahr 2020. Damals beschlossen die Mitgliedstaaten und die Kommission, die Defizit- und Schuldenregeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts auszusetzen, oder genauer: Verstöße nicht zu ahnden und keine Geldstrafen zu verhängen. Im Vergleich zur Eurokrise war die Reaktion auf die wirtschaftlichen Herausforderungen somit eine andere, auch wenn es zahlreiche Parallelen gab.

Die Pandemie stellte eine massive wirtschaftliche Belastung dar, die kein EU-Land ohne umfangreiche staatliche Beihilfen für Unternehmen und Maßnahmen zur Arbeitsplatzsicherung hätte bewältigen können. Diese Lage betraf alle Mitgliedstaaten gleichermaßen. Es war daher unvermeidlich, dass alle Länder gegen die Regeln des Stabilitätspakts verstießen, als die Krise sich ausbreitete und die Regierungen gezwungen waren, Unternehmen zu stützen und Beschäftigung zu sichern. Die Schulden- und Defizitquoten stiegen erheblich an. Für solche Fälle erlaubt eine Klausel im Unionsrecht eine vorübergehende Abweichung von den Fiskalvorgaben, etwa „bei einem außer-

gewöhnlichen Ereignis, das sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaats entzieht und erhebliche Auswirkungen auf die Finanzlage hat, oder in Zeiten eines schwerwiegenden wirtschaftlichen Abschwungs im Euro-Währungsgebiet oder in der Union insgesamt."[42]

Die Krise war auch der Auslöser für ein bemerkenswertes Experiment: eine gemeinsame Kreditaufnahme durch die EU, um den Mitgliedstaaten langfristige Darlehen zur Verfügung zu stellen, die erst ab dem Jahr 2058 zurückzuzahlen sind. Im Jahr 2021 nahm die Union 724 Milliarden Euro auf – 386 Milliarden davon wurden als Zuschüsse, 338 Milliarden als Kredite vergeben. Nach dem Verteilungsschlüssel erhielten die größten Länder den Löwenanteil, kleinere Länder mit niedrigerem Pro-Kopf-BIP jedoch anteilig mehr. Wie die Rückzahlung erfolgen sollte, wurde zunächst offengelassen – was Raum ließ für Vorschläge, eine Form direkter EU-Steuern einzuführen. Da die EU bisher über keine nennenswerten Kompetenzen zur direkten Steuererhebung verfügt, könnte dies langfristig als Impuls für weitere Integration im Bereich Steuerpolitik wirken.

Die Eurokrise hatte zu einer erheblichen Verschärfung der Haushaltsregeln geführt und eine Vielzahl von Verfahren hervorgebracht, die auf eine restriktivere Wirtschaftspolitik zielten, insbesondere im Bereich öffentlicher Ausgaben und des Arbeitsmarkts. Die Staaten mit den größten finanziellen Problemen mussten drastische Maßnahmen ergreifen, um Zugang zu Krediten zu erhalten. Viele Beobachter*innen sahen daher in der Reaktion auf die COVID-19-Krise einen deutlichen Richtungswechsel: Bei künftigen Krisen – ob in einzelnen Ländern oder in der gesamten Union – könne man mit größerer Flexibilität und einer Reform der Regeln rechnen. Doch die konkrete Handhabung der COVID-Krise erfüllte diese Erwartungen nicht.

Erstens war eine Anwendung der allgemeinen Regeln offensichtlich nicht praktikabel. Die Pandemie traf sämtliche Volkswirtschaften hart, und ein Festhalten an den fiskalpolitischen Vorgaben hätte die Krisenreaktionen aller Mitgliedstaaten erheblich behindert. Zweitens hätte die EU rasch und hart gegen Italien vorgehen müssen – das erste Land, das stark betroffen war, und obendrein ein großes. Angesichts der Lage in den Jahren 2020 und 2021 wäre das politisch hochbrisant, wenn nicht unmöglich gewesen.

Kommission und Rat wählten daher einen anderen Weg als während der Eurokrise. Die Darlehenspakete der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF; engl. *Recovery and Resilience Facility, RRF*), mit denen Investitionen in klimare-

levante Projekte und Digitalisierung unterstützt wurden, stellten ein Novum dar. Gleichzeitig war auch viel Kontinuität zu beobachten. Die Strategie war in mancher Hinsicht eine Fortführung und Ausweitung des Europäischen Semesters – jenes Steuerungsrahmens der WWU, der über die Jahre an Bedeutung gewonnen hatte. Dieses Verfahren, mit dem unter normalen Umständen die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten bewertet wird, wurde vorübergehend zu einem Instrument, mit dem geprüft wurde, ob die Länder die Anforderungen für die Darlehenspakete erfüllten.

Diese Kredite waren selbstverständlich nicht bedingungslos. Eine zentrale Auflage lautete: Alle Länder mussten den Empfehlungen des Europäischen Semesters 2019 nachkommen – was in vielen Fällen bedeutete, die Kürzungspolitik während der Pandemie fortzusetzen, etwa im Rentenbereich, wo 13 Mitgliedstaaten zuvor zum Abbau von Ausgaben aufgefordert worden waren. Zudem wurde jeder Genehmigung ein langwieriger Aushandlungsprozess vorgeschaltet, bei dem die nationalen Pläne so angepasst wurden, dass sie die Zustimmung anderer Mitgliedstaaten und der Kommission erhielten. So kam es beispielsweise zwischen der spanischen Regierung und der Kommission zu einem langen Tauziehen über Arbeitsmarktreformen. Die neue spanische Regierung hatte angekündigt, die arbeitsrechtlichen Reformen der konservativen Vorgängerregierung von 2012 – damals unter dem Druck der EU eingeführt – rückgängig zu machen. Die Frage lautete: Wie viele Maßnahmen konnten revidiert werden, ohne die Zustimmung anderer Mitgliedstaaten zu verlieren?[43]

Von Beginn an wurde vorausgesetzt, dass die Kreditpakete grundlegende Reformen beinhalten sollten. In den einschlägigen Regeln hieß es: „Es wird erwartet, dass die Umsetzung der geplanten Maßnahmen eine strukturelle Veränderung in der Verwaltung oder in den einschlägigen Institutionen [...] oder in den einschlägigen Politiken [...] herbeiführen wird, und es wird erwartet, dass sie eine nachhaltige Wirkung haben wird."[44] Mit anderen Worten: Strukturreformen waren gefordert. Die ARF wurde somit zu einer Plattform für die Förderung „aktiver Arbeitsmarktpolitik" und den Abbau von Rentenansprüchen – eine Richtung, die die Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters schon lange vorantreibt (siehe Kapitel 9).

TIEF INTEGRIERTE EUROKRISENPOLITIK

Die ARF lässt sich als ein Experiment begreifen, das als Vorlage für die Weiterentwicklung der WWU dienen könnte. Sie führte die europäische Integration der Wirtschaftspolitik über Haushaltsdisziplin und Geldstrafen hinaus: Wo bisher nur die Peitsche regierte, trat nun auch das Zuckerbrot auf den Plan. Investitionsmittel – ob als Darlehen oder Zuschüsse – können ebenfalls genutzt werden, um Reformen durchzusetzen. Dieser Gedanke war auch den fünf Präsidenten nicht fremd, als sie in ihrem Bericht – vorsichtig formuliert – die Einführung einer „Stabilisierungsfunktion" anregten: ein Finanztopf, aus dem Mitgliedstaaten belohnt werden könnten, wenn sie die wirtschaftspolitischen „Normen" ihres Plans erfüllen.[45] Auch wenn die COVID-19-Hilfen einen anderen Krisenbewältigungsmodus darstellten als jener während der Eurokrise, war das Grundprinzip keineswegs neu. Die „Normen", die wirtschaftspolitischen Maßstäbe, blieben dieselben.

Zugleich bedeuteten die COVID-19-Pakete keinen Bruch mit den Haushaltsregeln. Diese Vorschriften sind fest in den EU-Verträgen verankert und gelten bei den meisten Mitgliedstaaten, in der Kommission und bei großen Wirtschaftsverbänden weiterhin als Schlüssel zur wirtschaftlichen Integration der Union. Ebenso wenig stehen grundlegende Änderungen an der Ausgestaltung dieser Regeln zur Debatte: 2023 traten die Mitgliedstaaten in das dritte Jahr ihrer Gespräche über mögliche Anpassungen der Fiskalregeln ein. Im April 2024 einigte man sich schließlich darauf, den Anpassungspfad in Richtung der 3-Prozent-Defizitgrenze zu verlangsamen – allerdings nur unter der Bedingung, dass die zusätzlichen Ausgaben für Reformen verwendet werden, die der Umsetzung von auf EU-Ebene vereinbarten Strategien dienen, darunter auch Aufrüstung. Positive Änderungen in Bezug auf die sozialen Folgen der Sparpolitik wurden hingegen nicht beschlossen.

DER KERN DES WETTBEWERBSSTAATES

Die Eurokrise und die Reaktion der EU darauf bleiben ein unverzichtbarer Bezugspunkt, um den zukünftigen Kurs der EU zu verstehen. Da Wirtschafts- und Steuerpolitik das Herzstück des Wettbewerbsstaates bilden, ist davon auszugehen, dass die Union ihre Kompetenzen auf diesen Feldern weiter ausbauen wird. Unter dem Schlagwort der „Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion" wird hier eine der zentralen Auseinandersetzungen der kommenden Jahre stattfinden.

Doch dieser Kampf wird nicht einfach: Die Eurokrise hat einen zutiefst bürokratischen Politikstil hervorgebracht, der es Kommission und Mitgliedstaaten erlaubt, zentrale Fragen der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik in undurchsichtigen Verfahren hinter verschlossenen Türen zu verhandeln. Vielleicht kommt genau hierin das systemische Demokratiedefizit des europäischen Wettbewerbsstaates am deutlichsten zum Ausdruck.

QUELLEN

1 José Manuel Barroso, „The European Union and multilateral global governance," SPEECH/10/322, 18 Juni 2010. Verfügbar unter: ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_10_322 (Zugruff: 13. November 2023).

2 Martin Burcharth, Eksperternes egne ord om Danmark og euroen. *Information*, 8. Juli 2000. Verfügbar unter: www.information.dk/2000/07/eksperternes-egne-ord-danmark-euroen (Zugriff: 5. Dezember 2023).

3 Costas Lapavitsas, *Crisis in the Eurozone* (London: Verso Books, 2013), 29.

4 Ibid., 23.

5 Heiner Flassbeck und Costas Lapavitsas, *Against the Troika – Crisis and austerity in the Eurozone* (London: Verso Books, 2015), 32.

6 Ibid., 24-25.

7 Lapavitsas, *Crisis*, op. cit., 84.

8 Anders Lundkvist, *Eurokrisen: Europa mellem pengestyre og folkestyre* (Gjern: Forlaget Hovedland, 2013), 59.

9 Leigh Phillips, A primer on the crisis: Eurozone crash vs. United States of Europe. *EUobserver,* 13. Dezember 2010. Verfügbar unter: euobserver.com/green-economy/31451 (Zugriff: 5. Dezember 2023).

10 Mathis Heinrich und Bob Jessop, „Crisis construals and the Power of Construal (Deutungsmacht) in the EU crisis", in *Financial cultures and crisis dynamics*, herausgegeben von Bob Jessop, Brigitte Young, und Christoph Scherrer (London: Routledge, 2014), 286.

11 Europäische Kommission, *Europa 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum.* KOM(2010) 2020 final, 3. März 2010. Verfügbar unter: eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=celex:52010DC2020 (Zugriff am 13. November 2023).

12 Frankfurter Allgemeine Zeitung, Manchmal haben Krisen auch ihr Gutes. *Frankfurter Allgemeine Zeitung,* 25. Mai 2010. Verfügbar unter: www.faz.net/aktuell/wirtschaft/konjunktur/im-gespraech-jose-manuel-barroso-manchmal-haben-krisen-auch-ihr-gutes-1980525.html (Zugriff: 5. Dezember 2023).

13 Amandine Crespy and Pierre Vanheuverzwijn, „What 'Brussels' means by structural reforms: empty signifier or constructive ambiguity?," *Comparative European Politics*, 17 (2019), 92-111, doi: doi.org/10.1057/s41295-017-0111-0.

14 Europäische Kommission, *The Economic Impact of Selected Structural Reform Measures in Italy, France, Spain and Portugal*, Institutional Paper 023, April 2016. Verfügbar unter: economy finance.ec.europa.eu/system/files/2022-07/ip023_en.pdf (Zugriff: 5. Dezember 2023).

15 Crespy und Vanheuverzwijn, a. a. O.

16 Zitiert in Crespy und Vanheuverzwijn, 102.

17 Jean-Claude Trichet, Brief an den irischen Finanzminister Brian Lenihan, 15. Oktober 2010. Verfügbar unter: www.ecb.europa.eu/press/shared/pdf/2010-10-15_Letter_ECB_President_to_IE_FinMin.pdf?e19978a39fa112418947d2e16895009a (Zugriff: 13. November 2023).

18 Jean-Claude Trichet und Mario Draghi, Brief an den italienischen Ministerpräsidenten Silvio Berlusconi, 5. August 2011. Verfügbar unter: www.ecb.europa.eu/ecb/access_to_documents/document/pa_document/shared/data/ecb.dr.par2021_0001lettertoItalianPrimeMinister.en.pdf (Zugriff: 13. November 2023).

19 Syriza, *The Thessaloniki Programme*. Verfügbar unter: www.syriza.gr/article/SYRIZA---THE-THESSALONIKI-PROGRAMME.html (Zugriff am 13. November 2023).

20 Yanis Varoufakis, *Adults in the room* (London: Vintage Books, 2018), 443.

21 Ibid., 450.

22 Ibid., 457.

23 Panagiotis Sotiris, Disciplined and punished, *Jacobin Magazine*, 31. August 2018. Verfügbar unter: jacobin.com/2018/08/greece-syriza-tsipras-memoranda-austerity-odyssey (Zugriff am 13. November 2023).

24 Leigh Philips, EU ushers in 'silent revolution' in control of national economic policies. *EUobserver*, 16. März 2011. Verfügbar unter: euobserver.com/eu-political/31993 (Zugriff am 5. Dezember 2023).

25 European Roundtable of Industrialists, „EU Governance", ERT Discussion Paper, 30. Mai 2002, zitiert in: Corporate Europe Observatory, *Corporate EUtopia: How new economic governance measures challenge democracy*, Januar 2011. Verfügbar unter: dokumen.tips/documents/eutopia-for-corporations-corporate-europe-observ-the-business-lobby-hopes-that.html?page=1 (Zugriff: 1. Dezember 2023).

26 Zitiert in Corporate Europe Observatory, *Corporate EUtopia,* op. cit.

27 Felix Syrovatka, „Labour market policy under the new European economic governance; France in the focus of the new European labour market policy," *Capital and Class 45*, Nr. 2 (2020), 1-27, doi: 10.1177/0309816820943177.

28 Martine Orange, „Comment l'Europe a pesé sur la loi El Khomri", *Mediapart* (12. Juni 2016). Verfügbar unter: www.mediapart.fr/journal/france/120616/comment-leurope-pese-sur-la-loi-el-khomri (Zugriff: 13. November 2023).

29 MEDEF, „Spring 2015 Reform Barometer – France," in *Reform Barometer Spring 2015: Still lacking consistent reform across Europe*, herausgegeben von BusinessEurope (18. März 2015). Verfügbar unter :www.businesseurope.eu/publications/still-lacking-consistent-reform-across-europe-businesseuropes-reform-barometer-spring (Zugriff: 13. November 2023).

30 Syrovatka, op. cit., 17.

31 Corporate Europe Observatory, *How the EU pushed France to reforms of labour law* (27. Juni 2016). Verfügbar unter: corporateeurope.org/de/eu-crisis/2016/06/how-eu-pushed-france-reforms-labour-law (Zugriff: 13. November 2023).

32 Mario Draghi, „Einleitende Erklärung zur der Pressekonferenz", Europäische Zentralbank. Verfügbar unter: www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2012/html/is120308.en.html (Zugriff: 13. November 2023).

33 Nils Bernstein, Kommentar während einer Anhörung zum Fiskalpakt durch den Europaausschuss des dänischen Parlaments, Kopenhagen, 9. Februar 2012, Anm. d. Verf.

34 Fagbevægelsens Hovedorganisation, *Kommuners underforbrug skal gå til velfærd*. Verfügbar unter: fho.dk/blog/2021/04/22/kommunernes-underforbrug-skal-gaa-til-velfaerd (Zugriff: 5. Dezember 2023).

35 Emma Clancy, *Discipline and punish: End of the road for the EU's Stability and Growth Pact?* (Brüssel: Büro von Martin Schirdewan MdEP, 2020). Verfügbar unter: emmaclancy.files.wordpress.com/2020/02/discipline-and-punish-eu-stability-and-growth-pact.pdf (Zugriff: 13. November 2023).

36 Draghi backs eurozone super-commissioner plans. *BBC*, 28. Oktober 2012. Verfügbar unter: www.bbc.com/news/business-20116668 (Zugriff: 13. November 2023).

37 BusinessEurope, *Business views on the future of the EMU* (Brussels: BusinessEurope, 2015). Verfügbar unter: www.businesseurope.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/ecofin/2015-12-02_business_views_future_of_europes_emu.pdf (Zugriff: 13. November 2023).

38 BusinessEurope, *Economic governance review – position paper* (Brussels: BusinessEurope, 2021). Verfügbar unter: www.businesseurope.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/ecofin/2021-05-21_pp_eu_economic_governance_review.pdf (Zugriff: 13. November 2023).

39 Europäische Kommission, *Bericht der fünf Präsidenten* – Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden (Brüssel: Europäische Kommission, 2015). Verfügbar unter: 261ad02b-070a-47a1-b52b-b242db48addf_de (Zugriff: 13. November 2023).

40 Ibid., 7. Diese Passage basiert auf dem Originalbericht der fünf Präsidenten (2015). Die englische Buchfassung gibt das Zitat lediglich sinngemäß wieder und weicht dabei vom Wortlaut des Berichts ab, Anm. d. Hrsg.

41 Ibid., 5. Diese Passage basiert auf dem Originalbericht der fünf Präsidenten (2015). Die englische Buchfassung gibt das Zitat lediglich sinngemäß wieder und weicht dabei vom Wortlaut des Berichts ab, Anm. d. Hrsg.

42 *Verordnung 1175/2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates*, Amtsblatt der Europäischen Union, 16. November 2011, L 306/12. Verfügbar unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011R1175 (Zugriff: 22. November 2023). Die zitierte Passage stammt aus Art. 5 Abs. 1a der Verordnung (EG) Nr. 1466/97, geändert durch Verordnung (EU) Nr. 1175/2011. In der englischen Fassung des Buches wurde sie fälschlich dem EU-Vertrag zugeordnet bzw. als Verordnung 1466/97 zitiert. Diese Übersetzung wurde entsprechend korrigiert.

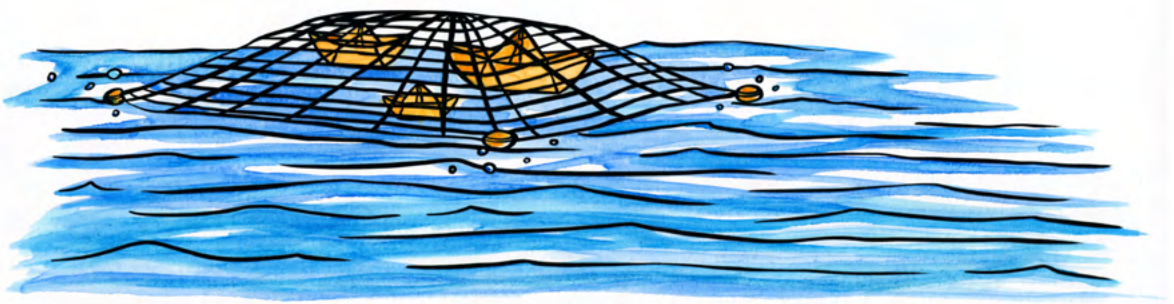
43 Andrés Gil, „La reforma laboral, elemento clave en el plan de recuperación y que vale 10.000 millones de Bruselas," *elDiario.es*, 3. Februar 2022. Verfügbar unter: www.eldiario.es/economia/reforma-laboral-conocida-bruselas-componente-23-plan-recuperacion-vale-10-000-millones_1_8716489.html (Zugriff: 30. November 2023).

44 *Verordnung 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates*, Anhang V, 2.7, Amtsblatt der Europäischen Union, 12. Februar 2021. Verfügbar unter: eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0241 (Zugriff am: 30. November 2023). Die englische Buchfassung gibt das Zitat lediglich sinngemäß wieder und weicht dabei vom Wortlaut des Berichts ab, Anm. d. Hrsg.

45 Europäische Kommission, Bericht der fünf Präsidenten, op. cit., 15.

5

DIE MACHT DER HANDELSBÜROKRATIE – INNERHALB UND AUSSERHALB DER UNION



Die Wunschlisten der Unternehmenslobbys 143
Afrika zahlt für die neue Handelspolitik 145
ISDS – Sondergerichte für Unternehmen 147
Investitionsabkommen in Schwierigkeiten 149
Zusammenarbeit in Regulierungsfragen 150
Schlechte Erfahrungen 151
TTIP: Großunternehmen als Mitverfasser 153
Eine transnationale Gemeinschaft 155
Nicht nur TTIP 156
Wie sich Widerstand umgehen lässt 158
Die Gefahren der EU-Handelspolitik 160
Quellen 161

Seit der ERT in den 1990er-Jahren für eine Handelspolitik der Internationalisierung der Industrie warb, hat sich die EU eindeutig in genau diese Richtung bewegt. Im Mittelpunkt stehen Handelsabkommen, die globale Wertschöpfungsketten fördern und der EU zugleich eine zentrale Position im Handel mit Dienstleistungen und einen Vorteil durch ein Technologiemonopol verschaffen können. Dabei geht es längst nicht mehr nur um Zölle. Die wichtigsten Abkommen umfassen auch Investitionsschutz, Wettbewerbspolitik, geistiges Eigentum (z. B. Patente), das öffentliche Beschaffungswesen sowie Normen und die Qualitäts- und Risikobewertung von Waren.

Diese Entwicklung hat dazu geführt, dass die Handelspolitik heute in viel stärkerem Maße als früher die Binnenpolitik der EU beeinflusst. Vieles von dem, was die meisten als normale nationale oder europäische Unternehmensregulierung betrachten würden, ist mittlerweile ein Faktor in den internationalen Handelsbeziehungen. Handelspolitische Interessen – sowohl ausländische als auch inländische – können zu entscheidenden Einflussgrößen werden, etwa bei Regelungen zu Pestiziden, zur Luftverschmutzung durch Kohlekraftwerke, zum Arbeitsmarkt oder zur Lebensmittelqualität auf den heimischen Märkten.

Wenn der ERT oder andere Vertreter*innen einflussreicher transnationaler Unternehmensgruppen die Agenda für eine neue Verhandlungsrunde zwischen der EU und einem externen Verhandlungspartner festlegen, machen sie fast immer Vorschläge, die direkte Auswirkungen auf das Leben innerhalb Europas hätten.

Möchten beispielsweise europäische Unternehmen Zugang zum Markt für öffentliche Aufträge in Japan, müssen japanische Unternehmen im Gegenzug den gleichen Zugang zum europäischen Markt erhalten. Wünschen sich europäische Unternehmen zusätzliche Rechte für Investitionen in den USA, fordern US-Unternehmen entsprechende Gegenleistungen.

Die Handelspolitik war ein zentrales Element des Wandels des europäischen Kapitalismus, der in den 1980er-Jahren einsetzte, und die EU wurde dabei zu ihrer wichtigsten Institution. Ziel dieser Politik ist es, neue und größere Märkte für europäische Unternehmen zu erschließen und bessere Bedingungen für globale Wertschöpfungsketten zu schaffen. Nationale Märkte gelten als unzureichend für die Kapitalakkumulation, deshalb drängen transnationale Unternehmen auf eine stärkere globale wirtschaftliche Integration, wie es der ERT bereits 1993 im Austausch mit der Kommission über die Zukunft der EU forderte.

Die Folgen einer stärkeren und ehrgeizigeren EU-Handelspolitik sind besonders in Ländern außerhalb des Blocks spürbar. Die oft aggressive Handelsstrategie der EU hat seit den 1990er-Jahren immer wieder Spannungen ausgelöst, auch und gerade in Entwicklungsländern. Zugleich wirkt sich die globale Handelspolitik auch innerhalb der Union aus: Denn Handelsabkommen sehen in der Regel gegenseitigen Marktzugang vor. Das bedeutet unter anderem, dass Normen für Waren und Dienstleistungen bis zu einem gewissen Grad angeglichen werden müssen – ideal für transnationale Unternehmen, die ihre Produkte und Dienstleistungen weltweit in standardisierter Form anbieten wollen.

Große Unternehmen fordern dabei nicht nur, dass die EU ein starker Verhandlungspartner bei internationalen Handelsabkommen sein soll. Sie erwarten auch eine EU, die sich intern so verändern lässt, dass sie eine optimale Ausgangsbasis für Unternehmen bildet, die auf globale Wettbewerbsfähigkeit setzen. Dafür müssten innerhalb der EU entsprechende Anpassungen vorgenommen werden. Kurz gesagt: Die aggressive Handelspolitik der EU und ihre Rolle als Wettbewerbsstaat sind eng verknüpft.

DIE WUNSCHLISTEN DER UNTERNEHMENSLOBBYS

Die EU-Handelspolitik wird maßgeblich von den Interessen großer Unternehmen geprägt. Das zeigt sich daran, wie ein Verhandlungsmandat zustande kommt und worauf dabei der Fokus der Union liegt. Bei internationalen Verhandlungen mit der Welthandelsorganisation (WTO) oder bilateralen Abkommen mit Drittstaaten

definiert die Kommission zunächst die wirtschaftlichen Interessen, insbesondere jene transnationaler Konzerne. Nachdem deren Wunschlisten im Rahmen von Konsultationen oder Treffen abgearbeitet wurden, entwirft die Kommission ein Verhandlungsmandat. Dieses wird dem Ministerrat zur Diskussion vorgelegt, wo die nationalen Regierungen Einwände erheben können, falls sie ihre spezifischen Interessen nicht ausreichend berücksichtigt sehen.

Eine parlamentarische Kontrolle findet während des gesamten Prozesses nur in sehr begrenztem Maße statt, mit Ausnahme der Schlussphase, wenn das Europäische Parlament (und teils auch die nationalen Parlamente) über das Abkommen abstimmen dürfen. Dann geht es um alles oder nichts. Eine Ablehnung in dieser Phase wäre ein erheblicher Gesichtsverlust für die EU und würde das Abkommen zum Scheitern bringen, was entsprechend selten vorkommt. Eine der wenigen Ausnahmen war das Handelsabkommen ACTA zur Bekämpfung von Produkt- und Markenpiraterie, das 2012 vom Europäischen Parlament abgelehnt wurde, weil es Bestimmungen enthielt, die den Datenschutz der Bürger*innen erheblich geschwächt hätten.

Während des gesamten Prozesses sind die Schwergewichte der Wirtschaft eng eingebunden. Handelspolitik gilt als ihr angestammtes Terrain, weshalb sie privilegierten Zugang zu den Verhandlungsführer*innen der Kommission haben. Das mochte früher unproblematisch gewesen sein – heute jedoch betreffen Handelsabkommen weit mehr als nur Zölle auf Waren. Sie beeinflussen grundlegende Weichenstellungen der Wirtschaftsstruktur einzelner Länder. Entsprechend scharf wurde diese intransparente Einflussnahme auf die Handelspolitik unter anderem von Abgeordneten des Europäischen Parlaments kritisiert. Dennoch sind Veränderungen schwer durchzusetzen.

2011 verklagte CEO die Kommission vor dem Europäischen Gerichtshof im Zusammenhang mit den Verhandlungen mit Indien über ein umstrittenes Handelsabkommen. CEO sah in den Forderungen der EU an Indien soziale, gesundheitliche und ökologische Risiken: Die Abschaffung von Zöllen auf Industriegüter könnte ein schwerer Schlag für die indische Textilindustrie sein und die Abschaffung von Ausfuhrbeschränkungen für Rohstoffe könnte zur Plünderung natürlicher Ressourcen führen. Zudem könnte die Einführung eines strikten Patentschutzes für Medikamente der indischen Pharmaindustrie großen Schaden zufügen und möglicherweise die Preise in Indien und der ganzen Welt in die Höhe treiben (siehe Kapitel 6).

Eine Untersuchung des Verhandlungsprozesses offenbarte, dass die Kommission bei der Vorbereitung nur wenige bis keine Forderungen großer Unternehmen abweist, wenn diese erst einmal am Tisch sitzen, wie im Fall mit Indien. Deshalb fordern wir und viele andere seit langem mehr Transparenz bei solchen Verhandlungen und eine gleichberechtigte Beteiligung anderer gesellschaftlicher Interessen im selben Maße wie die Unternehmen. Der konkrete Anlass für den Gang vor den EuGH war, dass die Kommission Verhandlungsunterlagen an BusinessEurope weitergeleitet, uns jedoch den Zugang verweigert hatte. Der Fall wurde 2011 dem Gerichtshof vorgelegt, welcher vier Jahre später entschied, dass es der Kommission freistehe, Ratschläge von anderen einzuholen, und zwar ohne Einmischung von außen. Dass sie sich in diesem Fall für einen engen Dialog und umfassenden Informationsaustausch an Wirtschaftslobbygruppen gewandt hatte, war für den Gerichtshof völlig legitim.[1]

AFRIKA ZAHLT FÜR DIE NEUE HANDELSPOLITIK

Es besteht kein Zweifel daran, dass die großen europäischen Unternehmen das Sagen haben und ehrgeizige Pläne verfolgen. Das zeigte sich erstmals Ende der 1990er-Jahre in der WTO, als die EU die Vormachtstellung der USA im Welthandel infrage stellte. 1999 legte die Kommission im Namen der EU einen Vorschlag zur erheblichen Ausweitung der WTO-Abkommen vor, mit neuen Regeln zur Wettbewerbspolitik und zu Investitionen. Letzteres war besonders umstritten, da die vorgeschlagenen Maßnahmen ausländischen Investor*innen mehr Schutz gewährt hätten, etwa durch die Möglichkeit, Staaten direkt zu verklagen, wenn politische oder administrative Entscheidungen ihren Interessen zuwiderliefen. Diese Forderungen, die in der sogenannten Millennium-Runde verhandelt wurden, waren das Ergebnis massiven Drucks europäischer und US-amerikanischer Unternehmen, die sich im *Transatlantic Business Dialogue* (TABD) zusammengeschlossen hatten.[2] Obwohl die Initiative vor allem von der EU ausging, unterstützte auch die US-Regierung das Projekt, nicht zuletzt unter dem Einfluss des TABD.

Damals bildete die WTO den internationalen Rahmen, an dem sich die EU-Handelspolitik orientierte. Sie verschaffte großen europäischen Unternehmen günstige Regeln in fast allen WTO-Mitgliedstaaten, also in einem globalen Netzwerk. Als sich herausstellte, dass die bestehenden Präferenzabkommen mit ehemaligen europäischen Kolonien – den sogenannten AKP-Staaten (afrikanische, karibische und pazifische Staaten) – nicht WTO-konform waren, leitete die EU eine Reform

ein. Um neue Abkommen im Einklang mit den WTO-Regeln zu schließen, forderte sie besseren Zugang für EU-Produkte zu den Märkten dieser Entwicklungsländer. Der EU fiel es nicht schwer, diesen Weg einzuschlagen, denn den Preis dafür musste ja nicht sie zahlen.

Für die AKP-Staaten war es ein Verlustgeschäft. Niedrigere Zölle könnten die Industrialisierung bremsen, da sie neue Industrien in der Anfangsphase nicht mehr vor ausländischer Konkurrenz schützen könnten, wie es so viele Industrieländer in der Vergangenheit selbst getan hatten.[3] Zudem drohten hohe Haushaltsdefizite, insbesondere in jenen afrikanischen Ländern, in denen ein großer Teil der Staatseinnahmen aus Einfuhrzöllen stammt.

Mit der Beendigung der alten Abkommen im Jahr 2000 begannen zwei Jahrzehnte des Konflikts zwischen der EU und den AKP-Staaten. Allein im Zeitraum von 2017 bis 2020 geriet die EU in Auseinandersetzungen mit Kamerun, Tansania, Nigeria, Burundi, Gambia und Mauretanien. Die EU behauptete zwar, dass die neuen Abkommen auch die regionale Integration fördern sollten, versuchte aber dennoch, Abkommen mit einzelnen Ländern zu schließen und damit die regionale Einheit und möglicherweise auch den regionalen Handel zu untergraben – so geschehen 2019, als Kenia ohne regionale Partner ein Abkommen mit der EU beschloss.

Die EU drohte gar mit Handelssanktionen, um ihren Willen durchzusetzen. 2013 beschloss sie, dass 14 Länder, die bis zum 1. Oktober 2014 verschiedene Abkommen nicht unterzeichnet hatten, von der Liste der Länder mit einfachem Zugang zum EU-Markt gestrichen werden sollten.[4] Obwohl die betreffenden Länder zunächst spurten, hielten die Konflikte an. So äußerte Burundi 2017 die Sorge, dass niedrigere Zölle die Staatskasse belasten würden. Die EU drohte daraufhin mit Handelssanktionen.[5]

Die EU hatte eine umfassende Neugestaltung ihrer Handelspolitik begonnen und die Schockwellen waren im gesamten globalen Süden zu spüren. Abgesehen von den Konflikten in den bilateralen Handelsbeziehungen (zwischen der EU und einer dritten Partei, einem Nicht-EU-Staat oder mehreren Nicht-EU-Staaten) lief es für die EU auch auf der multilateraler Ebene der WTO nicht reibungslos.

Der 1999 in der WTO eingebrachte Vorschlag für zusätzliche Regeln zur Investitions- und Wettbewerbspolitik, der vor allem den globalen Aktivitäten europäischer Unternehmen dienen sollte, stieß bei vielen Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen auf Ablehnung. Als der Vorschlag auf dem WTO-Gipfel in

Seattle (USA) eingebracht wurde, fand er im globalen Süden keinen Rückhalt. Die Strategie von EU und USA, ihre Position mit „Teile und herrsche"-Taktiken durchzusetzen, scheiterte. In einem sogenannten *Green Room* führten sie vertrauliche Gespräche mit ausgewählten Entwicklungsländern und setzten diese unter Druck – eine Methode, die sie auch später wiederholten. Doch diesmal schlug die Strategie fehl: Die Afrika-Gruppe zog sich vollständig aus den Verhandlungen zurück, und der Gipfel endete in einem Debakel.

Im Streit über die Entwicklung der WTO bildeten sich zwei große Lager: Auf der einen Seite standen die EU und die USA, auf der anderen Seite eine breite Koalition aus Indien, Brasilien, Südafrika und anderen Ländern des globalen Südens. Die Meinungsverschiedenheiten sollten noch viele Jahre andauern und sind der Ursprung der Krise, in der sich die WTO heute befindet.

Dies bedeutete jedoch nicht, dass die EU die in Seattle vorgestellten Pläne aufgab, sondern lediglich, dass sich der Schwerpunkt von der multilateralen Ebene auf bilaterale Handelsabkommen verlagerte. Seither konzentriert sich die EU auf bilaterale Verträge, in denen sie ihre Ambitionen und neue Themen weiterverfolgt. Seit dem Jahr 2000 hat sie Abkommen mit 68 Ländern abgeschlossen, und dabei in den meisten Fällen versucht, Vereinbarungen durchzusetzen, die im Rahmen der WTO nicht möglich wären.[6]

ISDS – SONDERGERICHTE FÜR UNTERNEHMEN

Die neue Handelspolitik der EU ist nicht nur wegen der Abkommen mit Niedrigeinkommensländern umstritten. Den erbittertsten Widerstand in den letzten Jahren erfuhr die Kommission bei den Handelsverhandlungen mit den USA und Kanada.

Handelsabkommen wirken sich häufig auf innenpolitische Angelegenheiten beider Seiten aus; umso mehr, wenn es sich um Handelsmächte mit demselben Grad an Industrialisierung handelt, da die Forderungen ehrgeiziger ausfallen und unter anderem auch den Schutz von Investor*innen betreffen können. Bei afrikanischen Ländern, in denen nur wenige EU-Großinvestor*innen aktiv sind, ist dies weniger problematisch. In Ländern mit hohem Einkommen und vielen Investitionen in der EU hingegen sind die Folgen spürbar und sorgen in der Öffentlichkeit oft für große Besorgnis. Die bekanntesten Beispiele für den Widerstand der Öffentlichkeit sind die Verhandlungen über die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) mit den USA und das Umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) mit Kanada.

Vor allem zwei Aspekte des TTIP-Vorschlags sorgten für große Empörung: Der erste war der Investitionsschutz, der US-Investitionen in der EU und umgekehrt den bestmöglichen Schutz zusichern sollte. Der zweite betraf die unterschiedlichen Ansätzen beider Seiten in Bereichen wie Chemikalien, Pestiziden und Lebensmittel.

Beide Seiten unternahmen große Anstrengungen, um den Investitionsschutz zu gewährleisten. Im Entwurf waren sie sich einig, dass TTIP es Unternehmen ermöglichen sollte, Staaten direkt zu verklagen, wenn sie der Ansicht waren, dass ein Gesetz oder eine verwaltungspolitische Entscheidung ihren Interessen in unfairer oder ungerechter Weise schadete.[7] Zuständig wäre ein spezielles internationales Gericht gewesen – in der Regel das Internationale Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (ICSID) der Weltbank –, wo drei Jurist*innen darüber entscheiden, ob der betreffende Staat dem Unternehmen Entschädigung leisten muss. Grundlage wäre allein das Investitionsschutzabkommen gewesen – nationale oder europäische Gesetze hätten keine Rolle gespielt.

Dieses Modell der Streitbeilegung ist bekannt als Investor-Staat-Streitbeilegung (ISDS). Es wurde nicht eigens für TTIP konzipiert, sondern war bereits Teil zahlreicher früherer bilateraler Handelsabkommen, insbesondere zwischen den USA und Drittländern, aber auch zwischen einzelnen EU-Mitgliedstaaten und anderen Ländern innerhalb wie außerhalb der EU. Daneben gibt es internationale Abkommen zu spezifischen Bereichen, die ISDS enthalten. Besonders relevant ist hier der Energiecharta-Vertrag, der Investitionen im Energiesektor betrifft und von 51 Ländern unterstützt wird.[8]

In diesen Abkommen wimmelt es nur so von vagen Formulierungen, was ein erhebliches Risiko für das öffentliche Interesse darstellt, das manchmal im Gegensatz zu den Interessen der Investor*innen steht. Weit gefasste Grundsätze wie die „faire Behandlung" von Investor*innen lassen den drei mit einem Fall betrauten Jurist*innen sehr großen Spielraum bei der Auslegung, was häufig zu Entscheidungen führt, die den Anwendungsbereich dieser Sondergerichte sogar noch ausweiten. Daher kommt es häufig vor, dass Politiker von einer Entscheidung überrascht werden, und viele Entscheidungen wurden im Laufe der Jahre von Parlamenten und Stadträten scharf kritisiert.

Investitionsschutzabkommen wie im TTIP-Entwurf sollen die gewählten Versammlungen der Mitgliedsländer davon abhalten, Maßnahmen zu beschließen, die ausländischen Investor*innen schaden könnten. Die Strafen sollen abschrecken und die politischen Entscheidungsträger*innen dazu bringen, es sich zweimal

zu überlegen, wenn ihr Beschluss die Gewinne ausländischer Unternehmen beeinträchtigen könnte. Ein berühmtes Beispiel ist der Fall eines australischen Bergbauunternehmens, dessen Antrag auf Ausweitung des Betriebs im Südwesten Pakistans 2013 abgelehnt wurde. Das Unternehmen verklagte daraufhin die pakistanische Regierung und bekam 2017 Schadensersatz in Höhe von 5,9 Milliarden US-Dollar zugesprochen – weit mehr als die ursprüngliche Investition von 150 Millionen US-Dollar.[9]

Der Fall zeigt, dass Investitionsabkommen Unternehmen nicht nur für ihre ursprünglichen Investitionen entschädigen sollen, sondern auch für die Rendite, die sie sich davon versprochen hatten. Auf diese Weise haben sie eine abschreckende Wirkung. Vor allem aber stellt die Drohung mit horrenden Schadensersatzforderungen ein starkes Druckmittel dar, um Streitigkeiten rasch und möglichst billig beizulegen. Dabei geht es nicht nur ums Geld; oft sind auch politische Zugeständnisse die Folge.

So auch 2009 im Fall des staatlichen schwedischen multinationalen Energiekonzern Vattenfall gegen Deutschland.[10] Gegenstand des Streits waren neue, strengere Umweltvorschriften für Kohlekraftwerke in Deutschland, die Vattenfall als ungerechte Belastung kritisierte. Der Konflikt endete mit einem Vergleich: Deutschland zahlte eine Entschädigung, und Vattenfalls Kraftwerke wurden von den neuen Vorschriften ausgenommen.

Investitionsabkommen dieser Art – die meisten ähneln sich weitgehend – wurden weltweit in unzähligen Fällen von großen Unternehmen als mächtige Waffe eingesetzt. Sie sind unpopulär, aber schwer aus der Welt zu schaffen, da sie in der Strategie vieler transnationaler Unternehmen hohe Priorität haben.

INVESTITIONSABKOMMEN IN SCHWIERIGKEITEN

Die Möglichkeit, durch Handelsabkommen mit Drittländern seit Langem bestehende innenpolitische Instrumente plötzlich einzuschränken oder sogar zu verbieten, macht sie politisch angreifbar. Besonders deutlich zeigte sich das bei Abkommen mit ISDS-Klauseln, die weitreichende Folgen für den Investitionsschutz hatten. Nach der Aufregung um TTIP wurde ISDS in den EU-Institutionen zum heiklen Thema – niemand wollte mehr das Wort in den Mund nehmen. Bereits bei den Verhandlungen zu CETA mit Kanada stellte es ein großes Hindernis dar, und kurz darauf geriet der Vertrag über die Energiecharta ins Visier: ein Abkommen

zum Schutz von Energieinvestitionen, das seit seiner Einführung 1991 von Öl- und Gaskonzernen zur Verteidigung ihrer Interessen genutzt wird.

Das Abkommen hat sich als effektives Instrument erwiesen, um den Ausbau alternativer Energien zu behindern.[11] Vattenfall nutzte es 2009, um sich gegen strengere Umweltauflagen für Kohlekraftwerke in Norddeutschland zur Wehr zu setzen und die Entscheidung Deutschlands zum Atomausstieg scharf zu kritisieren. Inzwischen gilt der Vertrag über die Energiecharta weithin als Hindernis für die grüne Energiewende. Die EU ist deshalb aktuell dabei, das Abkommen vollständig zu verlassen.

Ein weiterer Rückschlag für die Befürworter*innen eines umfassenden Investitionsschutzes kam überraschend vom Europäischen Gerichtshof. In einem Urteil von 2018 erklärte der EuGH Investitionsabkommen zwischen EU-Mitgliedstaaten für ungültig, weil sie Unternehmen in manchen Staaten Vorteile verschafften, in anderen jedoch nicht. Dieses Urteil bedeutete das Ende dutzender Abkommen, von denen viele von den Niederlanden oder Deutschland abgeschlossen worden waren. Als Reaktion auf das Urteil versuchten Vertreter*innen großer Wirtschaftsverbände, politischen Druck aufzubauen, um eine EU-weite Regelung zu schaffen, die ISDS und alle zugehörigen Mechanismen einschließt. Doch die Kommission lehnt das bislang ab – aus Furcht, dass es ähnlich scheitern könnte wie TTIP. Stattdessen prüft sie vorläufig andere Optionen, um Investitionen besser abzusichern.[12]

Die Koalitionen, die ISDS befürworten – Wirtschaftsverbände und Regierungen der Mitgliedstaaten – mussten in den letzten Jahren mehrfach Rückschläge einstecken, aber das Blatt dürfte sich wieder wenden. Der Vormarsch dieses radikalen, unternehmensfreundlichen Investitionsschutzmodells wurde in der EU zwar vorerst gebremst, weil eine Reihe von Fällen seine negativen Auswirkungen auf Umweltpolitik, soziale Rechte und Demokratie deutlich gemacht hat. Dennoch dürfte dies nicht das endgültige Aus für ISDS bedeuten. Seit den frühen 1990er-Jahren haben viele Branchen großes Interesse an dieser Form des Schutzes, und trotz mehrfacher Niederlagen hat ISDS immer wieder einen Weg zurück gefunden.

ZUSAMMENARBEIT IN REGULIERUNGSFRAGEN

Der zweite Aspekt der TTIP-Verhandlungen, der den EU-Verhandlungsführer*innen Schwierigkeiten bereitete, waren die Standards, unter anderem für Chemikalien wie Pestizide sowie für Lebensmittel und gentechnisch veränderte Stoffe. Diese Frage

führte in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder zu Konflikten zwischen der EU und den USA. Während die US-Behörden in der Regel nur dann Vorschriften erlassen, wenn eindeutig nachgewiesen werden kann, dass ein Produkt gefährlich ist, verfolgt die EU – zumindest auf dem Papier – einen anderen Ansatz: Hier muss ein Unternehmen belegen, dass ein Stoff nicht schädlich ist. Liegt keine eindeutige wissenschaftliche Einschätzung vor, soll das betreffende Produkt verboten werden. Dieser Ansatz ist als Vorsorgeprinzip bekannt.

In der Regulierung chemischer Stoffe bestehen daher grundlegende Unterschiede zwischen beiden Seiten des Atlantiks. In den USA ist der Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen (GVO) wesentlich lockerer als in der EU, wo die Lebensmittelnormen generell strenger ausfallen. Auch viele in der EU verbotene Pestizide sind in den USA weiterhin weit verbreitet.

Als TTIP im US-Kongress diskutiert wurde, herrschte dort weitgehend Einigkeit, dass dieser Bereich stärker harmonisiert werden sollte. Es war jedoch kaum vorstellbar, dass die EU-Verhandlungsführer*innen nennenswerte Zugeständnisse machen könnten, denn dies hätte sofortige und teils drastische Änderungen des EU-Rechts erfordert, die politisch kaum durchzusetzen gewesen wären. Dank interner Dokumente, die CEO im Dezember 2013 zugespielt wurden, zeichnete sich jedoch ein Modell ab, mit dem die Verhandlungen vorangebracht werden sollten: die sogenannte „Zusammenarbeit in Regulierungsfragen."[13]

Kurz gesagt: Dieses Modell sieht einen ständigen Dialog zwischen mindestens zwei Parteien – in diesem Fall der EU und den USA – über die Entwicklung von Regulierungsrahmen für bestimmte Wirtschaftssektoren vor. Ziel ist es, sicherzustellen, dass diese Rahmenbedingungen nicht im Widerspruch zur handelspolitischen Ausrichtung stehen. Es geht dabei nicht zwingend um die Harmonisierung von Vorschriften, sondern darum, Handelshemmnisse zu vermeiden. Das Modell bietet vielfältige Möglichkeiten, um Konflikte zu umgehen, etwa, indem Vorschläge gar nicht erst eingebracht oder Verwaltungsentscheidungen getroffen werden, die keiner Zustimmung durch ein gewähltes Gremium bedürfen.

SCHLECHTE ERFAHRUNGEN

Die EU und die USA hatten dieses Modell bereits erprobt, wenn auch nicht in dem Umfang, wie er später für TTIP vorgesehen war. Im Jahr 1998 unterzeichneten beide Seiten ein Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit, die Transatlantische Wirtschaftspartnerschaft. Die Zusammenarbeit in Regulierungsfragen spielte dabei eine zentrale Rolle. Unter dem Dach des Transatlantischen

Wirtschaftsdialogs (*Transatlantic Business Dialogue*, TABD) wirkten Großunternehmen beider Seiten maßgeblich an der Einrichtung von Dialoggremien in sechs Bereichen mit.[14] Diese Gremien verfügten zwar formal über keine Befugnis zur Veränderung von Rechtsvorschriften, doch wie die folgenden Jahre zeigten, war die regulatorische Zusammenarbeit alles andere als ein harmloser Debattierclub.

Fünf Beispiele veranschaulichen dies:[15]

TIERVERSUCHE

Im Jahr 1993 lag ein EU-Verbot für an Tieren getestete kosmetische Mittel zur Annahme vor. Das Verbot wurde jedoch erst 15 Jahre später umgesetzt – maßgeblich verzögert durch US-Einfluss im Rahmen der regulatorischen Zusammenarbeit.

DATENSCHUTZ

Im Jahr 2000 schlossen die EU und die USA das sogenannte Safe-Harbour-Abkommen, das im Rahmen der Zusammenarbeit in Regulierungsfragen entwickelt worden war. Obwohl die europäischen Vorschriften strenger waren als die in den USA, blieb es den US-Unternehmen überlassen, wie sie die Einhaltung des EU-Rechts gewährleisten wollten. Diese Art der Selbstregulierung war in der EU nicht beliebt und wurde vom Parlament kritisiert, aber dennoch kam die Vereinbarung schließlich zustande. Die Sache nahm kein gutes Ende: die US-Unternehmen ignorierten die EU-Regeln weitgehend und im Jahr 2015 erklärte der Europäische Gerichtshof das Safe-Harbour-Abkommen für rechtswidrig.

ELEKTROSCHROTT

Im Jahr 2002 wurde eine EU-Richtlinie über gefährliche elektronische Abfälle im Zuge der regulatorischen Zusammenarbeit mit den USA abgeschwächt. Der deutsche Forscher Oliver Ziegler von der Freien Universität Berlin vertritt die Auffassung, dass das Vorsorgeprinzip bei dieser Gelegenheit missachtet wurde, da die Änderungen den Mitgliedstaaten die Möglichkeit nahmen, Verbote bestimmter Gefahrenstoffe zu bewirken.[16]

FINANZMARKTREGULIERUNG

Im Rahmen der 2002 begonnenen Zusammenarbeit zur Finanzmarktaufsicht einigten sich beide Seiten darauf, dass große Finanzunternehmen auf der jeweils anderen Seite des Atlantiks nicht durch die lokalen Aufsichtsbehörden kontrolliert würden, sondern nur durch die Behörden des Heimatlandes. Diese Regelung

hatte fatale Folgen: Als 2008 die Finanzkrise ausbrach, geriet insbesondere der US-Versicherungskonzern AIG in den Fokus. Dessen Londoner Tochter hatte enorme Mengen an Finanzprodukten zur Absicherung spekulativer Immobiliengeschäfte verkauft. Auf EU-Seite bestand aufgrund des Abkommens kein Mandat zur Aufsicht; auf US-Seite hatte die Londoner Filiale keine Priorität, da sie im Ausland ansässig war.

KLIMASCHUTZ

Im Jahr 2013 wurde ein europäischer Vorschlag zur Einführung von Klimaschutzmaßnahmen für den Flugverkehr von den USA im Rahmen der damaligen Zusammenarbeit in Regulierungsfragen heftig angegriffen. Die EU verschob daraufhin die Umsetzung, um das Thema bilateral mit den USA zu klären. Erst Jahre später nahm sie die Initiative wieder auf.[17]

Die Zusammenarbeit in Regulierungsfragen ist – trotz fehlender formeller Kompetenzen zur Außerkraftsetzung nationaler Souveränität – ein potenziell sehr mächtiges Instrument. Besonders in Europa, wo nur die Kommission das Initiativrecht für neue Gesetzesvorschläge hat. Gelingt es einem Verhandlungspartner, die Kommission von der Rücknahme eines Vorschlags zu überzeugen, lässt sich diese Entscheidung in der Regel nicht rückgängig machen. Wenn es also um Detailregelungen zur Umsetzung von EU-Vorschriften geht, verfügt die Kommission über erhebliche Macht.

TTIP: GROSSUNTERNEHMEN ALS MITVERFASSER

Die Macht der Kommission in diesem Zusammenhang lässt sich anhand eines Beispiels aus dem Jahr 2012 verdeutlichen – als die TTIP-Verhandlungen noch in den Kinderschuhen steckten –, bei dem es um die Reinigung von Rindfleisch mit Milchsäure ging.[18] Diese Praxis war in der EU verboten, nicht nur wegen möglicher Gesundheitsrisiken, sondern auch, weil die EU-Vorschriften zum Ziel haben, Fleisch unter Bedingungen mit hohem Tierschutzstandard zu produzieren, sodass eine chemische Reinigung überflüssig ist. Trotz des Widerstands vieler Mitgliedstaaten gelang es der Kommission im Alleingang, den USA entgegenzukommen, indem sie eine Aufhebung des Verbots erzwang.

Angesichts solcher Vorfälle ist es nicht verwunderlich, dass das ehrgeizige Streben nach einer ausgefeilteren und systematischeren Regulierungszusammenarbeit zwischen der EU und den USA während der TTIP-Verhandlungen zu

einer der Hauptprioritäten für die Wirtschaft wurde. Auf einer Konferenz des dänischen Industrieverbands in Kopenhagen erklärte Shaun Donnelly vom *US Council for International Business*: „TTIP lohnt sich nur, wenn die regulatorische Seite abgedeckt ist, einschließlich der Aufhebung des Vorsorgeprinzips." Unterstützt wurde er von Markus Beyrer, dem Präsidenten von BusinessEurope, der erklärte: „Unterschiede in der Regulierung müssen beseitigt werden, und zwar nicht nur bestehende Unterschiede. Wir müssen auch verhindern, dass neue Unterschiede entstehen."[19] Unternehmen, insbesondere transnationalen, ist an einheitlichen Standards gelegen, da so Kosten gesenkt werden können. Und je niedriger diese Standards sind, desto besser.

Insbesondere BusinessEurope spielte eine Schlüsselrolle bei der Entwicklung eines Modells für eine verstärkte Zusammenarbeit in Regulierungsfragen. Gemeinsam mit der US-Handelskammer erarbeitete der Verband einen detaillierten Vorschlag, der darauf abzielte, dass die Wirtschaft „an der Gesetzgebung mitwirkt."[20] Zu diesem Zweck wurden Verfahren eingerichtet, um sicherzustellen, dass die Unternehmen frühzeitig in den Regulierungsprozess eingebunden werden, neue Vorschriften stets auf ihre Auswirkungen auf den Handel mit der Gegenpartei hin geprüft werden und die Wirtschaft insgesamt eine „formelle und bevorzugte beratende Rolle" einnimmt.[21]

Bei einem Treffen im November 2012 stellten die beiden Wirtschaftsverbände der Kommission ihren Vorschlag vor, die ihn positiv aufnahm. Hinsichtlich der privilegierten Rolle der Unternehmen hielt die Kommission fest, dass sich diese leichter etablieren ließe, wenn die Zusammenarbeit nach Sektoren organisiert wäre, etwa mit eigenen Dialogformaten zu Chemikalien, Finanzmärkten oder Lebensmitteln. Sie sagte BusinessEurope zudem eine enge Kooperation bei der Entwicklung des Projekts zu, das beide Verbände als „*Gamechanger*" bezeichneten.[22]

Als 2013 deutlich wurde, dass die TTIP-Verhandlungen eine vertiefte Regulierungszusammenarbeit beinhalteten, begann CEO mit eigenen Recherchen. Eine genaue Analyse der im Dezember 2013 erhaltenen Dokumente zeigte, dass die Kommission – Hand in Hand mit den beiden großen Wirtschaftsverbänden – ehrgeizige Pläne verfolgte:

Sie schlug die Einrichtung eines ständigen „Rates für die Zusammenarbeit in Regulierungsfragen" vor, um eine „Konvergenz der Rechtsvorschriften" zwischen der EU und den USA sicherzustellen.[23] Jeder neue Gesetzesvorschlag sollte insbesondere im Hinblick auf seine Auswirkungen auf den transatlantischen Handel

geprüft werden – etwaige Abweichungen von US-Standards, z. B. im Lebensmittelbereich, hätten so bereits früh blockiert werden können.

Zudem wurde angeregt, beide Seiten dazu zu verpflichten, sich vor der Veröffentlichung neuer Vorschläge gegenseitig zu konsultieren, also noch vor Einbindung der jeweiligen Mitgesetzgeber. Unternehmensgruppen sollten die Möglichkeit erhalten, sich weit im Voraus zu geplanten Vorschlägen zu äußern. Darüber hinaus müssten EU und USA Entwicklungen auf allen Ebenen überwachen; für die EU bedeutete dies, dass die Kommission die Entwicklungen in den Mitgliedstaaten stärker im Blick behalten müsste, um Abweichungen von den Zielen des Abkommens zu vermeiden. Schließlich sollte sichergestellt werden, dass „substanzielle gemeinsame Beiträge von EU- und US-Interessengruppen" berücksichtigt würden – ein klarer Hinweis auf die koordinierte Einflussnahme von Unternehmenslobbygruppen in verschiedenen Branchen.[24]

EINE TRANSNATIONALE GEMEINSCHAFT

Im Laufe der Verhandlungen kamen weitere Dokumente ans Licht, die die Pläne der Industrieverbände zur Angleichung von Vorschriften im Rahmen der regulatorischen Zusammenarbeit offenlegten. Die wachsende Forderung nach Transparenz führte auch zur Veröffentlichung einzelner amtlicher Dokumente, allerdings oft nur, weil diese zuvor bereits auf anderem Wege öffentlich zugänglich gemacht worden waren.

Zum Einstieg in das Thema lohnt sich ein Blick auf den langjährigen Konflikt zwischen der EU und den USA über Chemikalien. Ein 2013 von der US-amerikanischen und europäischen Chemieindustrie – dem *American Chemistry Council* (ACC) und dem *European Chemical Industry Council* (CEFIC) – gemeinsam verfasstes Papier[25] mit konkreten Vorschlägen zur Ausgestaltung der regulatorischen Zusammenarbeit stieß bei grünen Thinktanks auf ungläubiges Staunen. Der Grund: Dem jeweils anderen Partner sollte ermöglicht werden, neue Vorschläge zur Verschärfung von Chemikalienvorschriften zu verzögern oder zu verwässern. In einem Bericht über das Papier schreiben die Umweltrechtsfachleute von ClientEarth und dem *Centre for International Environmental Law*: „Diese Vorschläge würden die Entwicklung strengerer Vorschriften für gefährliche Chemikalien in den USA und der EU verzögern und demokratische Grundsätze untergraben, auf denen zwei der größten Volkswirtschaften der Welt beruhen."[26]

Beim Thema Pestizide lief es ähnlich. ClientEarth zufolge setzte ein Bündnis des US-Unternehmens CropLife und des Dachverbands der europäischen Pestizid-

hersteller (*European Crop Protection Association*, ECPA) die EU unter Druck, ihre Gesetze und Politiken an die niedrigeren Schutzstandards in den USA anzupassen.[27] Die potenziellen Verluste waren beträchtlich: Von den 374 Pestizidwirkstoffen, die in den USA für die landwirtschaftliche Nutzung im Außenbereich zugelassen sind, sind 72 in der EU verboten.[28] Doch sowohl bei den Pestiziden als auch bei den Chemikalien wurden die Vorschläge der Wirtschaft von der Kommission weitgehend akzeptiert.

Die Gespräche über die Zusammenarbeit in Regulierungsfragen im Rahmen der TTIP-Verhandlungen gingen in zwei Richtungen. Nicht immer ging es um eine Senkung des europäischen Schutzniveaus auf das der USA; mitunter ging die Initiative auch von der europäischen Seite aus. So etwa im Finanzbereich: Mehrere europäische Großbanken äußerten Kritik an der US-Umsetzung der neuen internationalen Eigenkapitalvorschriften für Banken (insbesondere die Deutsche Bank wehrte sich entschieden dagegen, in den USA nach dortigem Recht reguliert zu werden). Mit Unterstützung der US-Finanzindustrie drängte die europäische Bankengemeinschaft – angeführt von der City of London – darauf, dass europäische Banken in den USA ausschließlich nach EU-Vorschriften reguliert werden. Sie machte damit große Fortschritte.

Im Juli 2014 bekamen CEO und die niederländische Denkfabrik SOMO einen Vorschlag der Kommission in die Hände, aus dem hervorging, dass diese die Ideen der großen Finanzinstitute in der EU und den USA unterstützte.[29] Bemerkenswert daran war, dass diese Ideen das Ergebnis gemeinsamer Bemühungen von großen Finanzunternehmen auf beiden Seiten des Atlantiks waren. Es bestand eindeutig ein kollektives Interesse an Deregulierung, insbesondere bei Unternehmen mit einer starken Präsenz in beiden Wirtschaftsräumen.

NICHT NUR TTIP

2015 steckte TTIP in der Klemme. Auf europäischer Seite hatte die heftige Kritik – auch seitens des Parlaments, dessen Zustimmung erforderlich war – den Handlungsspielraum der Kommission drastisch eingeschränkt. Drei Millionen Menschen hatten eine Petition gegen das Abkommen unterzeichnet, Zehntausende gingen in Großstädten auf die Straße. Auf dem Höhepunkt des Protests im Oktober 2015 demonstrierten 250.000 Menschen auf den Straßen von Berlin.

Hinzu kamen ungelöste Konflikte zwischen den Verhandlungspartnern. Die EU hatte sich an die Spitze der Forderungen nach einer Zusammenarbeit bei der Regulierung der Finanzmärkte gestellt, doch die USA hatten dies abgelehnt. Umgekehrt

war die EU mit einigen US-Vorschlägen zu Chemikalien und Lebensmitteln nicht einverstanden. Nach Ende 2015 stagnierten die Verhandlungen, 2016 schließlich wurden sie ergebnislos eingestellt. Als Donald Trump in den USA an die Macht kam und eine ganz andere Einstellung zu Handelsabkommen mitbrachte als die meisten seiner Vorgänger, gehörte TTIP bereits der Vergangenheit an. Er trug TTIP endgültig zu Grabe, aber zu diesem Zeitpunkt hatten die meisten es schon längst für tot befunden.

Mit dem Jahr 2016 war also das potenziell weitreichendste Handelsabkommen, das die EU je verhandelt hatte, gescheitert. Das bedeutet jedoch nicht, dass die EU den handelspolitischen Kurs, für den TTIP stand, aufgegeben hätte. Sowohl die regulatorische Zusammenarbeit als auch der Investitionsschutz bleiben zentrale Instrumente in den Verhandlungen der Union. Ein Beispiel, bei dem die Zusammenarbeit in Regulierungsfragen eine besonders wichtige Rolle spielte, ist das umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA), das die EU 2014 mit Kanada unterzeichnete.

Obwohl CETA eigentlich ein Vorläufer von TTIP war – die Verhandlungen hatten 2009 begonnen –, rückte es erst wirklich in den Blickpunkt der Öffentlichkeit, als Ende 2013 der stürmische Protest gegen TTIP begann. Zu diesem Zeitpunkt war CETA bereits abgeschlossen und unterzeichnet, es fehlte nur noch die endgültige Zustimmung der Mitgliedstaaten. Was eigentlich reine Formsache hätte sein sollen, verzögerte sich jedoch, da mehrere Regierungen unter starken öffentlichen Druck gerieten, weil sie einem ISDS-Abkommen zugestimmt hatten.

Bis heute ist CETA noch nicht vollständig in Kraft, doch die regulatorische Zusammenarbeit im Rahmen des Abkommens wurde bereits kurz nach der Unterzeichnung aufgenommen. Auch wenn es mit Kanada weniger regulatorische Reibungspunkte gibt als mit den USA, kann es auch hier zu Herausforderungen für die EU-Standards kommen. Ein Beispiel dafür ist das Thema Pestizide: Die Vorschriften in der EU sind in der Regel strenger als in Kanada und den USA: 23 Wirkstoffe, die in der EU verboten sind, dürfen in Kanada verwendet werden.[30] Diese strengeren Regeln verleihen der EU scheinbar eine globale Führungsrolle, doch ist diese Position keineswegs gefestigt. Denn wenn Pestizidregulierung auf Handelspolitik trifft, agiert die EU oft inkohärent. So produziert und exportiert sie jährlich rund 81.000 Tonnen Pestizide, deren Verwendung innerhalb der eigenen Grenzen verboten ist. Ein Teil davon gelangt später über Rückstände in importierten Lebensmitteln wieder zurück.[31]

Es ist bemerkenswert, dass die EU die Herstellung und den Export von Pestiziden zulässt, deren Verwendung in der Union selbst verboten sind. Wenn es jedoch um Pestizidrückstände geht, wird die Sache grotesk, denn wissenschaftlichen Studien zufolge sind einige Pestizide so gefährlich, dass selbst kleinste Rückstände in Lebensmitteln schädlich sein können. Aus diesem Grund setzt sich die Kommission seit langem für ein Verbot von Produkten ein, die auch nur Spuren solcher Stoffe enthalten.

Im März 2018 wies Kanada bei einem Treffen eines Gremiums für die Zusammenarbeit in Regulierungsfragen darauf hin, dass die Einführung einer Nulltoleranz für bestimmte Pestizidrückstände die kanadischen Exporte in die EU beeinträchtigen würde. Daraufhin beruhigten die EU-Vertreter den Kanadier*innen, dass die Pläne für strengere Vorschriften fallen gelassen würden. Kurz darauf versprach die Kommission offiziell, dass die Nulltoleranz vom Tisch sei.[32]

WIE SICH WIDERSTAND UMGEHEN LÄSST

Das Scheitern von TTIP führte nicht zu einer Änderung der Grundkonzepte der EU-Handelspolitik. Vermutlich werden künftige Handelsabkommen einen ähnlich negativen Einfluss auf die Anforderungen an Unternehmen im EU-Inland und die Regeln für den Markt haben. In einigen Fällen wird die Zusammenarbeit in Regulierungsfragen das Mittel der Wahl sein, was bedeutet, dass die Handelsbeamt*innen bei Themen wie Umweltvorschriften vorrangig darauf achten, Störungen des internationalen Handels zu vermeiden.

Dies geschieht in einem institutionellen Rahmen, der Großkonzernen viel Raum lässt. Zwar sind Unternehmen sowohl aus der EU als auch aus Kanada vertreten, aber sie haben nicht unbedingt unterschiedliche Interessen – im Gegenteil, Unternehmen sind oft geschickt darin, gemeinsame Interessen zu identifizieren und gemeinsam zu verfolgen. Aus diesem Grund lassen sich im Falle von Pestiziden kaum Unterschiede in der Vorgehensweise zwischen europäischen, US-amerikanischen oder kanadischen Hersteller*innen ausmachen. Sie alle arbeiten auf das gemeinsame Ziel hin, die Regulierung in allen Bereichen zu minimieren.

Dies bedeutet auch, dass viele Handelsabkommen – insbesondere mit einkommensstarken Ländern – tiefgreifendere Auswirkungen auf die nationale oder regionale Regulierung haben als Abkommen mit Ländern mit niedrigem Einkommen. Niemand macht sich Sorgen ob des Einflusses afrikanischer Länder auf die Lebensmittelstandards oder die Regulierung von Chemikalien in der EU, weshalb Handelsabkommen mit diesen Ländern politisch kaum Beachtung finden.

Der politische Gegenwind, dem CETA und TTIP ausgesetzt waren, spiegelt hingegen ihr Potenzial wider, in sensiblen Bereichen weitreichende Einschränkungen mit sich zu bringen. Denn Abkommen mit großen Volkswirtschaften wie den USA oder Kanada haben konkrete Auswirkungen auf Gesundheits- und Verbraucher*innenschutz, teils sogar auf soziale und gewerkschaftliche Rechte, und können so zu bedeutenden politischen Konflikten führen.

Gerade wegen dieses potenziellen Einflusses auf Regulierungen und politische Prozesse innerhalb der EU ist die Handelspolitik stark umkämpft – das haben nicht zuletzt TTIP und CETA deutlich gemacht. Auch wenn der öffentliche Aufschrei maßgeblich zum Scheitern von TTIP beigetragen hat, gibt es kaum Hinweise darauf, dass die öffentliche Meinung langfristig den Kurs der EU-Handelspolitik bestimmt. Vielmehr werden schlicht neue Strategien entwickelt, um dieselben Ziele zu verfolgen. Das zeigte sich etwa an der Reaktion der EU-Kommission auf die Verzögerungen bei CETA infolge des wachsenden Widerstands.

Die Kommission hatte ihre liebe Mühe, als sich der Widerstand gegen CETA formierte. Hintergrund war, dass der Bereich Investitionsschutz im Abkommen noch als sogenannte „geteilte Zuständigkeit" galt, also zum Teil national geregelt wurde. Deshalb war im Rat ein einstimmiger Beschluss erforderlich: Wenn ein einzelner Mitgliedstaat nicht zustimmte, konnte auch die EU das Abkommen nicht ratifizieren.

Dies wurde relevant, als die belgische Region Wallonien sich weigerte, ein Abkommen mit ISDS zu unterstützen, und damit Belgien – sowie die EU als Ganzes – daran hinderte, grünes Licht zu geben. In der Folge schlug die Kommission vor, CETA in zwei Teile aufzuteilen: Die Teile von CETA, die unter die ausschließliche Zuständigkeit der EU fielen, sollten sofort in Kraft gesetzt werden, während die anderen Teile auf einen späteren Zeitpunkt verschoben würden. Auf diese Weise konnte der regulatorische Teil des Abkommens wirksam werden.

Diesen Trick fand die Kommission so wirkungsvoll, dass sie ihn in Zukunft als systematische Vorgehensweise einsetzen möchte. Widerstand gegen neue Abkommen könnte dann in Etappen abgefedert werden, beginnend mit einer schnellen Abstimmung im Rat. Dieser Vorstoß stieß naturgemäß auf Gegenwehr bei Nichtregierungsorganisationen, welche die Auswirkungen der EU-Handelspolitik auf die Umwelt und die sozialen Rechte im In- und Ausland anprangerten.[33]

Der Vorschlag zeugt davon, dass die Kommission entschlossen ist, auch unpopuläre Abkommen durchzusetzen. In den kommenden Jahren dürften noch

zahlreiche weitere folgen, unter anderem mit Mexiko, Chile und dem Mercosur (Brasilien, Uruguay, Paraguay, Argentinien), wobei möglicherweise wieder ein neues Abstimmungsverfahren zum Zuge kommt.

DIE GEFAHREN DER EU-HANDELSPOLITIK

Die Handelspolitik der EU diente stets den wirtschaftlichen Interessen der großen europäischen Unternehmen. Das Ziel der Europäischen Kommission und der Regierungen der Mitgliedstaaten ist seit jeher eine Handelspolitik, die den Interessen der transnationalen Unternehmen entspricht, deren Wahrung wiederum eine der wichtigsten Aufgaben eines Wettbewerbsstaates darstellt. Die Geheimniskrämerei, die Vereinnahmung durch Konzerninteressen und die einseitige Ausrichtung auf Gewinnmaximierung verdeutlichen den klaren politischen Auftrag: Unternehmen dabei zu unterstützen, ihre Interessen auf der globalen Handelsbühne durchzusetzen.

Im gegenwärtigen Kontext bringt dies die Handelspolitik zunehmend in Konflikt mit Umweltpolitik, Verbraucherschutz, öffentlicher Gesundheit und sozialen Rechten, und wird so in zweifacher Hinsicht zu einer zutiefst undemokratischen Kraft: Erstens: Die Öffentlichkeit ist an der Ausarbeitung und Aushandlung von Handelsabkommen nicht beteiligt. Die Verhandlungen finden hinter verschlossenen Türen statt, zwischen Vertreter*innen großer Unternehmen, Regierungen und der Europäischen Kommission. Zweitens: Der Einfluss reicht weit über die Handelspolitik hinaus und untergräbt demokratische Rechte insgesamt. Wie die vorangegangenen Abschnitte zu Investitionsabkommen und regulatorischer Zusammenarbeit gezeigt haben, tragen Handelsabkommen langfristig zur Aushöhlung demokratischer Entscheidungsprozesse bei.

Das Demokratiedefizit der Europäischen Union wird zusätzlich dadurch verschärft, dass Handelsabkommen den politischen Handlungsspielraum auf lokaler, nationaler und europäischer Ebene zunehmend einschränken.

QUELLEN

1 *Urteil des Gerichtshofs (Zehnte Kammer)*, Europäischer Gerichtshof, Rechtssache C-399/13 P., 4. Juni 2015. Verfügbar unter: eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=CELEX:62013CJ0399 (Zugriff: 18. November 2023).

2 Myriam Vander Stichele, „The TEP and the Millennium Round at the WTO", *Transnational Institute* 18. Juli 2005. Verfügbar unter : www.tni.org/es/node/7362 (Zugriff: 1. Dezember 2021).

3 Ha-Joon Chang, *23 things they don't tell you about capitalism* (London: Penguin Books, 2011), 69-72.

4 *Verordnung (EU) Nr. 527/2013 vom 21. Mai 2013*, Amtsblatt der Europäischen Union, L165/59, 18. Juni 2013. Verfügbar unter: eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0527&rid=6 (Zugriff: 18. November 2023).

5 Ronald Owili, „Standoff between Burundi, EU delays signing of EPA," *Bilaterals.org*, 30 November 2017. Verfügbar unter: www.bilaterals.org/?standoff-between-burundi-eu-delays&lang=de (Zugriff am 18. November 2023).

6 Eine Liste der bilateralen Handelsabkommen der EU findet sich auf: ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements (Zugriff: 18. November 2023).

7 Corporate Europe Observatory, *TTIP: Debunking the business propaganda over investor rights* (3. Juli 2014). Verfügbar unter: corporateeurope.org/de/international-trade/2014/07/ttip-debunking-business-propaganda-over-investor-rights (Zugriff am 18. November 2023).

8 Corporate Europe Observatory und Transnational Institute, *One Treaty to rule them all - The Energy Charter Treaty and the power it gives corporations to stop the energy transition* (13. Juni 2018). Verfügbar unter: corporateeurope.org/de/international-trade/2018/06/one-treaty-rule-them-all (Zugriff am 18. November 2023).

9 Sofia de Murard, „Tribunal finds Pakistan violated FET, expropriation and non-impairment obligations in context of a mining joint venture with Australian investor Tethyan Copper Company," *International Institute for Sustainable Development* (17. Dezember 2019). Verfügbar unter: www.iisd.org/itn/en/2019/12/17/tribunal-finds-pakistan-breached-fet-expropriation-non-impairment-obligations-mining-joint-venture-with-australian-investor-tethyan-copper-company-tethyan-copper-company-v-pakistan-icsid-arb-12-1 (Zugriff am 18. November 2023).

10 *Vattenfall AB, Vattenfall Europe AG, Vattenfall Europe Generation AG gegen Bundesrepublik Deutschland*, ICSID-Fall Nr. ARB/09/6 (2009). Verfügbar unter: investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement/cases/329/vattenfall-v-germany-i- (Zugriff: 18. November 2023).

11 Siehe insbesondere Corporate Europe Observatory und Transnational Institute, *One Treaty to rule them all,* op. cit.

12 Mairead McGuinness, „Keynote speech at the forum on protecting and facilitating investment in the single market", Rede/22/4182 (28. Juni 2022). Verfügbar unter: ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_22_4182 (Zugriff am 18. November 2023).

13 Corporate Europe Observatory, *Regulation - none of our business?*, 16. Dezember 2013. Verfügbar unter: corporateeurope.org/de/trade/2013/12/regulation-none-our-business (Zugriff: 18. November 2023).

14 Corporate Europe Observatory und LobbyControl, *Dangerous Regulatory Duet*, 18. Januar 2016,15–20. Verfügbar unter: corporateeurope.org/de/international-trade/2016/01/dangerous-regulatory-duet (Zugriff: 18. November 2023).

15 Ibid.

16 Oliver Ziegler, *EU Regulatory Decision Making and the Role of the United States. Transatlantic Regulatory Cooperation as a Gateway for US Economic Interests?* (Wiesbaden: Springer VS, 2013), 93 ff.

17 Ibid.

18 Jackie Linden, „Minister Discuss CAP Reform, Lactic Acid for Beef", *The Poultry Site*, 2. Dezember 2012. Verfügbar unter: www.thepoultrysite.com/news/2012/12/ministers-discuss-cap-reform-lactic-acid-for-beef (Zugriff: 18. November 2023).

19 Staffan Dahllöf, *Et indre marked tværs over Atlanten*, NOTAT, Nr. 1266, Dezember 2013. Verfügbar unter: www.notat.dk/media/610311/2013-12-20_tema_1266.pdf (Zugriff: 4. Dezember 2023).

20 Corporate Europe Observatory, *Regulation – none of our business?*, op. cit.

21 Ibid.

22 Corporate Europe Observatory, *Own minutes from a meeting between DG Enterprise, DG Trade and the Commission's Secretariat*, 8 November 2012. Verfügbar unter: corporateeurope.org/sites/default/files/minutes-commission-be-chamber-meeting.pdf (Zugriff: 18. November 2023).

23 Europäische Kommission, *TTIP: Cross-cutting disciplines and Institutional provisions - Position paper – Chapter on Regulatory Coherence*. Das Dokument wurde CEO im Dezember 2013 zugespielt. Verfügbar unter: corporateeurope.org/sites/default/files/ttip-regulatory-coherence-2-12-2013.pdf (Zugriff: 18. November 2023).

24 Corporate Europe Observatory, *Regulation – none of our business?,* op. cit.

25 ACC and CEFIC, *Joint Proposal: Enhancing U.S.-EU Chemical Regulatory Cooperation under TTIP*, Dezember 2013. Verfügbar unter: ciel.org/Publikationen/CH_Pro.pdf (Zugriff: 4. Dezember 2023).

26 CIEL & ClientEarth, *Toxic Partnership: A critique of the ACC-CEFIC proposal for trans-Atlantic ooperation on chemicals*, März 2014. Verfügbar unter: www.ciel.org/wp-content/uploads/2014/10/ToxicPartnership_Mar2014.pdf (Zugriff: 4. Dezember 2023).

27 Center for International Environmental Law (CIEL), *Lowest common denominator: How the proposed US-EU trade deal threatens to lower standards of protection from toxic pesticides*, Januar 2015. Verfügbar unter: www.ciel.org/wp-content/uploads/2014/10/LCD_TTIP_Jan2015.pdf (Zugriff: 18. November 2023).

28 Nathan Donley, „The USA lags behind other agricultural nations in banning harmful pesticides", *Environmental Health*, 18, no.44 (2019), doi: 10.1186/s12940-019-0488-0. Verfügbar unter: ehjournal.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12940-019-0488-0 (Zugriff: 4. Dezember 2023).

29 Corporate Europe Observatory und SOMO, *Leaked document shows EU is going for a trade deal that will weaken financial regulation* (1. Juli 2014). Verfügbar unter: corporateeurope.org/de/financial-lobby/2014/07/leaked-document-shows-eu-going-trade-deal-will-weaken-financial-regulation (Zugriff: 18. November 2023).

30 Marc Montgomery, „Canada 'must' review pesticides banned in Europe, *Radio Canada International*, 24. Mai 2016. Verfügbar unter: www.rcinet.ca/en/2016/05/24/canada-must-review-pesticides-banned-in-europe (Zugriff: 18. November 2023).

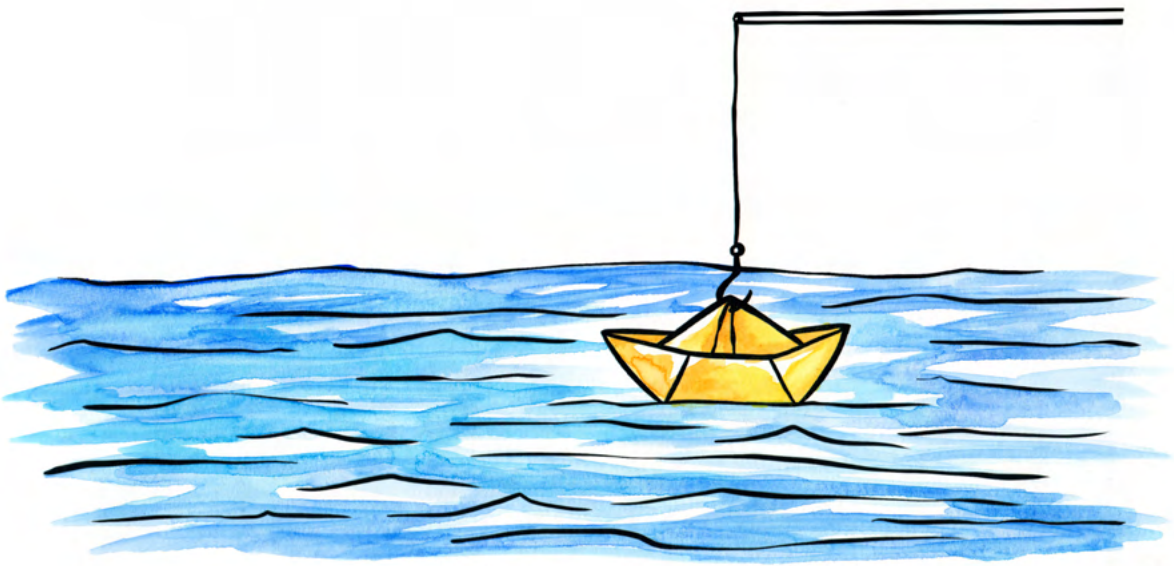
31 Heinrich-Böll-Stiftung, Friends of the Earth Europe, BUND & Pestizid-Aktions-Netzwerk, *Pesticide-Atlas, Facts and figures about toxic chemicals in agriculture*, 2022. eu.boell.org/sites/default/files/2022-10/pestizidatlas2022_web_20221010.pdf (Zugriff: 18. November 2023).

32 Corporate Europe Observatory, *Toxic residues through the back door* (16. Februar 2020). Verfügbar unter: corporateeurope.org/de/2020/02/toxic-residues-through-back-door (Zugriff: 18. November 2023).

33 Seattle to Brussels Network, *209 Civil Society Organisations Say: EU trade deals must not undermine democratic rights* (22. November 2022). Verfügbar unter: s2bnetwork.org/209-civil-society-organisations-say-eu-trade-deals-must-not-undermine-democratic-rights209 (Zugriff: 18. November 2023).

6

DER WERT EINES MENSCHENLEBENS



Die AIDS-Krise: Die EU auf der Seite der Pharmakonzerne 168
Datenexklusivität als zusätzlicher Schutz zu Patenten 170
Ein globaler Widerspruch 172
Gescheiterte Wohltätigkeit 173
Patente blockieren die Produktion 175
Staatliche Hilfen und satte Gewinne 176
Eine Verwaltungsentscheidung über die wichtigste Sache der Welt 177
EU-Regierungen täuschen Offenheit für Ausnahmeregelung vor 179
Die letzte Schlacht der EU gegen die Ausnahmeregelung 181
Enge Verbindungen zur Pharmaindustrie 182
„Unsere" Investitionen, „unsere" Erfindung 183
Die Ablehnung der Pandemieforschung durch die Industrie 185
Ein Blick in die Zukunft – aus einem bescheidenen Gebäude in Kapstadt 187
Die globalen Patentregeln bleiben unangetastet 189
Die EU als globaler Hardliner 190
Quellen 191

Die COVID-19-Pandemie wütete bereits seit mehreren Monaten, als führende Politiker*innen aus aller Welt am 24. April 2020 bei einer Sitzung der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zusammenkamen. Aus Gründen des Gesundheitsschutzes fand die Sitzung online statt, doch die Pandemie zwang die Staaten der Welt, sich auf eine gemeinsame Strategie zur Bekämpfung des Virus zu einigen, einschließlich der Frage, wie man sich gegenseitig bei der Beschaffung notwendiger Impfstoffe am besten unterstützen könne.

Als Vertreterin der EU hielt Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen eine der bemerkenswertesten Reden dieser Sitzung. Sie ließ keinen Zweifel daran, dass die EU-Staats- und Regierungschef*innen internationale Zusammenarbeit für unerlässlich hielten. Die Dringlichkeit der Lage erforderte eine sofortige Reaktion und ließ keinen Raum für kleinlichen Nationalismus, Abschottung oder Egoismus. Wir saßen alle im selben Boot und mussten uns gemeinsam dieser enormen Herausforderung stellen, insbesondere bei der Entwicklung und Verteilung von Impfstoffen. Ursula von der Leyens Forderung nach einer globalen Lösung war unmissverständlich:

„Wir müssen einen Impfstoff entwickeln. Wir müssen ihn produzieren und in jeden einzelnen Winkel der Welt bringen. Und ihn zu erschwinglichen Preisen zur Verfügung stellen. Dieser Impfstoff wird unser gemeinsames universelles Gut sein. [...] Die Europäische Union wird keine Mühen scheuen, um der Welt zu helfen, das Coronavirus zu bekämpfen. Denn mit vereinten Kräften werden wir mit einer globalen Antwort auf die globale Pandemie Geschichte schreiben."[1]

Diese Aussage war bemerkenswert und für alle, die mit der historischen Rolle der EU bei Patenten auf pharmazeutische Produkte vertraut sind, schwer zu glauben. Die Kommissionspräsidentin sprach sich für die Entwicklung und Produktion eines Impfstoffs im Rahmen eines nicht gewinnorientierten Projekts aus, verstanden als globales Gemeingut. Daraus folgte logisch, dass Patente der Pharmaindustrie und geistige Eigentumsrechte im weiteren Sinne einer gemeinsamen globalen Antwort auf die Pandemie nicht im Wege stehen dürften. Sollte das heißen, dass die EU nicht zulassen würde, dass die globale Pharmaindustrie die Pandemie in ein profitorientiertes Unterfangen verwandelt?

Dass an von der Leyens kühner Ankündigung etwas dran war, schien sich zwei Monate später zu bestätigen. Damals unterzeichneten Rat und Kommission eine Vereinbarung über die Grundsätze, die den künftigen Verhandlungen mit der Pharmaindustrie über die gemeinsame Impfstoffbeschaffung in der EU zugrunde liegen sollten. In der Vereinbarung hieß es: „Die Kommission wird einen COVID-19-Impfstoff als globales Gemeingut fördern. Diese Förderung umfasst auch den Zugang von Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen zu diesen Impfstoffen in ausreichender Menge und zu niedrigen Preisen. Die Kommission wird sich bemühen, mit der pharmazeutischen Industrie Fragen zur gemeinsamen Nutzung von geistigem Eigentum zu klären, insbesondere, wenn dieses geistige Eigentum mit öffentlicher Unterstützung entwickelt wurde."[2]

Angesichts der Tatsache, dass die EU andere Epidemien in den letzten Jahrzehnten im Interesse wirtschaftlich mächtiger Länder und Unternehmen ungehemmt wüten ließ, bedeutete diese Vereinbarung eine Kehrtwende. Sie musste als europäische Unterstützung für zumindest einen zeitweisen Abschied vom System der geistigen Eigentumsrechte gewertet werden – ein System, das seit dem Abschluss der WTO-Gründungsverträge 1994 eine ständige Bedrohung für die globale öffentliche Gesundheit darstellt. Es klang nach einer deutlichen Abrechnung mit dem bisherigen Umgang der EU mit Arzneimittelpatenten.

Fakt ist: Seit ihrer Gründung im Jahr 1993 agiert die EU im Bereich der Arzneimittelpatente strikt im Sinne eines Wettbewerbsstaates. Im Zeitalter der Globalisierung muss sie Unternehmen technologische Marktvorteile sichern, auch dann, wenn diese die Technologie nicht selbst entwickeln, sondern sich mithilfe von Regeln zum Schutz geistigen Eigentums ein Monopol sichern, selbst wenn die Entwicklung maßgeblich öffentlich finanziert wurde.

Der Schutz geistiger Eigentumsrechte dient dabei nicht zwangsläufig der Innovationsförderung. Innovation schreitet sogar oft schneller voran, wenn die gemeinsame Nutzung von Technologien nicht durch Patente eingeschränkt wird. Dennoch genießen geistige Eigentumsrechte in der EU einen hohen Stellenwert und gelten als selbstverständliche Notwendigkeit zur Sicherung regionaler wie globaler Interessen der Pharmaindustrie.

Die EU hat womöglich die weltweit strengsten Regeln zum Schutz geistigen Eigentums, insbesondere im Bereich der Medizin. Weder die Kommission noch die Regierungen der Mitgliedstaaten hinterfragen, ob dies dem öffentlichen Interesse dient. Ihr Denken folgt strikt dem Auftrag eines echten Wettbewerbsstaates: Wettbewerbsfähigkeit gilt als oberstes Ziel, der Schutz – tatsächlicher oder vermeintlicher – technologischer Innovationen ist dabei entscheidend.

Deshalb haben die EU und die USA in den letzten Jahrzehnten ihr Technologiemonopol mit allen Mitteln verteidigt, selbst im Angesicht lebensbedrohlicher Epidemien. 2020 jedoch schien es für einen kurzen Moment, als gäbe es einen dringend benötigten Kurswechsel.

DIE AIDS-KRISE: DIE EU AUF DER SEITE DER PHARMAKONZERNE

Konflikte zwischen dem Schutz geistigen Eigentums und der öffentlichen Gesundheit belasten die internationale Handelspolitik bereits seit den 1980er-Jahren. Damals bemühten sich die USA und ihre engsten europäischen Verbündeten im Zuge der Verhandlungen zu den WTO-Abkommen – die später die Grundlage für die gleichnamige Organisation bildeten – um ein verbindliches internationales Abkommen über geistige Eigentumsrechte. Doch sie stießen auf erhebliche Hürden:

Viele Länder des Südens hatten keinerlei Interesse an einem Abkommen über geistiges Eigentum und vor allem Indien sprach sich dagegen aus. In der Tat nutzte Indien gekonnt nationale Regelungen, die großen Spielraum für die Nachahmung

von Erfindungen aus anderen Teilen der Welt ließen, auch in der Medizin. Dadurch konnte das Land eine so beeindruckende Pharmaindustrie aufbauen, dass es als „Apotheke der Dritten Welt" bezeichnet wurde, da indische Arzneimittel deutlich günstiger waren als jene aus den USA oder Europa.

Aus diesem Grund lehnte Indien den von den USA und ihren europäischen Verbündeten eingebrachten Vertragsentwurf ab – ein Entwurf, der in Wirklichkeit vom Lobbyverband der US-Pharmaindustrie, PhRMA, formuliert worden war.[3] Die USA drohten daraufhin mit harten Handelssanktionen, sollten die indischen Vorbehalte bestehen bleiben. Letztlich lenkte Indien ein und akzeptierte das sogenannte TRIPS-Abkommen („Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums") im Rahmen der WTO. Doch dies war nur der Auftakt weiterer Auseinandersetzungen.

Die Turbulenzen begannen wenige Jahre nach Inkrafttreten der WTO-Abkommen im Jahr 1995. Hintergrund war die rasante Ausbreitung der AIDS-Epidemie in vielen einkommensschwachen Ländern, insbesondere in Afrika. In der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre eskalierte die Lage: Ende 2001 lebten 28,5 Millionen der weltweit 40 Millionen HIV-Infizierten in Afrika südlich der Sahara.[4] Angesichts der äußerst schwach entwickelten pharmazeutischen Infrastruktur in der Region waren die betroffenen Staaten vollständig abhängig vom Import der lebensnotwendigen Medikamente.

Dabei erwiesen sich die TRIPS-Regeln als ernstzunehmendes Hindernis. Das zeigte sich, als die südafrikanische Regierung unter Nelson Mandela beschloss, günstige HIV- und AIDS-Medikamente aus Indien zu importieren, die von sogenannten Generikaherstellern produziert wurden, also Firmen, die nur einen Teil der Technologie für das Endprodukt beisteuerten. Die Pharmaindustrie, vertreten durch 39 große Unternehmen, reichte umgehend Klage gegen die südafrikanische Regierung ein, um diese Maßnahme zu unterbinden. Man argumentierte, die Einfuhr billiger Arzneimittel aus Indien verletze Patentrechte und verstoße gegen geltendes internationales Recht. Der Fall rief weltweit Empörung hervor und führte zur Entstehung einer globalen Bewegung, die die Pharmaindustrie für ihren unverhohlenen Zynismus scharf kritisierte.

Die Kontroverse erreichte schnell auch internationale Organisationen und verstärkte die Unzufriedenheit vieler Länder mit der WTO. Sie forderten Maßnahmen. Oberflächlich betrachtet schienen sowohl die USA als auch die EU bereit, nachzugeben. Hinter verschlossenen Türen wurde jedoch hart verhandelt,

selbst um einzelne Begriffe und Formulierungen im Wortlaut ihrer Antwort. Erst 2003 wurde eine endgültige Einigung erzielt:

In Zukunft sollte die Einfuhr von Generika aus anderen Ländern, einschließlich Indien, ausdrücklich erlaubt sein. Möglich wurden solche Einfuhren durch sogenannte Zwangslizenzen, die in bestimmten Fällen mit den betroffenen Unternehmen ausgehandelt werden mussten, um eine angemessene Entschädigung zu gewährleisten. In anderen Fällen war die Erteilung solcher Lizenzen jedoch mit erheblichen rechtlichen Hürden verbunden, was das Verfahren langwierig und mühsam machte. Ärzte ohne Grenzen kommentierten dies in einem Briefing mit den Worten: „Zwangslizenzen sind nur dann ein Mittel, wenn Patentschranken für einzelne medizinische Produkte errichtet wurden, die die Produktion und Lieferung blockieren."[5]

Diese Schranken wurden damals nicht beseitigt. Wie eine 2007 im Auftrag des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen durchgeführte Untersuchung zeigte, trugen die gesamte Debatte und das schließlich erzielte Ergebnis nur wenig zur tatsächlichen Entlastung der betroffenen afrikanischen Länder bei.[6]

DATENEXKLUSIVITÄT ALS ZUSÄTZLICHER SCHUTZ ZU PATENTEN

Obwohl die Zugeständnisse im Bereich des geistigen Eigentums auf dem Höhepunkt der AIDS-Epidemie minimal waren, da sich die Zwangslizenzierung als unwirksam erwies, versuchte die EU, den Patentschutz noch weiter auszubauen. In dieser Zeit begann die EU als neue Wirtschaftsmacht aufzutreten und suchte gezielt nach Wegen, um die Nutzung von Zwangslizenzen zu erschweren. In den Verhandlungen konzentrierte die EU ihre Bemühungen auf das Recht auf Testergebnisse, die sogenannte Datenexklusivität. Dies war ganz im Interesse der europäischen Pharmaindustrie, denn dadurch sollten Unternehmen daran gehindert werden, Testergebnisse von Präparaten anderer Unternehmen während der Zulassungsverfahren durch die nationalen Behörden einzusehen oder zu verwenden.

Für jede Medikamentenzulassung müssen die Behörden nachweisen, dass das Produkt ausreichend getestet wurde, eine Anforderung, die mit hohen Kosten für die notwendige Dokumentation verbunden ist. Die meisten Generikahersteller verfügen nicht über die Ressourcen, um die umfangreichen Tests selbst durchzuführen. Damit zielte die EU in aller Stille darauf ab, den Zugang zu Zwangslizenzen zusätzlich zu erschweren.[7]

Der Plan der EU ging jedoch nicht auf: Die Datenexklusivität wurde in diesem Zusammenhang nicht in das Regelwerk der WTO aufgenommen. Tatsächlich gab es so viele strukturelle Hürden für eine funktionierende Zwangslizenzierung – selbst im Angesicht einer tödlichen Epidemie –, dass der Versuch, sie zusätzlich einzuschränken, überflüssig war. Obwohl die Datenexklusivität nicht Teil des Abkommens wurde, kam es nie zu dem von vielen erhofften Durchbruch im Kampf gegen das Monopolwesen.

Doch wie sagt man so schön: Gier kennt keine Grenzen. Und so setzte die EU ihren hartnäckigen Einsatz für Regelungen fort, die über die TRIPS-Vorgaben der WTO hinausgehen, die sogenannten „TRIPS-Plus"-Regeln. Sie brachte diese Forderungen in andere handelspolitische Aktivitäten und bilaterale oder regionale Abkommen ein. Bei den Partnerschaftsabkommen mit Ländern in unmittelbarer EU-Nachbarschaft stand die Datenexklusivität regelmäßig auf der Liste der Mindestanforderungen.

Albanien, Serbien, der Kosovo, Bosnien und Herzegowina, Georgien, die Republik Moldau, die Ukraine und die Türkei akzeptierten diesen Ansatz in ihren Abkommen mit der EU, teils nur sehr widerwillig. Die Folge war, dass der Zugang zu preisgünstigen Produkten über Jahre hinweg blockiert wurde. Auch in Verhandlungen über bilaterale Handelsabkommen mit Kolumbien, Peru, Südkorea, Japan, Singapur und Kanada brachte die EU die Wunschliste der Pharmaindustrie ein.

Sogar einige der ärmsten Länder der Welt gewährten europäischen Pharmaunternehmen Exklusivrechte, die über das TRIPS-Abkommen hinausgehen. So wurden etwa die mittelamerikanischen Staaten Costa Rica, Panama, Nicaragua, El Salvador, Honduras und Guatemala sowohl von den USA als auch von der EU dazu bewegt, einen fünfjährigen Datenschutz für Arzneimittel zu akzeptieren.[8]

Trotz dieses insgesamt erfolgreichen Feldzugs zur Verteidigung der Monopole der Pharmaindustrie musste die EU auch Niederlagen einstecken: Während der Verhandlungen über das sogenannte Mercosur-Abkommen mit Brasilien, Argentinien, Uruguay und Paraguay drängte die EU auf eine strenge Sperre für Generika, musste diese aber aufgeben. Auch Indien war bei Verhandlungen mit der EU natürlich auf der Hut. Sogar im fernen Kambodscha kam es zu Protesten gegen die Forderungen der EU an Indien, da befürchtet wurde, dass diese zu steigenden Medikamentenpreisen in armen Ländern führen würden – Ländern, die bis dahin von der Produktion in Indien profitierten.[9] Im Jahr 2011 lehnte Indien die Bedin-

gungen entschieden ab. Gemeinsam mit anderen Meinungsverschiedenheiten führte dies schließlich dazu, dass die Verhandlungen auf Eis gelegt wurden.

EIN GLOBALER WIDERSPRUCH

Auf diese Weise führte die EU einen Kampf um Arzneimittelpatente nach dem anderen und tat alles, um die weltweite Produktion von Generika einzudämmen. Im Laufe der Jahre übernahmen die Kommissionsbediensteten, welche die Verhandlungen führen, immer wieder die Vorschläge des in Brüssel ansässigen Europäischen Dachverbands der Pharmaindustrie EFPIA. Diese Strategie wurde von den meisten Mitgliedstaaten mitgetragen – und genau das ist der Grund, weshalb die Aussagen von Ursula von der Leyen im April 2020 so überraschend wirkten auf all jene von uns, die die Entwicklungen in diesem Bereich seit vielen Jahren beobachten. Schon die bloße Vorstellung, ein Impfstoff könne als universelles Gemeingut betrachtet werden, schien einen klaren Bruch mit einer Ära zu markieren, in der geistiges Eigentum mehr galt als Menschenleben.

Doch Worte sind eine Sache, die politische Realität eine andere. Im Oktober 2020 brachten Indien und Südafrika das Thema in der WTO zur Sprache, doch die EU beeilte sich, die Initiative unmittelbar zu stoppen. Der Vorschlag Indiens und Südafrikas sah eine befristete Ausnahmeregelung von den weltweiten Vorschriften über geistiges Eigentum vor. Diese sollte für Impfstoffe, Arzneimittel und Testgeräte gelten und drei Bereiche abdecken: Patente, Geschäftsgeheimnisse und gewerbliche Muster. Ziel war es, außer den Patentinhaber*innen auch anderen Hersteller*innen die Produktion wichtige Güter zu ermöglichen.

Dank der großzügigen staatlichen Unterstützung gab es damals zahlreiche vielversprechende Impfstoffkandidaten. Allerdings existierte noch kein fertiges Produkt. Die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, erhebliche Mittel in die Impfstoffentwicklung zu investieren, ließ vermuten, dass sie darin die Chance sahen, ein Gemeingut zu schaffen, und nicht ein gewinnorientiertes Produkt.

Die Realität sah jedoch anders aus und die Ereignisse folgten Schlag auf Schlag. Die Kommission übernahm die Federführung bei den Verhandlungen mit den betreffenden Pharmaunternehmen über umfangreiche Impfstoffkäufe, die diesen enorme Gewinne einbringen würden. Diese Verhandlungen waren von Anfang an politisch umstritten, da sie hinter verschlossenen Türen geführt wurden. Außerdem wurden die Verträge erst viele Monate später und dann nur auszugsweise veröffentlicht. Bei der Prüfung der Verträge stellte sich heraus, dass die Kaufverträge ohne die Klauseln zur gemeinsamen Nutzung von Technologien

geschlossen wurden, die in der Vereinbarung zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten enthalten waren. Dabei hätte die EU – dank ihrer enormen Kaufkraft – tatsächlich die Möglichkeit gehabt, Impfstoffe zu einem universellen Gemeingut zu machen. Doch dazu kam es nicht.

Um den Jahreswechsel 2021 wurden in vielen Teilen der Welt, auch in der EU, die ersten Impfstoffe zugelassen. Rasch stellte sich die Frage, wer Zugang haben würde – und wer nicht. Die Antwort war schnell klar: im Vorteil waren jene Länder, die frühzeitig Kaufverträge mit einigen wenigen Pharmaunternehmen abgeschlossen hatten, allen voran AstraZeneca, Moderna und das Duo Pfizer/BioNTech. Wenig überraschend handelte es sich dabei in erster Linie um die reichsten Länder der Welt. Die EU sicherte sich ihre starke Position durch Impfstoffhortung und Verträge über Dosenmengen, die den tatsächlichen Bedarf zur damaligen Zeit bei Weitem überstiegen.

GESCHEITERTE WOHLTÄTIGKEIT

Dieser sogenannte „Impf-Nationalismus" war ein deutliches Anzeichen dafür, dass etwas grundlegend falsch lief. Der Anblick reicher Länder, die ihre eigenen Interessen rücksichtslos durchsetzten, sorgte weltweit für Empörung und Abscheu. Viel hätte erreicht werden können, wenn die Impfstoffe gerechter verteilt worden wären, und noch mehr, wenn die globale Produktion überhaupt deutlich ausgeweitet worden wäre. Genau das war der Hintergrund für die Forderung nach Technologieteilung und einer temporären Aussetzung von Patentrechten.

Die Notwendigkeit lag auf der Hand: Im April 2021 schätzte ein Team von Bloomberg, dass in nur 3 von 54 afrikanischen Ländern überhaupt 1 % der Bevölkerung geimpft war, und dass eine flächendeckende Impfung in den meisten afrikanischen Staaten selbst bis 2023 kaum zu erwarten sei.[10] Im Dezember 2021 lag die Impfquote auf dem gesamten afrikanischen Kontinent bei 9 %. Der schleppende Fortschritt ermöglichte das Entstehen neuer Varianten wie Omikron, das Ende 2021 die dritte Welle auslöste und mutmaßlich aus Südafrika stammte.

Viele hatten das globale Ungleichgewicht, das Anfang 2021 zu Tage trat, bereits vorhergesehen. Aus diesem Grund hatten Indien und Südafrika die Frage der Patentrechte mit ihrem Vorschlag in der WTO im Oktober 2020 aufgeworfen und eine Reihe von Ländern, darunter Norwegen, Costa Rica und Portugal, hatten im April 2020im Rahmen der WHO eine Initiative namens C-TAP gestartet, um sicherzustellen, dass Technologie, Arzneimittel und Wissen über die Impfstoffherstellung gemeinsam genutzt werden.

Eine deutlich mächtigere Gruppe von Ländern mit Verbündeten in UN-Kreisen und eine Reihe von Wohltätigkeitsstiftungen unter der Leitung von Bill Gates – einem Mann, der die Regeln des geistigen Eigentums genutzt hatte, um ein Vermögen und ein Monopol aufzubauen – hatten jedoch etwas ganz anderes im Sinn. Ihre Antwort auf die Versorgungskrise war internationale Wohltätigkeit bei vollständiger Wahrung der Rechte des geistigen Eigentums. Länder mit Impfstoffüberschüssen wurden gebeten, diese über das sogenannte COVAX-Programm zu spenden, das die Verteilung der Impfstoffe an bedürftige Länder sicherstellen würde. Dieser Schritt hin zu einem auf Wohltätigkeit basierenden System war eine Gegenbewegung: Statt das globale System geistiger Eigentumsrechte anzutasten, sollten Regierungen auf Spenden setzen. Das war die unausgesprochene Botschaft von COVAX.

Im Zentrum des Programms stand der Impfstoff von AstraZeneca – entwickelt jedoch nicht von AstraZeneca selbst, sondern von Wissenschaftler*innen der Universität Oxford. Die Geschichte, wie dieser Impfstoff zur bevorzugten COVAX-Vakzine wurde, hat Bill Gates als zentralen Akteur.

Die Wissenschaftler*innen der Universität Oxford, die den Impfstoff von AstraZeneca entwickelt hatten, waren mehrheitlich dafür, dass der Impfstoff frei verfügbar gemacht werden sollte. Doch im September 2020, als die Details zu Preisen und Verteilung vereinbart werden sollten, hatte jemand einen anderen Plan im Kopf. In einem Prozess, dessen Einzelheiten nicht öffentlich bekannt sind, wurde die Universität Berichten zufolge von der Bill & Melinda Gates Foundation angeregt bzw. unter Druck gesetzt, ihren Kurs zu ändern. Der Impfstoff würde zwar bis mindestens Juli 2021 zu einem niedrigen Preis an Länder im globalen Süden verkauft, wäre aber wie die anderen Impfstoffe durch Patente geschützt.[11] Das sollte sich später als folgenschwerer Fehler erweisen.

Nicht zuletzt dank der Bill & Melinda Gates Foundation wurde der Impfstoff zum Hauptimpfstoff des COVAX-Programms. AstraZeneca selbst verfügte jedoch nur über begrenzte Produktionskapazitäten, sodass anderweitig Kapazitäten gefunden werden mussten.

Und genau hier griff AstraZeneca restriktiv ein: Nur wenige Unternehmen wurden ausgewählt, um für den globalen Impfstoffpool zu produzieren. Vermutlich wollte man vermeiden, zu viele Akteure einzubinden, aus Sorge, dass dies die Kontrolle über geistige Eigentumsrechte gefährden könnte. Man setzte also lieber auf eine

kleine Zahl an Produzenten und hoffte, dass sie ausreichend liefern würden. Diese Wette ging nicht auf.

Einer dieser Produzenten war das *Serum Institute of India*. Für COVAX und Bill Gates erwies es sich als schwieriger als erwartet, das Institut zur Lieferung von Impfstoffen an afrikanische Länder zu bewegen. Das lag zum Teil daran, dass die EU darauf bestand, einen Teil der indischen Produktion für die Erfüllung des Kaufvertrags mit AstraZeneca in die EU umzuleiten. Zusätzlich verhängte die indische Regierung ein Exportverbot, als sich die Pandemie im eigenen Land rasend schnell ausbreitete. Dieses Verbot galt weit bis ins Jahr 2021 hinein und führte dazu, dass das erklärte Ziel von COVAX, 20 % der Bevölkerung in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen zu impfen, klar verfehlt wurde.

Die Beschränkung auf einige wenige Unternehmen als Lieferanten, mit dem *Serum Institute of India* an erster Stelle, schien sich zu rächen. In Anbetracht der Situation war es auffällig, dass sehr viele Produktionskapazitäten nicht genutzt wurden. Diese Kapazitäten waren tatsächlich vorhanden, allerdings bei Unternehmen ohne Patente. Der niedrige Preis des AstraZeneca-Impfstoffs half dem Globalen Süden letztlich wenig. Impfstoffe waren knapp und sollten es noch lange bleiben.

PATENTE BLOCKIEREN DIE PRODUKTION

Schon früh erklärten sich zahlreiche Pharmaunternehmen bereit, bei der Herstellung von Impfstoffen und Medikamenten zu helfen, etwa im Rahmen der C-TAP-Initiative der WHO, zu der sich 21 Unternehmen weltweit freiwillig meldeten. Konkrete Angebote und Pläne kamen unter anderem aus Kanada, Bangladesch, Dänemark und Israel, doch sie blieben folgenlos. Ein Hauptproblem bestand darin, dass die Unternehmen, die über die Impfstoffe verfügten, nicht bereit waren, anderen die Produktion zu gestatten.

Hätte es in der WTO Unterstützung für eine rechtliche Grundlage zur gemeinsamen Nutzung von Technologien gegeben, wäre dies eine Lösung gewesen. Die Regierungen der EU und der USA hätten eingreifen können, um Technologieteilung durchzusetzen und die Produktion anzukurbeln. Stattdessen mussten wir mitansehen, wie die Länder des Globalen Südens – und selbst COVAX – der Gnade der großen Pharmaunternehmen, der Patentinhaber*innen, ausgeliefert waren.

Im Februar 2021 erklärte Nicole Lurie von der *Coalition for Epidemic Preparedness Initiatives* (CEPI), einem Teil von COVAX: „Es gibt Produktionskapazitäten, die im Moment nicht genutzt werden. Die Unternehmen, die über Impfstoffe verfügen, sind sehr widerwillig, wenn es um Partnerschaften geht, insbesondere mit Unternehmen in Entwicklungsländern."[12]

Die Impfstoffhersteller*innen wollten ihr Geheimrezept nicht teilen, am allerwenigsten jene, die auf die sogenannte mRNA-Technologie setzten. Dies war problematisch, denn nach Angaben der humanitären Organisation Ärzte ohne Grenzen ließen sich mRNA-Impfstoffe nicht nur relativ leicht herstellen, sondern auch vergleichsweise einfach an neue Varianten des Virus anpassen, im Gegensatz zu herkömmlicheren Impfstoffen wie dem von AstraZeneca.

Die Kritik richtete sich gegen das Monopol auf die Technologie und die Regeln des geistigen Eigentums, auf die sich die Hersteller*innen stützen konnten. Dieses Monopol war de facto ein Geschenk der Regierungen des Globalen Nordens, denn die Impfstoffe waren nicht auf Kosten der Unternehmen selbst entwickelt worden. Insgesamt flossen rund 80 Milliarden Euro an staatlichen Fördermitteln in die Impfstoffentwicklung. Angesichts dieser massiven öffentlichen Unterstützung – unter anderem durch das Vereinigte Königreich, die USA und die EU – konnte kaum von einem legitimen Sonderanspruch auf die Technologie die Rede sein.

STAATLICHE HILFEN UND SATTE GEWINNE

Der Umfang der Investitionen durch die Unternehmen stand in keinem Verhältnis zu den Rechten, die sie für sich beanspruchten. Allein für die Entwicklung ihres Impfstoffs erhielt Pfizer-BioNTech über 400 Millionen Euro von der deutschen Bundesregierung – ein Betrag, der laut Jahresabschluss etwa die Hälfte der Gesamtkosten ausmachte[13] und laut Schätzungen in nur 48 Stunden wieder eingespielt wurde.[14] Ebenso eklatant ist der Fall von AstraZeneca: Die Forschung und Entwicklung dieses Impfstoffs wurde zu 97 % aus öffentlichen Mitteln finanziert.

Dank ihrer Monopolstellung konnten die Unternehmen zudem die Preise weitgehend selbst bestimmen. AstraZeneca hatte im Vertrag mit der Universität Oxford zugesichert, den Impfstoff ohne Gewinnabsicht zu verkaufen, brach dieses Versprechen jedoch im Juli 2021. Beim Impfstoff von Pfizer-BioNTech war eine solche Klausel gar nicht erst vorgesehen. 2021 wurde er für 14–18 Euro pro Dosis verkauft; Pfizer selbst gab allerdings an, der Normalpreis liege bei etwa 140 Euro.[15] Laut Oxfam erzielten Pfizer, BioNTech und Moderna bis

November 2021 gemeinsam rund 30 Milliarden Euro Umsatz mit den Impfstoffen; das entsprach etwa 88 Millionen Euro pro Tag.[16] Und auch 2022 war für die Impfstoffhersteller*innen alles andere als ein mageres Jahr: Pfizer-BioNTech verzeichnete mit dem Impfstoff Einnahmen von 52 Milliarden Euro, Moderna 17 Milliarden Euro.[17] Verglichen damit wirkten die Entwicklungskosten geradezu lächerlich gering.

Die außergewöhnliche weltweite Notlage hätte allen Anlass dafür geboten, die internationalen Regeln zum Schutz geistigen Eigentums in den betreffenden Bereichen auszusetzen, als ersten Schritt hin zur gemeinsamen Nutzung von Technologien. Auch deshalb war die Position, die von der Leyen und der Kommission im April 2020 äußerten, so bedeutsam. Als Südafrika und Indien sechs Monate später in der WTO einen konkreten Vorschlag auf den Tisch legten, sah die Realität jedoch ganz anders aus.

Zwei Hauptargumente wurden gegen die Öffnung für Technologieteilung ins Feld geführt. Erstens hieß es, uneingeschränkter Schutz geistigen Eigentums sei eine Grundvoraussetzung für künftige Innovationen, da Unternehmen ansonsten keine ausreichenden Investitionen tätigten. Angesichts der massiven staatlichen Beihilfen war dieses Argument mehr als fragwürdig. Zweitens wurde behauptet, die geringe Impfstoffproduktion sei in Wahrheit auf Lieferkettenprobleme zurückzuführen – Probleme, die durch die Einbindung neuer Hersteller*innen nicht zu lösen seien.

Für Letzteres wurde nie ein Beleg veröffentlicht. Ein Dokument, das die EU-Kommission auf Anfrage von Corporate Europe Observatory herausgab, verwies lediglich auf Lieferengpässe bei vergleichsweise banalen Artikeln wie Filtern, Einwegbeuteln und Reagenzgläsern – Materialien also, die viele Unternehmen weltweit problemlos über eigene Beschaffungskanäle beziehen konnten.[18]

EINE VERWALTUNGSENTSCHEIDUNG ÜBER DIE WICHTIGSTE SACHE DER WELT

Trotz aller stichhaltigen Argumente für die gemeinsame Nutzung von Technologien war die Haltung der EU durchweg negativ, seit das Thema im Oktober 2020 von Indien und Südafrika in der WTO vorgebracht wurde. Die EU-Verhandlungsführer*innen machten ihre Position unmissverständlich klar – ein deutlicher Bruch mit den konkreten Aussagen von Ursula von der Leyen, die sie nur wenige Monate zuvor im April gemacht hatte. Bei CEO fragten wir uns: Was war in

der Zwischenzeit geschehen? Wie konnte es sein, dass die EU erst von einem globalen Gemeingut sprach und dann unbeirrt an den Patentrechten festhielt?

Im Februar 2021 begannen wir mit unserer Recherche, doch es dauerte einige Monate, bis sich ein klareres Bild ergab. Offensichtlich war das Thema nicht einmal auf Ebene der Minister*innen im Rat diskutiert worden. Es blieben also zwei Möglichkeiten: Entweder hatte sich die Kommission eigenmächtig mit der Sache befasst, ohne es für nötig zu halten, andere einzubeziehen. Oder sie hatte das Thema mit den Beamt*innen der Mitgliedstaaten im Ausschuss für Handelspolitik erörtert.

Diese Art von Informationen wird nicht unbedingt veröffentlicht. Erst als es uns gelang, an vertrauliche Dokumente des Deutschen Bundestages zu kommen, ergab sich ein klareres Bild: Am 8. Januar 2012 war das Thema bei einer Sitzung des Ausschusses für Handelspolitik diskutiert worden, wobei sich keiner der Mitgliedstaaten gegen die Linie der Kommission gestellt hatte. Damit war klar: Die EU würde keine Ausnahmeregelung von den Patentvorgaben unterstützen. Die Diskussion konzentrierte sich stattdessen auf die Frage, wie man diese Position in der Öffentlichkeit besser verkaufen konnte, ein Anliegen, das insbesondere Vertreter*innen aus Deutschland, den Niederlanden, Italien, Frankreich, Schweden und Dänemark beschäftigte.

In den folgenden Monaten wurde das Thema mehrfach wieder aufgerufen; eine inhaltliche Debatte fand jedoch nicht statt. Grundsätzliche Einigkeit herrschte darüber, dass es hier um den Schutz geistigen Eigentums ging.[19] Überraschend war das nicht, denn der Ausschuss besteht aus handelspolitischen Beamt*innen, deren Mandat recht eindeutig ist: die Interessen europäischer Unternehmen im globalen Handel zu vertreten.

Und so ging es in der Debatte zu einem der wichtigsten Themen dieser Zeit um die Geschäfte von Beamt*innen, die sich hinter verschlossenen Türen mehr darum kümmerten, wie sich die EU-Position kommunikativ verkaufen ließ, als um die Auslotung von Möglichkeiten, von den bestehenden Patentregeln abzuweichen. Die Minister*innen wurden erst dann hinzugeholt, als ein unerwarteter Politikwechsel in den USA die EU in ein schlechtes Licht rückte.

Am 3. Mai 2021 gab die US-Handelsministerin Katherine Tai die folgende Erklärung ab: „Die US-Regierung ist eine starke Verfechterin geistiger Eigentumsrechte. Aber um die Pandemie zu beenden, unterstützen wir eine Aussetzung dieses

Schutzes für COVID-19-Impfstoffe. [...] Dies ist eine globale Gesundheitskrise, und außergewöhnliche Umstände erfordern außergewöhnliche Maßnahmen."[20] [21]

EU-REGIERUNGEN TÄUSCHEN OFFENHEIT FÜR AUSNAHMEREGELUNG VOR

Die Ankündigung der USA sorgte bei den zuständigen Entscheidungsträger*innen in der EU für Verwirrung und Verärgerung. Laut Protokoll der deutschen Delegation äußerten mehrere Vertreter*innen im Ausschuss für Handelspolitik Kritik am Alleingang der US-Regierung. Zwar war den EU-Beamt*innen bewusst, dass die EU am entschiedensten gegen eine Ausnahmeregelung von den bestehenden Patentvorschriften war, doch noch am 29. April, nur eine Woche vor der US-Ankündigung, herrschte die Überzeugung, dass Australien und die USA sich der skeptischen EU-Position angenähert hätten.[22]

Im Fall der USA hatte man sich jedoch gründlich getäuscht. Nicht nur die Beamt*innen, sondern auch die Kommission und die Staats- und Regierungschef*innen wurden vom Kurswechsel überrascht. Es wirkte fast so, als wäre ein alter Schwur unter Verbündeten gebrochen worden, und die EU stand nun als letzter großer Gegner eines neuen Kapitels im globalen Kampf gegen Pandemien da. Offenbar war das Ego bei vielen so verletzt, dass sie in den Tagen nach der Ankündigung der Biden-Regierung versuchten, ihre Spuren zu verwischen und ihr Gesicht zu wahren.

Nur zwei Tage nach der Ankündigung erklärten sich die Kommissionspräsidentin und viele Regierungschef*innen bereit, neue Optionen zu diskutieren, und fanden den Vorschlag, die Patentregeln auszusetzen, auf einmal sehr spannend. „Die EU ist zudem bereit, Vorschläge zu erörtern, die die Krise auf wirksame und pragmatische Weise angehen [...]. Deshalbsind wir bereit zu erörtern, wie der US-Vorschlag für eine Aussetzung der Vorschriften über geistiges Eigentum für COVID-19-Impfstoffe dazu beitragen kann, dieses Ziel zu erreichen", sagte von der Leyen, ohne allzu viel preiszugeben.[23] Trotz der fortgesetzten Bemühungen der EU, substanziellen Verhandlungen in der WTO aus dem Weg zu gehen, war nach dem US-Vorstoß klar: Ein Weiter-so war nicht mehr möglich.

Zu diesem Zeitpunkt war europaweit ein breites Netzwerk zivilgesellschaftlicher Organisationen aktiv, das sich für eine Lockerung der Patentvorschriften auf EU- wie auf globaler Ebene einsetzte. Ärzte ohne Grenzen, Amnesty International und viele andere begrüßten den Schritt der USA. Ihre Hoffnung war, dass dies zu einer

offenen politischen Debatte in der EU und zu einem neuen Standpunkt bezüglich der Patentvorschriften führen würde.

Doch es fand keine offene Debatte vor der Entscheidung statt. Diese erfolgte im Rahmen der Aussprache zwischen den Mitgliedstaaten bei einer Sitzung der EU-Außenminister*innen am 20. Mai, Details drangen jedoch erst Wochen später an die Öffentlichkeit. In der offiziellen Tagesordnung war von internationalen Verhandlungen keine Rede, und auch die Pressemitteilung zum Treffen enthielt keine Informationen über die tatsächlichen Beschlüsse.

Damit blieb die einzige Diskussion auf Minister*innenebene geheim. Es war ein klares Beispiel dafür, welchen Stellenwert die „Wettbewerbsfähigkeit" der Industrie im politischen Prozess innehat. Diese war ein so natürlicher Ausgangspunkt in diesem Prozess, dass der Fall überwiegend von Handelsbeamt*innen behandelt wurde – ein weiteres Beispiel für das Demokratiedefizit, das durch die einseitige Ausrichtung auf wirtschaftliche Interessen entstehen kann.

Unbestreitbar ist, dass viele Regierungen von der Bürokratisierung des Prozesses profitierten. In der Öffentlichkeit entstand der Eindruck, Minister*innen und Regierungsvertreter*innen – etwa aus Irland, Griechenland, Belgien, Spanien, den Niederlanden, Polen oder Italien – hätten sich für eine Aussetzung der Patentregeln ausgesprochen. Nur Deutschland, vertreten durch Kanzlerin Merkel, lehnte die Idee kategorisch ab. Präsident Macron sprach sich zunächst für eine Aussetzung aus, folgte dann jedoch entschieden der deutschen Minderheitenposition.

In den Medien hatte man den Eindruck, die EU sei durchaus offen für die Aussetzung. Es stellte sich jedoch heraus: Was in der Ministerratssitzung gesagt wurde, stimmte nicht immer mit den öffentlichen Erklärungen überein. Letztendlich war es nicht besonders schwierig, im Rat eine Einigung zu erzielen. Während viele Regierungen der gemeinsamen Nutzung von Technologien und der in der WTO vorgeschlagenen Ausnahmeregelung wohlwollend gegenüberstanden, herrschte in der geheimen Welt des EU-Ministerrats oft ein anderer Ton. Bei dessen Sitzung unterstützten nur Frankreich, Ungarn und Spanien eine befristete Ausnahmeregelung, während die Mehrheit – darunter Deutschland, Dänemark, Schweden, die Niederlande, die Tschechische Republik, Estland, Irland und Italien – darin übereinstimmte, dass die Ursache für das eigentliche Problem keinesfalls die Rechte des geistigen Eigentums waren.[24]

DIE LETZTE SCHLACHT DER EU GEGEN DIE AUSNAHMEREGELUNG

Im Mai 2021 erhielt die Kommission die Zustimmung der Minister*innen zur Ablehnung des südafrikanisch-indischen Vorschlags, mit dem kleinen Zusatz, dass die EU nun immerhin zu Verhandlungen bereit sei. Doch von Anfang an war klar, dass dies nicht bedeutete, in der Sache selbst nachgeben zu wollen. Zu keinem Zeitpunkt war die EU auch nur annähernd bereit, eine Aussetzung geistiger Eigentumsrechte zu akzeptieren, die nicht die ausdrückliche Zustimmung der großen Pharmaunternehmen fand.

Tatsächlich wollte die EU in den WTO-Verhandlungen lediglich über eine Lockerung der Zwangslizenzregeln sprechen. Ärzte ohne Grenzen und viele andere zivilgesellschaftliche Organisationen hielten diesen Weg für wenig vielversprechend, da sich Zwangslizenzen bereits in der schlimmsten Phase der AIDS-Epidemie als langwieriger und ineffizienter Mechanismus erwiesen hatten.

In den WTO-Verhandlungen spielte die EU eine Schlüsselrolle – auch deshalb, weil die USA nach ihrer historischen Ankündigung im Mai 2021 kaum Anstrengungen unternahmen, in Genf tatsächlichen Druck auszuüben. Die Regierung Biden zeigte kein wirklich aktives Interesse. Die EU hingegen schien bemüht, ihr Gesicht zu wahren und einen Ausweg aus der diplomatischen Isolation zu finden, in die sie durch den US-Kurs geraten war. Dokumente, die CEO zugespielt wurden – darunter Protokolle des Ausschusses für Handelspolitik – belegen, dass die EU versuchte, Indien und Südafrika zu einem weniger ambitionierten Vorschlag zu bewegen. Auffällig war: Während Indien hart blieb, konzentrierte sich die EU in ihren diplomatischen Bemühungen auf Südafrika.[25]

Im März 2022 legten Indien, Südafrika, die EU und die USA schließlich einen gemeinsamen Vorschlag vor, der allerdings kaum noch Ähnlichkeit mit dem ursprünglichen Waiver-Vorschlag Indiens und Südafrikas hatte. Die EU dürfte mit dem Ergebnis zufrieden gewesen sein. Auf einem WTO-Gipfel im Juni 2022 – zweieinhalb Jahre nach Ausbruch der Pandemie – wurde der Vorschlag angenommen. Er beinhaltete lediglich eine minimale, zeitlich befristete Anpassung der Vorschriften für die Ausfuhr von Impfstoffen, die unter Zwangslizenz hergestellt worden waren. Tatsächlich war die Reform so geringfügig, dass sie kaum etwas bewirkte.[26] Außerdem kam sie so spät, dass bereits viel wertvolle Zeit verloren gegangen war – ganz zu schweigen von den Menschenleben.

ENGE VERBINDUNGEN ZUR PHARMAINDUSTRIE

All dies lässt die Ankündigung der Europäischen Kommission vom April 2020 wie Augenwischerei aussehen. Am Ende agierte die EU auf der internationalen Bühne wie gehabt und stellte die Interessen der Pharmaindustrie über die öffentliche Gesundheit. Wie lassen sich also die Aussagen über Impfstoffe als globales Gemeingut erklären, die von der Leyen 2021 in internationalen Sitzungen abgab, während die Kommission gleichzeitig alles daransetzte, die Zugeständnisse an fast 160 WTO-Mitgliedsstaaten, die eine temporäre Aussetzung der Patentregeln forderten, auf ein Minimum zu begrenzen?

Hier zeigte sich die Kommission, wie sie wirklich funktioniert. Innerhalb der Kommission gibt es primäre und sekundäre Aufgaben, und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zählt zu den vorrangigen Zielen höchster Priorität. Diese Priorität war in diesem Fall ausschlaggebend. Der belgische Europaabgeordnete Marc Botenga kommentierte auf Twitter: „Es gibt etwas sehr Grundlegendes in der Struktur der EU: Ihr Hauptzweck besteht darin, die Interessen privater Unternehmen zu fördern und diese weltweit zu schützen. Ein roter Faden zieht sich durch jede Maßnahme: Sie darf nicht dem schaden, was sie ‚Wettbewerbsfähigkeit' nennen, also den Aktionärsrenditen und der globalen Position multinationaler Konzerne."[27] So wurden die Impfstoffe mit Unterstützung einer großen Mehrheit der Mitgliedstaaten zur bloßen Formalie, die über handelspolitische Kanäle von Kommissionsbeamt*innen abgewickelt wurde, ohne dass es je zu wirklichen politischen Diskussionen kam.

Auf Initiative des Brüsseler Büros von Ärzte ohne Grenzen untersuchte CEO, mit wem sich die Kommission zwischen März 2020 (dem Beginn der Pandemie in Europa) und März 2021 zu Fragen der Impfstoff- und Medikamentenproduktion sowie -verteilung getroffen hatte. Ärzte ohne Grenzen hatte selbst versucht, ein Treffen mit einem ihrer internationalen Topmanager zu arrangieren – ohne Erfolg.

Der Eindruck der Organisation: Die Kommission steckte in einer Blase, in der nur noch die Sichtweise der Pharmaindustrie durchdrang. Dieser Eindruck wurde durch unsere Recherchen bestätigt. Seit Beginn der Pandemie hatten sich EU-Kommissar*innen und hochrangige Beamtinnen 44-mal mit Vertreterinnen einzelner Pharmaunternehmen und 117-mal mit deren Branchenverbänden getroffen. Die Kommission und ihre Kabinette – also die engsten Berater*innen der Kommissar*innen – führten hingegen nur ein einziges Gespräch mit einer Organisation,

die eine abweichende Position zu Patentrechten vertrat als die Pharmaindustrie.[28] Erst viel später traf sich die Kommission auch mit Ärzte ohne Grenzen.[29] Doch die Haltung der EU war zu diesem Zeitpunkt längst in Stein gemeißelt.

„UNSERE" INVESTITIONEN, „UNSERE" ERFINDUNG

Hört man denjenigen zu, die sich direkt für die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen einsetzen, klingt es, als hätte die EU eine Art globalen Wettbewerb gewonnen. Mit der führenden Rolle von BioNTech beim Pfizer-Impfstoff sowie bei AstraZeneca und Johnson & Johnson habe sich Europa an die Weltspitze gesetzt. Im Februar 2021, als die wichtigsten Impfstoffe bereits zugelassen und in der breiten Anwendung waren, verkündete Thierry Breton, EU-Kommissar und Leiter der COVID-19-Taskforce der Kommission:

„Neun Monate. So lange hat es gedauert, einen Impfstoff gegen das Virus zu entwickeln, wofür in der Regel fünf bis zehn Jahre erforderlich sind. Der erste zugelassene Impfstoff wurde von europäischen Teams erfunden. Die mRNA-Technologie ist ein reines Produkt der europäischen Forschung. Wir haben die Schlacht der Wissenschaft gewonnen. Darauf sollten wir sehr stolz sein. Jetzt kommt die Schlacht um die industrielle Produktion."[30]

Breton betrachtete die Entwicklung der Impfstoffe als eine Art Wettbewerb. Diesen zu gewinnen, galt als Beweis wissenschaftlicher Überlegenheit. Nun sollte sich diese auch in der industriellen Fertigung zeigen. Aber wie genau hatte die EU diesen „Wettbewerb" gewonnen? Breton hob die Investitionen in Innovation hervor, erwähnte jedoch weder Patente noch geistige Eigentumsrechte im weiteren Sinne:

„Impfstoffe sind der sichtbarste Teil unserer Investitionen in Innovation. In Innovation zu investieren bedeutet, in die Zukunft und in unsere Fähigkeit zu investieren, stets an der Spitze der Technologie zu stehen und unabhängig zu sein. Aus diesem Grund ist *Horizon Europe*, das ehrgeizigste Forschungsprogramm der Welt mit 95 Milliarden Euro über sieben Jahre, so wichtig. Europa, und vor allem unsere Industrie, hat zu Beginn der Gesundheitskrise Agilität und Flexibilität bewiesen."[31]

Man muss Breton so verstehen, dass er die europäischen Investitionen in Innovation als Hauptgrund dafür sah, dass wir in der Lage waren, Impfstoffe so schnell auf den Markt zu bringen. Er erwähnte jedoch nicht, wie und von wem diese

Investitionen getätigt wurden. Unklar blieb in seiner Rede auch, welche Rolle die beiden EU-Forschungsprogramme *Horizon 2020* (2014–2020) und *Horizon Europe* (2021–2027) spielten.

Die von der Kommission selbst vorgenommene Aufschlüsselung der 350 Millionen Euro aus den Horizont-Programmen, die in die Impfstoffentwicklung flossen, zeigt, dass damit hauptsächlich 18 kleinere Forschungsprogramme finanziert wurden, darunter die internationale Organisation CEPI. Die einzige größere Summe, die in Impfstoffe investiert wurde, war die umfangreiche Garantie in Höhe von 100 Millionen Euro für BioNTech und 75 Millionen Euro für das Unternehmen CureVac. Die Kommission betont, dass diese Garantie „zwei europäischen Biotech-Unternehmen, die vielversprechende mRNA-Impfstoffe entwickeln, den Abschluss von Kreditfinanzierungsvereinbarungen ermöglicht hat."[32] Kann man da wirklich von einer großen europäischen Anstrengung sprechen?

Auch Bretons Darstellung zur Entwicklung des mRNA-Impfstoffs weicht von der Realität ab. Die zugrundeliegende Technologie wurde an US-amerikanischen Universitäten unter der Leitung von Katalin Karikó entwickelt, die jahrelang hart um Forschungsgelder kämpfen musste. Sie lebte von einem bescheidenen Gehalt und wurde von Anthony Fauci, dem Leiter des *National Institute of Allergy and Infectious Diseases* in den USA, als „im positiven Sinne von mRNA besessen" beschrieben.[33]

Karikó entdeckte die mRNA-Technik bereits 2005, doch ihre Arbeit fand kaum Beachtung.[34] Es vergingen viele Jahre, bis zwei Unternehmen – BioNTech in Deutschland und Moderna in den USA – Interesse zeigten. Beide brauchten nochmals Zeit, um auf der Grundlage von Karikós Forschung einen Impfstoff zu entwickeln. Als dieser schließlich fertig war, war Karikó 66 Jahre alt und hatte ihr gesamtes wissenschaftliches Leben der mRNA gewidmet,[35] wofür sie 2023 den Nobelpreis für Medizin erhielt.

An Bretons Behauptung, der mRNA-Impfstoff sei eine europäische Erfindung, ist also wenig dran. Zwar standen europäische Unternehmen und Produktionsstätten bei Einführung und Herstellung der Impfstoffe an vorderster Front. Doch die Erfindung war nicht europäisch, und sie entstand weder durch Patentschutz noch unter der Ägide von Pharmaunternehmen.

DIE ABLEHNUNG DER PANDEMIEFORSCHUNG DURCH DIE INDUSTRIE

Wie ist Bretons Behauptung über europäische Investitionen in Innovation also einzuordnen? Tatsächlich erhielten Unternehmen nach Ausbruch der Pandemie und angesichts der globalen Gesundheitskrise erhebliche finanzielle Mittel. Doch wie sah es in der Zeit vor COVID-19 aus? Hatte die EU das Risiko von Pandemien bei der strategischen Ausrichtung ihrer Forschungs- und Technologieinvestitionen überhaupt angemessen berücksichtigt?

Das Forschungsprogramm *Horizon 2020*, das bereits vor dem Ausbruch der Pandemie lief, war als Erweiterung der Lissabon-Strategie entstanden, die unter anderem die Wettbewerbsfähigkeit durch die Sicherung der Forschung in strategisch wichtigen Bereichen steigern sollte. Die einzelnen Prioritäten wurden im Rahmen sogenannter Technologieplattformen festgelegt, die von Vertreter*innen der Unternehmen aus der jeweiligen Branche dominiert wurden. Medizin und Gesundheit rückten im Rahmen von *Horizon 2020* ins Zentrum einer der zentralen Initiativen: der „Initiative für innovative Arzneimittel" (IMI).

Im Rahmen dieser öffentlich-privaten Partnerschaft sollten EU-Gelder und Mittel der Pharmaindustrie zu gleichen Teilen gebündelt werden, um die Entwicklung neuer Medikamente voranzutreiben. Offiziell sollten damit sowohl Wettbewerbsfähigkeit gestärkt als auch – in geringerem Maß – gesellschaftlich relevante medizinische Bedürfnisse adressiert werden. In der Praxis konzentrierte sich die Förderung jedoch nahezu ausschließlich auf ersteres.

Als Hauptpartner wählte die Kommission den Dachverband der pharmazeutischen Industrie, EFPIA, der damit erheblichen Einfluss auf die Verwendung der Mittel erhielt. Öffentliche Gelder flossen überwiegend in Forschungsbereiche, in denen bereits starke wirtschaftliche Interessen bestanden. Die Unternehmen ließen sich ihre staatlich mitfinanzierte Forschung in der Regel patentieren.

Sollte es jemals Absicht der Kommission gewesen sein, Forschung gezielt auf Medikamente zu lenken, denen der Markt nur geringe Priorität einräumt, so ist davon im Ergebnis von Horizont 2020 nichts zu erkennen. Krankheiten wie HIV/AIDS, armutsbedingte oder tropische Erkrankungen, die von vielen als dringlich genannt wurden, fanden kaum Berücksichtigung. Auch zahlreiche von der WHO als global prioritäre Krankheiten identifizierte Bereiche fehlten auf der EU-Förderliste. So blieben etwa Malaria, Herz-Kreislauf-Erkrankungen oder schwere chronische

Rheumaformen im Rahmen von IMI weitgehend außen vor.[36] De facto handelte es sich um eine öffentlich finanzierte Beihilfe für einige wenige große Pharmaunternehmen, ohne nennenswerte Berücksichtigung breiterer gesellschaftlicher Interessen. Pandemien bildeten dabei keine Ausnahme, auch wenn Breton das Gegenteil behauptete.

Ein Beispiel: Bei einer Sitzung des IMI-Verwaltungsrats am 20. März 2018, an der auch EFPIA und die Kommission teilnahmen, wurde ein Antrag der CEPI zur Epidemienforschung behandelt. Anlass dazu gab es reichlich. 2009 hatte sich die Schweinegrippe ausgebreitet, Ebola-Epidemien suchten wiederholt den afrikanischen Kontinent heim, und mit SARS war eine tödliche, durch ein Coronavirus ausgelöste Atemwegserkrankung aufgetreten.

Dennoch lehnte EFPIA den Kommissionsvorschlag ab. Das Protokoll hielt lakonisch fest: „Keine gemeinsame Finanzierung erforderlich."[37] Als die COVID-19-Pandemie schließlich ausbrach verfügten einige Wissenschaftler*innen in Europa womöglich über relevantes Vorwissen, doch weder die europäische Industrie noch die EU-Forschungsprogramme hatten die notwendigen Strukturen geschaffen. Vorausschauend gehandelt hatten andere, darunter eine besessene US-Forscherin mit Engelsgeduld.

Dass Breton also EU-Forschungsprogramme als Grund für den gewaltigen Erfolg der mRNA-Technologie nennt, ist kaum haltbar. Das geistige Eigentum ist seinerseits nur ein Teil einer längeren Geschichte, in der Patente zu einer Sozialisierung der Kosten geführt haben, wobei die Gesellschaft oder der Staat den größten Teil der Entwicklungskosten tragen, während private Unternehmen die Gewinne einstreichen. In diesem Bereich ist die EU in der Tat eine Klasse für sich.

Heute verfügt die EU über eines der weltweit strengsten Systeme zum Schutz geistigen Eigentums. Nur die USA spielen in derselben Liga. Doch in mancher Hinsicht übertrifft die EU sie sogar: So dürfen Pharmaunternehmen in der EU wichtige Testergebnisse bis zu zehn Jahre lang unter Verschluss halten und damit Generika blockieren, in den USA liegt die Schutzfrist bei fünf Jahren. Darüber hinaus erlaubt das US-Recht in Notfällen eine Aufhebung von Patenten aus Gründen der öffentlichen Gesundheit. Eine vergleichbare Regelung existiert in der EU nicht. Die EU ging sogar so weit, der WTO mitzuteilen, dass die minimale Flexibilität, die den Patentvorschriften 2003 hinzugefügt wurde, innerhalb der EU

nicht gelten solle.[38] Das bedeutet, dass die EU keine Generika einführen kann, die unter einer Zwangslizenz hergestellt wurden, auch nicht in Notfällen.

Infolgedessen zahlen auch die Europäer*innen einen hohen Preis für den umfassenden Schutz geistiger Eigentumsrechte, und zwar im wahrsten Sinne des Wortes. Denn eine der Auswirkungen der strengen Regeln sind hohe Medikamentenpreise. Je länger ein Unternehmen ein Monopol auf ein Präparat halten kann, desto einfacher lässt sich ein überhöhter Preis rechtfertigen, selbst dann, wenn die realen Entwicklungs- und Forschungskosten längst amortisiert sind. Hinzu kommt, dass die Kosten für verschreibungspflichtige Medikamente in der EU generell sehr hoch sind – dies ist seit vielen Jahren ein umstrittenes Thema in der Politik.

2018 beauftragte die Kommission ein Expertengremium mit Handlungsvorschlägen. Dessen zentrale Empfehlung lautete: „Die Förderung von Innovation durch Patentschutz und Marktexklusivität sollte überdacht werden. Die Entwicklung alternativer Instrumente zur Förderung und Belohnung hochwertiger Innovationen ist möglich und wünschenswert."[39]

EIN BLICK IN DIE ZUKUNFT – AUS EINEM BESCHEIDENEN GEBÄUDE IN KAPSTADT

Eine grundlegende Änderung des EU-Ansatzes wird schwer zu erreichen sein. Wahrscheinlicher ist, dass die EU auch künftig die Interessen der Pharmaindustrie weltweit verteidigen wird, ungeachtet der Folgen. Doch es hat sich in der Pandemie womöglich dennoch etwas verschoben: Im globalen Süden ist eine Bewegung entstanden, die früher oder später zu einer geringeren Abhängigkeit von den Pharmakonzernen des Nordens führen dürfte.

Die Jahre der Pandemie werden vermutlich vor allem jenen in lebhafter Erinnerung bleiben, die zurückgelassen wurden, und das waren viele. Während die reichsten Länder der Welt Impfstoffe horteten, erzielten große Pharmaunternehmen Rekordgewinne. Bis Ende 2022 starben weltweit fast sechs Millionen Menschen an COVID-19; rechnet man auf Basis der Übersterblichkeit, könnte die Zahl noch deutlich höher liegen. Eine vorläufige Analyse von CEPI, einer der Organisationen hinter der gescheiterten UN-Initiative COVAX, legt nahe, dass bis zu 61 % dieser Todesfälle durch eine gleichmäßigere Verteilung der Impfstoffe hätten verhindert werden können.[40] Doch niemand stellte ernsthaft die Frage, was eine Lockerung der Patentvorschriften bewirkt hätte.

Fest steht, dass der globale Süden aus der schmerzvollen Zeit wichtige Lehren zur Auswirkung von Monopolen auf Technologie zog. Seitdem spricht die Afrikanische Union von dem „schnellstmöglichen Erreichen der medizinischen Souveränität", von „Impfstoff-Apartheid" und von ihrer großen Abneigung gegen die Vorstellung, um „Brosamen vom überquellenden Teller an Impfstoffen der wohlhabenden Länder" bitten zu müssen.[41] Die afrikanischen Regierungen haben gegenüber der EU einen neuen, harschen Ton angeschlagen.

Die Pandemie und die politischen wie wirtschaftlichen Dynamiken jener Jahre haben in Afrika mehrere Initiativen angestoßen, die durch eine Stärkung der lokalen Pharmaindustrie auf Unabhängigkeit zielen. Im Bereich der Impfstoffe laufen inzwischen vielversprechende Projekte. In einem unscheinbaren Gebäude in Kapstadt (Südafrika) produziert ein Forschungsteam unter dem Namen „Afrigen" mRNA-basierte Impfstoffe. Das Projekt begann, als Moderna ankündigte, seine Impfstoffpatente in einer Reihe von Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen nicht durchzusetzen. Afrigen stieß jedoch bei den großen Pharmakonzernen auf mangelnde Kooperationsbereitschaft, und der entwickelte Impfstoff wurde bislang nicht ausgeliefert. Trotzdem gilt Afrigen als Erfolg: Die entwickelte Impfstofftechnologie wurde bereits an Unternehmen in Argentinien, Indien und Serbien weitergegeben – weitere sollen folgen. Es wird erwartet, dass die Technologie auch bei neuen COVID-Varianten eingesetzt werden kann.[42]

Das Projekt widerlegt jedoch viele der Aussagen, die von der Industrie und europäischen Politiker*innen seit März 2020 über den allgemeinen Mangel an Fähigkeiten und Infrastruktur in afrikanischen Ländern gemacht wurden. Tatsächlich lassen sich moderne mRNA-Impfstoffe relativ leicht auch von anderen – einschließlich afrikanischer Unternehmen – herstellen Fragt man bei Afrigen nach, sieht man dort ein riesiges ungenutztes Potenzial. Die Ambitionen gehen weit über eine zeitlich begrenzte Not-Ausnahme von Patentrechten hinaus und deuten bereits auf künftige Konflikte rund um geistiges Eigentum hin. „Wir brauchen eine Lizenz, um die Komponenten des geistigen Eigentums, die für unseren Impfstoff relevant sind, dauerhaft nutzen zu können," sagte Petro Terblanche, eine der leitenden Forscher*innen, im Februar 2022 gegenüber Politico.[43] Diese Geschichte handelt allerdings nicht nur von Südafrika oder einem einzelnen Unternehmen. Afrigen ist Teil eines WHO-Projekts und damit Teil eines Netzwerks afrikanischer, südamerikanischer und sogar osteuro-

päischer Forschender, die Impfstoffe und Medikamente auf der Grundlage der mRNA-Technologie weiterentwickeln werden.

DIE GLOBALEN PATENTREGELN BLEIBEN UNANGETASTET

Solche Ambitionen machen das Projekt zu einer Herausforderung für die großen Akteur*innen der Pharmaindustrie. Es stellt sich die Frage, ob Afrigen überhaupt Fortschritte machen kann, ohne früher oder später gegen die Mauer aus Vorschriften zum Schutz geistigen Eigentums zu stoßen – ein Bollwerk, das die US-amerikanische und europäische Pharmaindustrie weltweit errichtet haben, um ihre Monopole abzusichern. Die EU versprach angesichts massiver öffentlicher Kritik während der Pandemie breite Unterstützung für den Aufbau einer afrikanischen Pharmaindustrie. Ein Ende jener Beschränkungen, mit denen geistige Eigentumsrechte weltweit die öffentliche Gesundheit ausbremsen, ist jedoch nicht in Sicht. Ohne grundlegenden Kurswechsel könnte auch Afrigen – und das gesamte WHO-Projekt – gefährdet sein.

Moderna hatte zwar angekündigt, seine Impfstoffpatente für eine gewisse Zeit nicht durchzusetzen – aber wie lange soll dieser Zeitraum dauern? Und könnte das Unternehmen seine Haltung nicht jederzeit ändern und rechtlich gegen Afrigen vorgehen? Einige Beobachter*innen halten genau das für ein realistisches Szenario. Tatsächlich hat Moderna ein vergleichbares Versprechen bereits gebrochen. Künftig will sich das Unternehmen nur dann flexibel zeigen, wenn neue Impfstoffe ausschließlich in 92 bestimmten Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen verkauft werden. Ein erneuter Kurswechsel könnte daher Afrigen direkt treffen, zumal Moderna-CEO Stéphane Bancel sich in der Vergangenheit abschätzig über das Projekt äußerte und den Impfstoff mit der „billigen Kopie einer Louis-Vuitton-Tasche“ verglich.[44]

Auch die Konkurrenz zögerte nicht lange: Die kENUP Foundation, eine in Malta ansässige Beratungsfirma im Auftrag von BioNTech, forderte in einem Schreiben an die südafrikanische Regierung, das Projekt zur Nachahmung des Herstellungsprozesses des Moderna-Impfstoffs unverzüglich zu stoppen.[45] In der Folge musste Petro Terblanche der südafrikanischen Regierung und den Investor*innen Rede und Antwort stehen.

DIE EU ALS GLOBALER HARDLINER

Afrigen und das WHO-Projekt sind vorerst glimpflich davongekommen. Sollten sie jedoch tatsächlich etwas Wesentliches bewirken, ist damit zu rechnen, dass sie von der Pharmaindustrie, den USA und der EU angegriffen werden. Schließlich gelten Impfstoffe ebenso wenig als Gemeingut wie andere lebenswichtige Arzneimittel. Die EU scheint zu einem wichtigen globalen Garanten dafür geworden zu sein.

Mit ihrer Haltung in der COVID-19-Pandemie hat sich die EU zur weltweit führenden Verfechterin von Disziplinarmaßnahmen aufgeschwungen, deren katastrophale Folgen längst belegt sind. Das ist nicht zuletzt der von der Leyen-Kommission und den damaligen Mitgliedstaaten zu verdanken. Die Wurzeln dieses Kurses reichen jedoch tiefer, zurück zur gezielten und erfolgreichen Strategie, auf europäischem Boden einen Wettbewerbsstaat zu formen.

Das ist der Grund, warum ein lebenswichtiges globales Gesundheitsthema auf der Tagesordnung eines obskuren Ausschusses von Handelsbürokrat*innen aus den Mitgliedstaaten landete und warum diese beauftragt wurden, die Angelegenheit genau wie alle anderen Handelsfragen zu behandeln: Indem sie die Interessen der europäischen Unternehmen und ihre Wettbewerbsfähigkeit zum Dreh- und Angelpunkt machen.

QUELLEN

1 Ursula von der Leyen, *Erklärung auf der gemeinsamen Pressekonferenz mit anderen Staats- und Regierungschefs, die von der WHO organisiert wurde, zum Aufruf zu globalen Maßnahmen gegen das Coronavirus*, Erklärung 20/741, 24. April 2020. Verfügbar unter: ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/statement_20_741 (Zugriff: 18. November 2023).

2 Corporate Europe Observatory, *Bitter Pill*. Verfügbar unter: corporateeurope.org/de/2021/11/bitter-pill (Zugriff: 5. Dezember 2023).

3 Mohamad Omar Gad, „Impact of Multinational Enterprises on Multilateral Rule Making: The Pharmaceutical Industry and the TRIPS Uruguay Round Negotiations," *Law and Business Review of the Americas*, 9 no. 4 (2003). Verfügbar unter: scholar.smu.edu/lbra/vol9/iss4/3?utm_source=scholar.smu.edu%2Flbra%2Fvol9%2Fiss4%2F3&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages (Zugriff: 18 November 2023).

4 UNAIDS, *Report on the global HIV/AIDS epidemic* (Genf: UNAIDS, 2002). Verfügbar unter: data.unaids.org/pub/report/2002/brglobal_aids_report_en_pdf_red_en.pdf (Zugriff: 18. November 2023).

5 Médecins Sans Frontiers, *Compulsory licenses, the TRIPS Waiver, and access to COVID-19 medical technologies*, Technical Brief (Genf: Médecins sans Frontières, 2021). Verfügbar unter: msfaccess.org/pflichtlizenzen-reisen-verzicht-und-zugang-covid-19-medizintechnologien (Zugriff: 18. November 2023).

6 Sisule F. Musungu, *Access to ART and other essential medicines in Sub-Saharan Africa: Intellectual property and relevant legislations* (New York: UNDP, 2007). Verfügbar unter: www.opensocietyfoundations.org/publications/access-art-and-other-essential-medicines-sub-saharan-africa#publications_download (Zugriff: 18. November 2023).

7 Pascale Bouet et al., „Data exclusivity in the EU - a briefing document", *Medicines Law and Policy*, Juni 2019. Verfügbar unter: medicineslawandpolicy.org/wp-content/uploads/2019/06/European-Union-Review-of-Pharma-Incentives-Data-Exclusivity.pdf (Zugriff: 18. November 2023).

8 Corporate Europe Observatory, *EU risks public health in its protection of big pharma monopolies*. Verfügbar unter: corporateeurope.org/de/2021/03/eu-risks-public-health-its-protection-big-pharma-monopolies (Zugriff: 18. November 2023).

9 Eric Coggins, *Cambodians with HIV/AIDS speak against India-EU free trade pact*. Verfügbar unter: www.bilaterals.org/?cambodians-with-hiv-aids-speak&lang=fr (Zugriff: 18. November 2023).

10 Tom Randall, „The World's Wealthiest Countries Are Getting Vaccinated 25 Times Faster," *Bloomberg*, 9 April 2021. Verfügbar unter: www.bloomberg.com/news/articles/2021-04-09/when-will-world-be-fully-vaccinated-pace-is-2-400-faster-in-wealthy-countries (Zugriff: 18. November 2023).

11 Michael Safi, „Oxford/AstraZeneca Covid vaccine research 'was 97% publicly funded'," *The Guardian*, 15 April 2021. Verfügbar unter: www.theguardian.com/science/2021/apr/15/oxfordastrazeneca-covid-vaccine-research-was-97-publicly-funded (Zugriff: 18. November 2023).

12 Nicole Lurie, „Vaccine nationalism, global preparedness and delivery", Konferenzvortrag auf der COVID-19 Vaccine Development, Strategy and Implementation. A Virtual Global Health Symposium, 22.–26. Februar 2021, 19:50-29:30. Videoaufzeichnung verfügbar unter: www.youtube.com/watch?v=86F-nFkskPs&t=4577s (Zugriff: 18. November 2023).

13 Brook Baker, „Pfizer and BioNTech Profiteering Exposed - More than Enough is Enough", *Healthgap*, 31. März 2021. Verfügbar unter: healthgap.org/pfizer-and-biontech-profiteering-exposed-more-than-enough-is-enough (Zugriff: 18. November 2023).

14 Oxfam, „Pfizer, BioNTech and Moderna making $1,000 profit every second while world's poorest countries remain largely unvaccinated," Pressemitteilung, 16. November 2021. Verfügbar unter: www.oxfam.org/en/press-releases/pfizer-biontech-and-moderna-making-1000-profit-every-second-while-worlds-poorest (Zugriff: 18. November 2023).

15 Eric Sagonowsky, „Pfizer eyes higher prices for COVID-19 vaccine after the pandemic wanes", *Fierce Pharma*, 23. Februar 2021. Verfügbar unter: www.fiercepharma.com/pharma/pfizer-eyes-higher-covid-19-vaccine-prices-after-pandemic-exec-analyst (Zugriff: 18. November 2023).

16 Oxfam, Pfizer, BioNTech and Moderna, op.cit.

17 Michael Erman und Patrick Wingrove, „Focus: Drug companies face COVID cliff in 2023 as sales set to plummet," *Reuters*, 6 February 2023. Verfügbar unter: https://www.reuters.com/business/healthcare-pharmaceuticals/drug-companies-face-covid-cliff-2023-sales-set-plummet-2023-02-06 (Zugriff: 18 November 2023).

18 Jillian Deutsch, „Thierry Breton aims to reset EU vaccine narrative", *Politico*, 22. Februar 2021. Verfügbar unter: www.politico.eu/article/eu-commission-thierry-breton-aims-to-reset-eu-vaccine-narrative-coronavirus (Zugriff: 18. November 2023).

19 Corporate Europe Observatory, *Patently absurd*, 11. März 2021. Verfügbar unter: corporateeurope.org/de/2021/03/patently-absurd (Zugriff: 18. November 2023).

20 Kevin Liptak, „US supports vaccine patent waiver proposal at World Trade Organization," *CNN*, 5 May 2021.Verfügbar unter: edition.cnn.com/2021/05/05/politics/vaccine-patent-waivers/index.html (Zugriff: 18 November 2023).

21 Andrea Shalal, Jeff Mason und David Lawder, „U.S. reverses stance, backs giving poorer countries access to COVID vaccine patents", *Reuters*, 5. Mai 2021. Verfügbar unter: www.reuters.com/business/healthcare-pharmaceuticals/biden-says-plans-back-wto-waiver-vaccines-2021-05-05 (Zugriff: 18. November 2023).

22 Corporate Europe Observatory, *Public and parliaments kept in the dark on EU role in global covid patent struggle*, 4. Juni 2021. Verfügbar unter: corporateeurope.org/de/2021/06/public-and-parliaments-kept-dark-eu-role-global-covid-patent-struggle (Zugriff: 18. November2023).

23 Philip Blenkensop, „EU 'ready to discuss' COVID vaccine patent waiver, says von der Leyen," *Reuters*, 6. Mai 2021. Verfügbar unter: www.euronews.com/2021/05/06/us-health-coronavirus-waiver-eu (Zugriff: 6. Dezember 2023).

24 Corporate Europe Observatory, Public and Parliament kept in the dark, op. cit.

25 Sitzungsprotokoll einer Videokonferenz vom 15. November 2021 für die Mitglieder des Ausschusses für Handelspolitik, aufgenommen vom deutschen Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Zugespielt an CEO im März 2022.

26 Brook Baker, „The Quad TRIPS Waiver Text is not a Compromise; It is an Abomination", *Health Gap*, 16. März 2022. Verfügbar unter: healthgap.org/the-quad-trips-waiver-text-is-not-a-compromise-it-is-an-abomination (Zugriff: 18. November 2023).

27 Corporate Europe Observatory, *Bitter pill*, op. cit.

28 Corporate Europe Observatory, *The Commission's pharma echo chamber*. Verfügbar unter: corporateeurope.org/de/2021/05/commissions-pharma-echo-chamber (Zugriff: 18. November 2023).

29 Ashleigh Furlong, Sarah Anne Aarup und Samuel Horti, „Who killed the vaccine waiver?" *Politico*, 10. November 2022. Verfügbar unter: www.politico.eu/article/covid-vaccine-poor-countries-waiver-killed/ (Zugriff: 18. November 2023).

30 Thierry Breton, „Check against delivery", Rede 21/564, gehalten bei der *Robert-Schuman-Stiftung*, 11. Februar 2021. Verfügbar unter: ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_21_564 (Zugriff: 18. November 2023).

31 Ibid.

32 Europäische Kommission, *EU research and innovation supporting vaccine development for COVID-19*, 11. Februar 2021. Verfügbar unter: op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/69212491-6f3d-11eb-aeb5-01aa75ed71a1 (Zugriff: 18. November 2023).

33 Gina Kolata, „Long Overlooked, Kati Kariko Helped Shield the World From the Coronavirus", *The New York Times*, 8. April 2021. Verfügbar unter: www.nytimes.com/2021/04/08/health/coronavirus-mrna-kariko.html (Zugriff: 18. November 2023).

34 Katalin Karikó et al., „Suppression of RNA Recognition by Toll-like Receptors: The Impact of Nucleoside Modification and the Evolutionary Origin of RNA," *Immunity*, 23, No. 2 (2005), 165-175. doi: 10.1016/j.immuni.2005.06.008.

35 Kolata, op. cit.

36 Corporate Europe Observatory und Global Health Advocates, *More private than public: the ways Big Pharma dominates the Innovative Medicines Initiative*, 25. Mai 2020. Verfügbar unter: corporateeurope.org/sites/default/files/2020-05/IMI-report-final_0.pdf (Zugriff: 18. November 2023).

37 Ibid., 15.

38 Marc Botenga et. al, *Ending the European Union opt-out from Article 31bis of the TRIPS Agreement, Question for written answer E-000463/2021 to the Commission Rule 138,* European Parliament, 26. Januar 2021. Verfügbar unter: www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-000463_EN.html (Zugriff: 18. November 2023).

39 Europäische Kommission, *Innovative payment models for high-cost innovative medicines: Report of the Expert Panel on effective ways of investing in Health (EXPH)* (Luxemburg: Europäische Kommission, 2018), 4. Verfügbar unter: health.ec.europa.eu/system/files/2019-11/opinion_innovative_medicines_de_0.pdf (Zugriff: 18. November 2023).

40 Matteo Chinazzi et al., *Estimating the effect of cooperative versus uncooperative strategies of COVID-19 vaccine allocation: a modeling study*, veröffentlicht von CEPI, 14. September 2020. Verfügbar unter: www.networkscienceinstitute.org/publications/estimating-the-effect-of-cooperative-versus-uncooperative-strategies-of-covid-19-vaccine-allocation-a-modeling-study (Zugriff: 18. November 2023).

41 Ashleigh Furlong, „Vaccine access puts EU and Africa at odds ahead of summit", *Politico*, 13. Februar 2022. Verfügbar unter: www.politico.eu/article/vaccine-access-eu-africa-summit-coronavirus/ (Zugriff: 18. November 2023).

42 Ben Farmer, „Africa's vaccine hubs disrupting the manufacturing landscape," *The Telegraph*, 14 Mai 2025. Verfügbar unter: https://www.telegraph.co.uk/global-health/science-and-disease/afrigen-mrna-vaccine-manufacturing-pharmaceutical-industry/ (Zugriff: 23. Juli 2025).

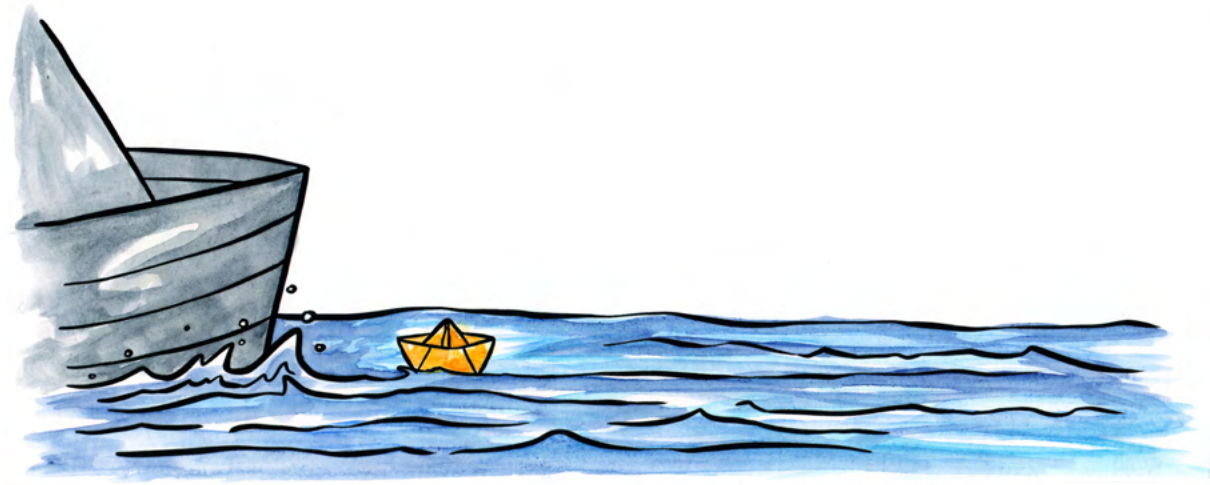
43 Ashleigh Furlong, „Copying Moderna's jab: The project to democratize vaccine production," *Politico*, 2. Februar 2022. Verfügbar unter: www.politico.eu/article/who-copy-moderna-jab-project-democratize-vaccine-production/ (Zugriff: 18. November 2023).

44 Sarah Johnson, „'Like copying a Louis Vuitton handbag': big pharma hits out at Africa's replica Covid vaccine," *The Guardian*, 5. Oktober 2022. Verfügbar unter: www.theguardian.com/global-development/2022/oct/05/covid-vaccine-inequity-south-africa-afrigen-mrna (Zugriff: 18. November 2023).

45 Ibid.

7

AMERIKANISCHE RIESEN UND EUROPÄISCHE FLAGGSCHIFFE



Marktbeherrschung und Wettbewerbsverzerrung 200
Neoliberale Wettbewerbspolitik 201
Fusionen werden (fast) immer genehmigt 203
Wassermonopole 204
Dreimal Agrarindustrie 206
Die einzigartige Position von GAFAM 208
Technologische Souveränität 209
Wettbewerbspolitik und technologische Souveränität 211
Vorschriften mit engem Geltungsbereich 212
Showdown mit den Technologieriesen? Fehlanzeige 214
Das Streben nach einer starken EU 215
Mehr Schlagkraft zur Förderung der Industrie 217
Quellen 218

Margrethe Vestager war bis 2024 EU-Kommissarin für Wettbewerb und nahm schon früh die Internetriesen ins Visier. Kurz nach ihrem Amtsantritt im Jahr 2014 reichte sie ihre erste Klage gegen den US-Technologieriesen Apple wegen unfairer Steuervergünstigungen in Irland ein, wo der Konzern seinen europäischen Sitz hat. Diesen Fall hatte sie von ihrem Vorgänger übernommen, da die großen US-Tech-Konzerne seit langem eine strategische Herausforderung für die Kommission darstellten.

Für Vestager sollte dies nur der erste von vielen Fällen sein. Sie setzte ihre Macht als EU-Wettbewerbskommissarin häufig gegen die Tech-Industrie ein, was ihr den Ruf einbrachte, die Erzfeindin des Silicon Valley in der EU zu sein.[1] Die *New York Times* lobte sie 2018 in den höchsten Tönen und schrieb, sie habe sich „zu einer wichtigen Stimme entwickelt, die vor den Auswirkungen von Technologieunternehmen auf unsere Gewohnheiten, unsere Privatsphäre, unsere Fähigkeit, menschliche Beziehungen zu knüpfen, und sogar auf die Demokratie selbst warnt."[2]

Im Zentrum der Auseinandersetzung steht die Marktdominanz der Internetriesen und darum, was dies für konkurrierende Unternehmen und für die Nutzer*innen bedeutet, also für die große Mehrheit der EU-Bürger*innen. Nach EU-Recht ist es großen Unternehmen untersagt, ihre marktbeherrschende Stellung zu missbrau-

chen, um den Wettbewerb zu behindern. Für die Durchsetzung dieser Vorschriften ist die Wettbewerbskommissarin zuständig, die über große Macht verfügt. Mit Unterstützung der übrigen Mitglieder der Kommission kann sie hohe Geldstrafen verhängen, ohne eine gewählte Versammlung oder ein Gericht hinzuzuziehen, und sogar Fusionen ablehnen und die Aufspaltung von Unternehmen anordnen. Die Kommission fungiert hierbei als Ermittlerin, Staatsanwältin und Richterin, und Berufung kann nur beim Europäischen Gerichtshof eingelegt werden. In den letzten zehn Jahren bekamen vor allem US-Unternehmen die volle Kraft dieser mächtigen Gegnerin zu spüren.

Man kann mit Fug und Recht behaupten, dass Vestager einen entschlossenen Feldzug geführt hat. Die fünf marktbeherrschenden Akteure – Google, Apple, Facebook (bzw. Meta, wie das Unternehmen seit Oktober 2021 heißt), Amazon und Microsoft, zusammen unter dem Kürzel „GAFAM" bekannt – wurden allesamt von der EU auf die Anklagebank gesetzt und mit Geldstrafen belegt, vier davon während Vestagers Amtszeit. Die Summen waren teils beträchtlich: Google, der größte „Wiederholungstäter", wurde zwischen 2010 und 2020 mit insgesamt 8,2 Milliarden Euro zur Kasse gebeten;[3] Facebook musste 2017 eine Strafe von 110 Millionen Euro zahle.[4] Zwar führte Vestager den Kampf über Jahre an, doch auch nationale Wettbewerbsbehörden waren aktiv: Amazon etwa zahlte 746 Millionen Euro an die luxemburgische und 1,1 Milliarden Euro an die italienische Aufsichtsbehörde.[5] [6]

Für alle fünf Technologieriesen gilt, dass sie sich zu wehren wissen. Insbesondere Google legt gegen alle Urteile Berufung ein, wann immer dies möglich ist, so auch im Januar 2022, als die Muttergesellschaft beim Europäischen Gerichtshof betreffend eine 2,8 Milliarden Dollar schwere Geldstrafe eine Wiederaufnahme des Verfahrens beantragte.[7] Letztlich fanden die großen Tech-Unternehmen oft Wege, Vestager zu übergehen oder gar zu besiegen. In zwei prominenten Fällen zu Körperschaftssteuern – einer gegen Apple in Irland,[8] der andere gegen Amazon in Luxemburg[9] – entschied der Gerichtshof zugunsten der Unternehmen, da er keine Beweise dafür fand, dass diese im Vergleich zu anderen Unternehmen besondere Vorteile erhalten hatten. Gerade weil es innerhalb der EU mit Irland und Luxemburg eigene Steuerparadiese gibt, wirkt die Behauptung, Unternehmen würden nicht bevorzugt, alles andere als überzeugend.

MARKTBEHERRSCHUNG UND WETTBEWERBSVERZERRUNG

Man kann nicht sagen, dass Google von einer milliardenschweren Geldstrafe völlig unbeeindruckt wäre, aber die bisher verhängten Strafen reichten nicht aus, um den Tech-Riesen zu einer Änderung seines Geschäftsmodells zu zwingen: In einem einzigen Quartal 2021 fuhr Alphabet Inc., die Muttergesellschaft von Google und dessen Tochtergesellschaften, einen Gewinn von 18,5 Milliarden Dollar (17,3 Milliarden Euro) ein.[10] Für einen Giganten vom Kaliber Googles sind Kartellstrafen in Höhe von 8,2 Milliarden EUR, verteilt über ein Jahrzehnt, zu verschmerzen, während die 746 Millionen Euro schwere Strafe, die Amazon wegen der Verletzung von Datenschutzvorschriften zahlen musste, höchstens eine Unannehmlichkeit ist, und die 110 Millionen EUR, die Facebook aufgrund irreführender Informationen an die Kommission über die Übernahme von WhatsApp zahlen musste,[11] im Vergleich dazu nur ein Tropfen auf den heißen Stein war.

Die intensive juristische Tätigkeit der Kommission richtete sich auf die marktbeherrschende Stellung dieser Konzerne. Als Ansatzpunkt diente häufig die Bündelung von Produkten mit Betriebssystemen: Microsoft koppelte 2013 Windows mit dem Internet Explorer; Google verfuhr ähnlich mit seinem Betriebssystem Android, bei dem hauseigene Dienste wie Gmail und der Browser Chrome gegenüber Konkurrenzangeboten bevorzugt wurden. Die Google-Suchmaschine listet eigene Dienste systematisch ganz oben; wer etwa nach Preisvergleichen sucht, stößt zunächst auf Googles eigene Plattform, während Alternativen weiter unten erscheinen.

Die Konzerne haben zweifellos effektive Methoden entwickelt, ihre Marktmacht zu nutzen und zu sichern. Zwar existieren EU-Vorschriften gegen derartige Praktiken, und die Kommission hat sie seit 2014 wiederholt angewendet, doch ihre Wirkung auf die Tech-Giganten bleibt begrenzt. Die europäische Wettbewerbspolitik ist offenbar nicht stark genug, um der Macht großer Unternehmen wirksam Einhalt zu gebieten.

Genauso gibt es Grenzen dafür, wie weit die mit der Durchsetzung Beauftragten gehen wollen. Die Kommission hat nicht nur ein Auge darauf, wie sich die großen US-Unternehmen verhalten, sondern versucht gleichzeitig auch, die bestmöglichen Bedingungen für europäische Unternehmen zu schaffen. Wenn es also um die Technologieindustrie geht, achtet sie darauf, den digitalen Sektor insgesamt nicht zu behindern. Das Ziel der Wettbewerbspolitik besteht nicht darin, der ungleichen Macht großer Unternehmen über unser Leben grundsätzlich ein Ende

zu setzen, sondern vielmehr darin, seine Marktbeherrschung zu begrenzen. Sie soll gleiche Wettbewerbsbedingungen schaffen, die auch anderen Unternehmen Raum zum Wachsen lassen, und dies kann nur erreicht werden, indem der Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung verhindert wird.

Dieser eng gefasste wettbewerbspolitische Ansatz ist das Ergebnis einer bestimmten Entwicklung der EU seit den 1980er Jahren. Wie wir in Kapitel 1 gesehen haben, war für die großen europäischen transnationalen Unternehmen im ERT die richtige Form der Wettbewerbspolitik von größter Bedeutung und es scheint, dass sie ihren Willen in Bezug auf die Technologieriesen durchsetzen konnten. Der EU-Wettbewerbsstaat, für den sie sich eingesetzt haben, sollte das Wachstum der Unternehmen nicht einschränken, sondern ihre Expansion unterstützen, damit sie auf der globalen Bühne konkurrenzfähig sind.

NEOLIBERALE WETTBEWERBSPOLITIK

Die EU (und vor ihr die EWG) ist seit ihren Anfängen im Jahr 1957 für die Wettbewerbspolitik zuständig. Seit den frühen 1960er-Jahren verfügt die Generaldirektion Wettbewerb der Kommission über weitreichende Befugnisse in diesem Bereich. Im Rahmen ihrer Bemühungen zur Bekämpfung von Kartellen – also Absprachen zwischen Unternehmen zur Einschränkung des Wettbewerbs – konnte die Kommission hohe Geldbußen verhängen und staatliche Beihilfen untersagen. Zwar sind Ministerrat und Parlament an der Gesetzgebung beteiligt, doch die Kommission fungiert als oberstes Exekutivorgan und handelte über die Jahre hinweg in diesem Bereich weitgehend autonom. Sie entwickelte Leitlinien und Verhaltenskodizes, die manche Expert*innen als „Quasi-Gesetzgebung" bezeichnen – ganz ohne Mitwirkung von Rat und Parlament. „Es gibt schlicht keinen Raum für politische Einmischung," kommentierte Margrethe Vestager.[12]

Die EU-Wettbewerbspolitik hat zwei sehr unterschiedliche Phasen durchlaufen. In der ersten Phase – von Anfang der 1960er bis in die frühen 1980er-Jahre – zeigte die Kommission nur begrenztes Interesse daran, gegen staatliche Beihilfen wie günstige Kredite, Steuererleichterungen oder öffentliche Auftragsgarantien vorzugehen. Auch die gegen Kartelle verhängten Sanktionen fielen eher milde aus. In der Wirtschaftskrise der 1970er-Jahre ließ die Kommission die Bildung von Kartellen in Branchen wie Stahl, Schiffbau, Chemie oder Textilien sogar ausdrücklich zu.[13]

Es galt als guter Stil, „*European Champions*" aufzubauen, also Vorzeigeunternehmen mit einer starken Position in Europa und in der Welt. Dies geschah mithilfe industriepolitischer Maßnahmen wie staatlicher Förderung oder protektionistischer Handelspolitik, wobei dieser merkantilistische Ansatz in Frankreich besonders ausgeprägt war. Bei der Ausgestaltung ihrer Instrumente berücksichtigte die Kommission damals ein breites Spektrum von Faktoren, einschließlich makroökonomischer, sozialer und weiterer Aspekte.

Ab Mitte der 1980er-Jahre änderte die Kommission ihren Kurs und leitete die neoliberale Phase der Wettbewerbspolitik ein. Von da an war die vorherrschende Logik, dass der Preiswettbewerb die Effizienz der Unternehmen steigere und zu niedrigeren Preisen für die Verbraucher*innen führe. Es handelte sich um eine rein wettbewerbsorientierte Politik. Andere Ansätze und Aspekte, wie z. B. sozial- oder industriepolitische Fragen, wurden nach und nach aus den Kriterien für EU-Interventionen gegen Unternehmen gestrichen.[14]

Genau für diese Art von Wettbewerbspolitik hatte sich der ERT eingesetzt, als er 1993 mit der Kommission im Dialog über die Weiterentwicklung der EU stand (siehe Kapitel 1). Der ERT wollte einen Rahmen, der europäischen Unternehmen ein grenzenloses Wachstum ermöglichte, ohne ein Eingreifen der Kommission fürchten zu müssen.

Seit den 1990er-Jahren ging die Kommission besonders eifrig gegen staatliche Beihilfen und staatliche Unternehmen vor. Besonders auffällig wurde dies im Zuge des EU-Beitritts von zehn osteuropäischen Staaten im Jahr 2004: Während die Kommission zwischen 2000 und 2004 Geldbußen gegen Kartelle in Höhe von 270 Millionen Euro verhängte, stieg diese Summe im Zeitraum 2005 bis 2009 auf fast 8 Milliarden Euro an.[15]

Zwar lässt sich der EU-Vertrag so auslegen, dass die Union in Fragen der Eigentumsverhältnisse – ob öffentlich oder privat – neutral bleiben muss. Doch enthält der Vertrag auch Passagen mit gegenteiliger Wirkung. So erlaubt Artikel 106 Absatz 2 – die sogenannte „Privatisierungsklausel" – der Kommission Maßnahmen, wenn „die Entwicklung des Handelsverkehrs in einem Ausmaß beeinträchtigt [wird], das dem Interesse der Union zuwiderläuft."[16] Die schwammige Formulierung gibt der Kommission erheblichen Spielraum für Eingriffe, die in Richtung Privatisierung zielen.

FUSIONEN WERDEN (FAST) IMMER GENEHMIGT

Zwar spielte die Kommission bei der Regulierung öffentlicher Unternehmen und Monopole eine aktive Rolle, doch in den letzten Jahrzehnten zeigte sie sich gegenüber Unternehmenszusammenschlüssen, die faktisch zu Marktbeherrschung führen können, auffallend zurückhaltend. Bis zur Einführung der Fusionskontrollverordnung im Jahr 1989 gab es überhaupt keine Vorschriften zu Fusionen, obwohl diese in der damaligen Phase der Binnenmarktvertiefung durch die Einheitliche Europäische Akte von 1986 gang und gäbe waren. Unternehmen nutzten den erweiterten Markt für Expansionen, während andere aufgeben, schließen oder sich übernehmen ließen.

Als die Kommission 1985 begann, über die künftige Ausrichtung der Wettbewerbspolitik nachzudenken, war die Aufregung in den Chefetagen groß. Die Unternehmen sahen in der Marktintegration eine historische Chance auf Wachstum. Die Kommission versicherte dem ERT, UNICE (dem Vorgänger von BusinessEurope) und der US-Handelskammer, dass sie nicht glaube, „dass es schlecht ist, die Großen zusammenzubringen."[17] Der ERT betonte, es sei aus globaler Perspektive entscheidend, dass die EU das Entstehen großer, wettbewerbsfähiger Unternehmen – „europäische Flaggschiffe" bzw. Vorzeigeunternehmen – fördere; nicht durch staatliche Beihilfen, sondern durch Abbau von Markthürden.[18]

Seitdem ignorierte die Kommission alle Fusionen bis auf die allergrößten geflissentlich. Dabei blieben die meisten aufgrund der hohen Auslöseschwelle für die Fusionskontrolle ohnehin unbemerkt, da diese erst ab einem kombinierten Jahresumsatz von über 5 Milliarden Euro greift. Die Förderung großer, wettbewerbsfähiger Unternehmen war stets ein Kernziel des Binnenmarkts. Regeln, die deren Macht wirksam einschränken, sucht man entsprechend vergeblich. Laut Statistiken der Kommission wurden von 1990 bis 2021 insgesamt 8.367 Fusionsanträge geprüft, abgelehnt wurden nur 30. Zwischen 2011 und 2021 gab es 3.813 Fälle, von denen lediglich 10 gestoppt wurden.[19] Es wäre daher verfehlt zu behaupten, die EU-Wettbewerbspolitik ziele auf die Verhinderung großer Unternehmensfusionen. Im Gegenteil: Das europäische Recht begünstigt Megafusionen, da es Ablehnungen an strenge Kriterien knüpft, insbesondere muss eine marktbeherrschende Stellung nicht nur in einem Mitgliedstaat, sondern „im Binnenmarkt oder einem wesentlichen Teil davon" vorliegen.[20]

Eine vollständige Liste abgelehnter Fusionen ist nicht öffentlich zugänglich. Dennoch hat die Kommission auch Zusammenschlüsse geprüft, die nur indirekt mit der EU zu tun hatten, etwa die Fusion zweier südkoreanischer Werften, die sie im Januar 2022 untersagte.[21] In anderen Fällen wie dem geplanten Zusammenschluss zwischen Siemens aus Deutschland und Alstom aus Frankreich, der zu Quasi-Monopolen im Schienenverkehr geführt hätte, wurden von Kommissarin Vestager so restriktive Bedingungen gestellt, dass die Abmachung schließlich nicht zustande kam.[22]

Doch die Hürden bleiben hoch – zu hoch, um wirksam zu schützen. In einem Kommentar von 2018 kritisierte *The Economist* die europäische Besessenheit, in allen Bereichen Megakonzerne zu schaffen, „von Brillen bis Stahl, von Börsen bis zu Eisenbahnen". Der Artikel warnte: „Wenn die Konzentration zunimmt und die Gewinne dauerhaft hoch sind, ist die Antwort nicht, die Unternehmen noch größer zu machen."[23]

Die grundsätzlich positive Haltung gegenüber Megakonzernen war auch der vorherrschende Trend in der Zeit, in der Margrethe Vestager gegen die Technologieriesen ins Feld zog. Ein Beispiel dafür war die Genehmigung einer Fusion zwischen Fiat Chrysler und Peugeot Citroën im Dezember 2020 (wenn auch mit Auflagen), aus der ein Konzern entstand, der die Automarken Peugeot, Citroën, Fiat, Chrysler, Jeep, Alfa Romeo und Maserati umfasst.

WASSERMONOPOLE

Im Dezember 2021 genehmigte Vestager den Zusammenschluss der beiden französischen Dienstleistungskonzerne Veolia und Suéz, seit langem die dominierenden Anbieter im Bereich Abwasserentsorgung und Trinkwasserversorgung in Europa und weltweit. Beide Unternehmen hatten sich international einen zweifelhaften Ruf für mangelhafte und zugleich teure Leistungen erworben. Der Fall veranschaulicht, welche Risiken entstehen, wenn lebenswichtige Infrastrukturen in private Hände geraten.

In Jakarta, der indonesischen Hauptstadt, versorgte Suéz den westlichen Teil der Zehn-Millionen-Metropole, auf Grundlage eines Vertrags, der 1997 kurz vor dem Sturz der Suharto-Diktatur unterzeichnet worden war. Intransparenz und steigende Wasserrechnungen führten zu jahrelangen Protesten, Versuchen, den Vertrag aufzulösen, sowie langwierigen Gerichtsverfahren, angestoßen von Bürgerinitiativen, die sich nicht mit Preiserhöhungen und sinkender Qualität abfinden wollten.[24] Der Aufruhr legte sich erst, als ein Gericht 2015 entschied,

Suéz' Vertrag zu beenden. Derartige Auseinandersetzungen zwischen den beiden französischen Unternehmen und Bürgerinitiativen gab es an vielen Orten in der ganzen Welt, darunter Manila auf den Philippinen,[25] Nagpur in Indien,[26] Buenos Aires in Argentinien,[27] Osorno in Chile,[28] und in kälteren Breitengraden im Vereinigten Königreich[29] und in Berlin.[30]

Trotz dieser Vorgeschichte zeigte sich die EU gegenüber Veolia und Suéz auf der internationalen Bühne wohlwollend. Insbesondere setzte sie sich in den WTO-Verhandlungen über die Liberalisierung von Dienstleistungen ausdrücklich für den Marktzugang europäischer Unternehmen im Bereich Wasserversorgung ein.[31] Die Verhandlungen verliefen jedoch aus Sicht der beiden Unternehmen nicht sehr erfolgreich und in den letzten fünfzehn Jahren gab es eine weltweite Gegenbewegung gegen die Privatisierung von Wasserdienstleistungen.

Mit der Genehmigung der Fusion sind Veolia und Suéz nun in der Lage, ihre Marktmacht global weiter auszubauen. Jüngsten Schätzungen zufolge versorgen sie gemeinsam 264 Millionen Menschen mit Trinkwasser – ein Vorsprung, der sie weit vor der Konkurrenz positioniert.[32] Lässt man drei chinesische Unternehmen außer Acht, die außerhalb Chinas keine nennenswerte Tätigkeit haben, so versorgen Veolia und Suéz heute fünfmal so viele Menschen mit Wasser wie ihr härtester Konkurrent VA Tech Wabag aus Indien. Angesichts der günstigen Bedingungen, die die EU geschaffen hat, könnte die Fusion beträchtliche Auswirkungen auf den Weltmarkt haben. Die EU hat den beiden Unternehmen sogar ihre volle Unterstützung im Bereich der Handelspolitik sowie in anderen Bereichen, einschließlich ihrer Unterstützung bei der Weltbank, angeboten.

Es überrascht nicht, dass Bürger*inneninitiativen auf der ganzen Welt, die in Auseinandersetzungen mit den Wasserversorgungsunternehmen wegen deren Geschäftspraktiken verwickelt waren, die Fusion kritisch sahen. Mary Grant von der US-NGO Food & Water Watch, die mit zahlreichen Initiativen zum Menschenrecht auf Wasser kooperiert, nannte sie „entsetzlich": „Die Fusion der weltgrößten Wasserkonzerne zerstört jede Illusion von Wettbewerb bei Privatisierungsgeschäften. Der fehlende Wettbewerb wird die Krise der Bezahlbarkeit von Wasser verschärfen, gewerkschaftlich abgesicherte Arbeitsplätze vernichten und Vetternwirtschaft und Korruption Tür und Tor öffnen."[33]

Die Entscheidung der Kommission könnte in vielen Teilen der Welt – insbesondere dort, wo die Wasserversorgung privatwirtschaftlich organisiert ist oder entspre-

chende Umstellungen bevorstehen – unerwünschte Folgen haben. Im Vereinigten Königreich meldeten die Wettbewerbsbehörde Bedenken an: „Die Wettbewerbs- und Marktaufsichtsbehörde (CMA) hat im Rahmen ihrer Untersuchung eine Reihe von Beschwerden von Kunden und anderen Marktteilnehmern erhalten und mehrere wettbewerbsrechtliche Bedenken festgestellt, die dazu führen könnten, dass die Preise für die Kommunen steigen, was an die Steuerzahler weitergegeben würde“, hieß es in ihrer Mitteilung vom Dezember 2021.[34]

DREIMAL AGRARINDUSTRIE

Während Vestagers Amtszeit sorgten weitere von ihr erteilte Fusionsfreigaben für Empörung, insbesondere drei Mega-Fusionen mit weitreichenden Folgen für die Agrarindustrie: der Zusammenschluss der US-Chemieunternehmen Dow Chemical und DuPont, die Übernahme von Monsanto durch Bayer sowie der Kauf von Syngenta durch die staatliche chinesische ChemChina (China National Chemical Corporation). In den Bereichen Pestizide, Saatgut und GVO sind diese sechs Unternehmen eine Klasse für sich. Infolgedessen bedeuteten die drei Fusionen neue Herausforderungen auf dem Markt.

Verbrauchergruppen, Umweltorganisationen und Kleinbäuer*innen dies- und jenseits des Atlantiks reagierten mit scharfer Kritik. In den USA versuchte die *National Farmers Union* (NFU) mit allen Mitteln, insbesondere die Fusion von Dow und DuPont zu verhindern. Ihrer Einschätzung nach bedrohten die Zusammenschlüsse massiv die Vielfalt von Saatgut. „Die Fusion von Dow und DuPont, dem viert- und fünftgrößten Unternehmen, würde dem entstehenden Unternehmen einen Marktanteil von 41 % für Maissaatgut und 38 % für Sojasaatgut bescheren“, warnte Roger Johnson, der damalige Vorsitzende der NFU, zu Beginn der Verhandlungen mit den US-Behörden und der Europäischen Union im Frühjahr 2017. „Die Fusionen von Dow-DuPont und Bayer-Monsanto würden faktisch zu einem Duopol auf dem Mais- und Sojasaatgutmarkt führen.“[35]

Auch in Europa war die Sorge groß. Im März desselben Jahres, wenige Tage nach der Ankündigung der NFU, forderte eine breite Koalition von über 200 Umweltorganisationen, Kleinbäuer*innen, Gewerkschaften und Bioproduzent*innen in einem Schreiben an die Kommission die unverzügliche Ablehnung aller drei Fusionen.[36] Die Unternehmen hätten zusammen einen Marktanteil von 70 % aller in der Landwirtschaft verwendeten Chemikalien und 60 % des gesamten Saatguts, hieß es darin. Außerdem wären sie in der Lage, die Vorschriften zum geistigen

Eigentum zu nutzen, um kleinere Erzeuger*innen aus dem Markt zu drängen, die Preise zu erhöhen und der ländlichen Wirtschaft großen Schaden zuzufügen. Weniger Vielfalt würde den Trend zu Monokulturen verstärken und die Agrarindustrie in hohem Maße von Chemikalien, einschließlich hochgefährlicher Pestizide, abhängig machen.

Aber die Kommission genehmigte dennoch alle drei Fusionen, was eigentlich niemand überrascht haben dürfte, der sich mit der Sache auskennt. Wie zuvor erklärt sind die Grenzen, ab denen ein Unternehmen als so groß gilt, dass es den Wettbewerb unangemessen einschränkt, hoch angesetzt. Das ermöglicht es, Wettbewerb selbst zum Treiber einer noch stärkeren Kapitalkonzentration zu machen, zugunsten immer mächtigerer multinationaler Konzerne.

Selbst bei einer der wenigen Fusionen, die letztlich scheiterten – dem Zusammenschluss von Siemens und Alstom – beriefen sich die Unternehmen immer wieder auf die globale Wettbewerbsfähigkeit. Ihr Hauptargument: Wenn Europa keine eigenen „Champions" bilde, drohe die Übermacht chinesischer Konzerne. Unterstützt wurde diese Sichtweise unter anderem von der französischen Regierung. Vestager ließ das Argument jedoch nicht gelten: Eine ernstzunehmende Konkurrenz aus China sei „auf absehbare Zeit" nicht zu erwarten, erklärte sie.[37]

Problematisch an dieser Argumentation ist, dass globale Marktüberlegungen im Rahmen der EU-Fusionskontrolle eigentlich keine Rolle spielen dürfen. Wenn jedoch die internationalen Ambitionen europäischer Unternehmen zum entscheidenden Maßstab würden, gerieten alle Bedenken hinsichtlich einer marktbeherrschenden Stellung innerhalb der EU zwangsläufig ins Hintertreffen, und der Weg wäre frei für eine noch stärkere Konzentration von Kapital und das Entstehen immer größerer Konzerne. Doch der Geist ist längst aus der Flasche. Bereits im Fall Veolia/Suéz wurde die globale Wettbewerbsfähigkeit im Bereich der Umweltdienstleistungen offen als Argument für die Fusion angeführt.[38] Und auch die Kommission deutete an, die Genehmigung als Mittel zu sehen, um den beiden Unternehmen im Wettbewerb mit China den Rücken zu stärken.[39]

DIE EINZIGARTIGE POSITION VON GAFAM

Es zeichnet sich das Bild einer europäischen Wettbewerbspolitik mit einem engen Fokus und einer sehr hohen Messlatte ab, wann ein Unternehmen als wirklich marktbeherrschend angesehen wird. Nur wenige Faktoren bei den wichtigen politischen Entscheidungen eine Rolle und die Größe gehört nicht wirklich dazu. Margrethe Vestager vertrat jedoch eine etwas differenziertere Sichtweise: „Sie dürfen wachsen, weil die Kunden ihre Produkte und Dienstleistungen mögen. Wenn die Größe jedoch daraus resultiert, dass man den Markt betrügt, sodass die Kunden keinen anderen Dienstleister treffen, dann wird die Größe zum Problem", sagte sie im September 2021.[40]

Mit diesem Verständnis klagte die Kommission bereits vor Vestagers Amtsantritt gegen die Technologieriesen. Dies geschah zum Teil als Reaktion auf Beschwerden zahlreicher europäischer Unternehmen, aber auch mit Blick auf das große Ganze.

Google, Amazon, Facebook (Meta), Apple und Microsoft (GAFAM) nehmen eine Sonderstellung ein. Jedes dieser Unternehmen hat sich eine einzigartige Marktposition erarbeitet und nutzt diese entgegen klassischer wettbewerbspolitischer Prinzipien in vollem Umfang aus. Hinzu kommt: Alle fünf sind US-amerikanische, keine europäischen Unternehmen.

Seit mehr als zwei Jahrzehnten ist die EU bestrebt, in Europa einen Nährboden für ähnliche Tech-Giganten zu schaffen. Im Bereich der Regulierung übernahm die EU mit der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr vom Juni 2000 die US-Gesetzgebung fast eins zu eins.[41] Seither wurden zahlreiche Programme zur Förderung von Forschung und Entwicklung aufgelegt, und in den vergangenen zehn Jahren genoss der digitale Binnenmarkt höchste politische Priorität. Ziel ist es, die technologische Infrastruktur auf Weltspitzenniveau zu bringen und einen eigenständigen europäischen Datenansatz zu entwickeln, eine Forderung, die auch von den CEOs großer Konzerne nachdrücklich gegenüber der Kommission vertreten wurde.

Dieses Streben nach großen, wettbewerbsfähigen europäischen Unternehmen hat Entwicklungen angestoßen, die an frühere Zeiten erinnern, etwa an die Phase, in der insbesondere Frankreich auf europäische „Vorzeigeunternehmen" setzte und dafür staatliche Beihilfen sowie protektionistische Handelspolitik nutzte. Auffällig ähnlich war das in der letzten Kommission

unter Präsidentin von der Leyen (2019–2024), insbesondere unter dem Binnenmarktkommissar Thierry Breton.

TECHNOLOGISCHE SOUVERÄNITÄT

Als Breton 2019 zum EU-Kommissar ernannt wurde, wechselte er direkt aus dem Chefbüro von Atos ins Amt – einem französischen Unternehmen mit weltweit 110.000 Beschäftigten, das IT-, Cloud- und Cybersicherheitsdienste ebenso anbietet wie Supercomputerlösungen. Atos gilt vielen als der „unsichtbare Tech-Riese": enorm groß, doch kaum bekannt.[42]

Dies stellt einen ernsthaften Interessenkonflikt für einen EU-Kommissar dar, der keine engen Verbindungen zu einzelnen Unternehmen oder Sektoren haben darf.[43] Umso erstaunlicher war die Ernennung angesichts der Initiativen, die Breton kurz nach Amtsantritt auf den Weg brachte: Dabei ging es vorrangig um technologische Entwicklung und Produktion, welche von der EU legislativ wie finanziell unterstützt wurde. Dies spiegelte sich in den Förderprogrammen für Supercomputer und Mikrochips wider, Bereichen, die sowohl für Atos als auch für den Kommissar von großer Bedeutung sind.

Ein Fall in Spanien, bei dem mit Unterstützung von Breton und der Kommission das übliche Ausschreibungsverfahren außer Kraft gesetzt wurde, um Atos einen Auftrag für einen Supercomputer zu verschaffen, erschien daher durchaus verdächtig.[44] Allerdings hatte dies wenig mit den Banden des Kommissars zu Atos zu tun. Es ging ums große Ganze, da der Konkurrent im Ausschreibungsverfahren – IBM-Lenovo – ein US-amerikanisch-chinesisches Unternehmen war und die EU fürchtete, global ins Hintertreffen zu geraten. Daraufhin schaltete sich die Kommission ein, um Atos zu unterstützen und führte dabei eines der wichtigsten Konzepte der damaligen Zeit ins Feld.

Dieses Konzept existiert in verschiedenen Varianten. Die Kommission spricht meist von „digitaler Autonomie"; Breton hingegen bevorzugt „technologische Souveränität" oder „strategische Autonomie."[45] Mitunter ist auch von „offener strategischer Autonomie" die Rede, wobei das Attribut „offen" signalisiert, dass Freihandel weiterhin als Grundvoraussetzung gelten soll. In der Folge machte es sich die Kommission zur Pflicht, in Europa Unternehmen zu gründen, die an der Spitze der Technologie stehen, und laufend neue Legislativvorschläge zu unterbreiten, um diese Entwicklung zu unterstützen. Konkret fördert sie europäische Unternehmen durch Forschungsmittel, Entwicklungsprogramme, Investitionen in

die digitale Infrastruktur und Strategien zur Sicherung der Versorgung mit wichtigen Rohstoffen.

Breton identifizierte sich stark mit den Plänen zur Sicherung der „strategischen Autonomie". Bei der Vorstellung des Kommissionsvorschlags zur Bewältigung der Halbleiterknappheit (woraus das Europäische Chip-Gesetz werden sollte) sagte er: „Ich möchte ein Nettoexporteur von Halbleitern sein."[46] Hintergrund war die COVID-19-Krise, in der Europa mit Lieferengpässen zu kämpfen hatte und zugleich beobachten musste, wie China aktiv eigene Produktionskapazitäten aufbaute.

Dass ausgerechnet ein französischer IT-Manager diese industriepolitische Wende anführte, erinnert an den Merkantilismus vergangener Zeiten, als die EU noch EWG hieß. Doch diesmal übernahm die EU selbst die Führung bei legislativer und finanzieller Unterstützung der industriellen Modernisierung, im Einklang mit der Position, die die Kommission seit Jahrzehnten einnimmt, und durchaus auch im Sinne der Erwartungen des transnationalen Kapitals an die EU. Dabei ist die Idee „europäischer Flaggschiffe" keineswegs eine rein französische Angelegenheit. Sie war integraler Bestandteil des bereits in den frühen 1990er-Jahren begonnenen Projekts des Wettbewerbsstaats.

Kommissar Breton mag zwar als klarer Verfechter einer von mehr „staatlicher Intervention" der EU zur Förderung der technologischen Vorherrschaft hervorstechen, doch ist dieser Interventionismus für die EU nicht neu. Bereits 1993 formulierten die Kommission und der ERT bei ihren Gesprächen ein gemeinsames Ziel: Europa solle eine starke Rolle in der Hochtechnologie einnehmen, unterstützt durch Entwicklungsprogramme, Ausbildungspolitik und gezielte Förderung. Darüber hinaus sprach die Kommission im Weißbuch von 1993 (siehe Kapitel 1) von einer „Industriepolitik" in Bereichen, „in denen sich die Marktkräfte die Ergebnisse der Forschung und technologischen Entwicklung nur langsam zunutze machen," und ganz allgemein von der Umsetzung einer Politik zur Stärkung der europäischen Technologieindustrie.[47] Ein ganzes Kapitel war der Rolle Europas bei Informations- und Kommunikationstechnologien gewidmet.

Die aktuelle Debatte über die Förderung europäischer Technologiekonzerne knüpft also nahtlos an frühere Strategien an. Auch der oft beschworene Gegensatz zwischen dem „dirigistischen" Frankreich und den liberal-globalistischen Staaten Nordeuropas wird häufig überzeichnet. Selbst letztere bekennen sich inzwischen zu digitaler Autonomie und technologischer Souveränität.[48] Allerdings herrscht in

der Union, und vermutlich selbst in der Kommission, keine Einigkeit darüber, mit welchen Instrumenten dieses Ziel am besten zu erreichen sei.

WETTBEWERBSPOLITIK UND TECHNOLOGISCHE SOUVERÄNITÄT

In der von der Leyen-Kommission standen sich ab 2019 die Kräfte der Wettbewerbspolitik und der technologischen Souveränität bisweilen gegenüber. Diese Meinungsverschiedenheiten blieben jedoch meist auf Reibungspunkte beschränkt und entwickelten sich selten zu ernsthaften Konflikten.

Vestager wurde oft als das liberale Gegenstück zu Bretons staatlichem Interventionismus gesehen und die beiden gerieten mehrfach öffentlich aneinander. Ihre unterschiedlichen Ansätze in der Wettbewerbspolitik offenbarten sich in der Diskussion über eine Fusion des israelischen Unternehmens Mellanox mit dem US-amerikanischen Chip-Hersteller Nvidia, der vor allem für seine Grafikkarten bekannt ist. Breton sah in dem Zusammenschluss eine Bedrohung für die europäische Industrie und wollte ihn verhindern, doch Vestager genehmigte den Deal.[49]

Im Großen und Ganzen unterschied sich der Ansatz von Vestager jedoch nicht wesentlich von dem Bretons: „Es liegt auf der Hand, dass Europa ein fruchtbarer Boden für IT-Unternehmen sein muss, um zu wachsen. Und jetzt ist die Zeit, um das Problem zu lösen, denn wir stehen bereits am Anfang der nächsten großen Digitalisierungsrunde," sagte sie im April 2021 einem dänischen Magazin. Sie fuhr fort: „[Es] ist wichtig, dass wir nicht auf Nachahmung setzen. Ein Facebook reicht. Ich glaube nicht, dass wir eine europäische Version davon brauchen. Was wir in diesem nächsten großartigen Kapitel der Digitalisierung brauchen, in dem die öffentlichen Dienste digitalisiert werden, in dem die Industrie digitalisiert wird, in dem die Landwirtschaft digitalisiert wird, ist ein Weg, wie europäische Unternehmen wachsen und eine wichtige Rolle übernehmen können."[50]

Vestager betonte in diesem Interview, dass sich die EU mit der Dominanz der US-Giganten abfinden und sich auf einen Sieg in der „zweiten Runde" konzentrieren müsse, zu der Supercomputer und künstliche Intelligenz gehören. Wie es in einer Initiative der Kommission hieß, muss sich Europa „im Bereich der Innovation in der Datenwirtschaft und ihren Anwendungen an die Weltspitze" setzen.[51]

Um dieses Ziel zu erreichen, greift die Kommission auch zu neuen Mitteln, etwa im Bereich der Wettbewerbspolitik. Das Chip-Gesetz etwa enthielt eine Klausel, die es erlauben sollte, europäischen Unternehmen staatliche Beihilfen zu gewähren,

wie es nach bisherigen Regeln nicht zulässig gewesen wäre.[52] Diese Ausnahmeregelung wurde nicht nur von der Arbeitgeberlobby BusinessEurope, sondern auch von Vestager selbst mitgetragen.

VORSCHRIFTEN MIT ENGEM GELTUNGSBEREICH

Wir müssen das Vorgehen der EU als Angriff auf die US-amerikanischen Technologieriesen verstehen und nicht als Antwort auf die Bedenken der Bürger*innen hinsichtlich der Geschäftsmodelle. Die EU ist im letzten Jahrzehnt ins Hintertreffen geraten und die Kommission reagiert darauf mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln. Nach Jahren der Geldstrafen und Gerichtsverfahren, die kaum Auswirkungen auf die Geschäftsmodelle oder die Vormachtstellung von GAFAM hatten, war mit neuen Initiativen zu rechnen.

Im Jahr 2020 bereitete die Kommission zwei neue Gesetzesvorschläge zur Regulierung digitaler Plattformen vor: das Gesetz über digitale Dienste, das unter anderem Inhalte im Netz regulieren sollte, und das Gesetz über digitale Märkte, das die jahrelangen Auseinandersetzungen mit den Tech-Konzernen im Bereich Wettbewerbspolitik aufgriff und an Vestagers Klagewelle gegen GAFAM anknüpfte. Man könnte auch sagen: Diese neuen Gesetze sollten das erreichen, was die Wettbewerbspolitik bislang nicht vermocht hatte, nämlich die Marktdominanz zu brechen.

Im Vorfeld der Präsentation der beiden neuen EU-Gesetze kam es zu öffentlichen Meinungsverschiedenheiten zwischen Breton und Vestager. Beide wollten Europas Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den USA stärken, verfolgten aber unterschiedliche Strategien. Breton, mit der Branche bestens vertraut, unterstützte eine härtere Gangart und plädierte für eine strukturelle Zerschlagung der Tech-Giganten. Dies, so seine Überzeugung, würde europäischen Unternehmen eine bessere Ausgangsposition verschaffen und die systemischen Wettbewerbsvorteile der Big-Tech-Konzerne neutralisieren. Vestager hingegen setzte weiterhin auf Sanktionen: Sie wollte den Konzernen mit Strafzahlungen das Geschäftsgebaren austreiben, wie etwa bei Googles systematischer Bevorzugung eigener Dienste in der Suche.

An einer Zerschlagung hatte sie jedoch kein Interesse. Keines der Gerichtsverfahren gegen die Großkonzerne hatte sie zu der Überzeugung gebracht, dass dies die beste Lösung sei.[53] Letztlich behielt sie die Oberhand. In dem im Dezember 2020 vorgelegten Entwurf des Gesetzes über digitale Märkte tauchte Bretons

Vorschlag zur Aufspaltung nicht auf,[54] ebenso wenig in der finalen Fassung, die nach Verhandlungen mit Rat und Parlament im November 2022 verabschiedet wurde.

Das Gesetz über digitale Märkte fokussiert auf das Verhältnis zwischen großen Plattformunternehmen und Drittanbietern. Sehr große Konzerne – sogenannte Gatekeeper – werden verpflichtet, ihren Geschäftspartnern die Nutzung ihrer Plattformen zu ermöglichen. Sie müssen etwa den Zugang zu den Nutzungsdaten gewähren, die auf der Plattform entstehen, und Werbekund*innen ermöglichen, die Qualität der geschalteten Anzeigen selbst zu prüfen. Es ist ihnen außerdem untersagt, eigene Dienste systematisch zu bevorzugen.[55] Dennoch ignorierten mehrere Unternehmen diese Vorgabe, was in einzelnen Fällen zu Geldstrafen führte.[56] Zusätzlich unterliegen Übernahmen kleiner, innovativer Firmen durch große Konzerne künftig einer strengeren Kontrolle und können im Zweifel untersagt werden.

Was das Gesetz jedoch nicht behandelt, ist die Kontrolle über die digitale Infrastruktur. So darf Google weiterhin die Suchmaschinenwelt dominieren; lediglich die technische Diskriminierung von Konkurrenzprodukten soll unterbunden werden. Im entsprechenden Absatz heißt es, Plattformen müssten ermöglichen, dass bestimmte Dienste auf ihnen betrieben werden können. Anstatt aber die Entstehung neuer Plattformen zu fördern, die den Basissystemen der Tech-Giganten Konkurrenz machen könnten, könnte diese Vorschrift im Gegenteil die systemische Abhängigkeit von den weiterhin unangefochtenen Kernplattformen noch zu erhöhen. Das Gesetz über digitale Märkte stellt somit die Weichen für eine Zukunft, in der weiterhin Unternehmen wie Google, Facebook und Microsoft – eben jene, die Standards vorgeben und die Kerninfrastruktur dominieren – das Zentrum bilden. Innerhalb dieses Rahmens sollen europäische Unternehmen bessere Möglichkeiten bekommen, aufzuspringen und mitzufahren. Der Zug selbst aber bleibt in der Hand der großen Tech-Konzerne.

Was die Maßnahmen zur Durchsetzung der neuen Vorschriften angeht, zeigten sich viele Kritiker*innen unbeeindruckt, darunter der Europäische Verbraucherverband (BEUC). Schon früh wies er darauf hin, dass dem neuen Gesetz zufolge erst nach drei Verstößen innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren und nach Durchführung einer Untersuchung Maßnahmen ergriffen werden. „Sechs Jahre sind eine sehr lange Zeit, in der die Gatekeeper ihre Marktposition weiter festigen und die Bestreitbarkeit und Fairness der digitalen Märkte schädigen können. Bis dahin könnte der Schaden tatsächlich irreparabel sein," warnte der Verband.[57] Die letzt-

lich beschlossene Fassung war sogar noch schwächer: Erst nach acht Jahren und drei Verstößen darf die Kommission ein Verfahren einleiten.[58]

SHOWDOWN MIT DEN TECHNOLOGIERIESEN? FEHLANZEIGE

Entgegen mancher Erwartungen konnte das Gesetz über digitale Märkte der Vorherrschaft der Technologieriesen kein Ende setzen – sofern dies überhaupt ein realistisches Ziel war. Dafür gibt es zwei Hauptgründe: Erstens hat GAFAM eindrucksvoll demonstriert, dass es seine Position sowohl in der Lobbywelt als auch vor Gericht erfolgreich zu verteidigen weiß. Zweitens lag das Hauptaugenmerk der Kommission vorrangig auf der ungleichen Wettbewerbsposition anderer Unternehmen gegenüber den Plattformriesen. Fragen wie Datenschutz oder die Verletzung der Privatsphäre wurden dabei zu nachrangigen oder gar störenden Faktoren – zumindest wenn das Hauptziel, wie im Fall der Kommission, in der Förderung europäischer Tech-Champions liegt.

In dieser Hinsicht hat das Gesetz über digitale Märkte einen ausgesprochen engen Geltungsbereich. Sein Hauptziel ist es, den Wettbewerb zwischen Unternehmen auf Augenhöhe zu fördern, wobei beispielsweise die Rechte der Verbraucher*innen nicht berücksichtigt werden. „Einzelne Gatekeeper können auf dem Markt einen Qualitätsstandard diktieren, der unter anderem den Schutz der Daten der Nutzer, ihre Meinungsfreiheit und ihr Recht, nicht diskriminiert zu werden, betrifft," hieß es in einem Schreiben einer Gruppe von Bürgerrechtsorganisationen wie Amnesty International und Datenschutzorganisationen wie der *European Digital Rights Initiative* anlässlich der Vorstellung des Vorschlags. „Der Vorschlag der Europäischen Kommission lässt diese Perspektive jedoch völlig außer Acht. Tatsächlich wird die Perspektive der Endnutzer in der vorgeschlagenen Verordnung kaum erwähnt, und dasselbe gilt für das Begleitpaket (Folgenabschätzung und Begründung). Im Gegenteil, der Schwerpunkt liegt auf den Beziehungen zwischen den Kernplattformen und ihren geschäftlichen Nutzern."[59]

Daran änderte sich auch im weiteren Gesetzgebungsverfahren nichts. Vor allem im Rat insistierten die Regierungen auf einem engen Fokus, und als das Europäische Parlament vorschlug, personalisierte Werbung auf Basis sensibler Daten zu verbieten, stieß dies weder bei Kommission noch beim Rat auf Unterstützung – das Thema wurde fallengelassen.[60]

Ein Blick auf die nationale Ebene zeigt, dass Wettbewerbsbehörden zum Teil weiter gehen als die EU. In Deutschland etwa entschied das Bundeskartellamt,

dass Facebooks Sammlung personenbezogener Daten ohne Zustimmung – sowohl auf der eigenen Plattform als auch über Drittseiten – einen Missbrauch marktbeherrschender Stellung darstelle.[61] Dieser Fall traf den Kern von Facebooks Geschäftsmodell und hat das Potenzial, der systematischen Ausbeutung personenbezogener Daten durch Plattformen ein Ende zu setzen. Nach dem Urteil des deutschen Gerichts prüfte der Europäische Gerichtshof, ob diese Entscheidung mit EU-Recht vereinbar war, und stellte sich im Juli 2023 auf die Seite des Bundeskartellamts und damit gegen Facebook.[62]

Während Kommission und Mitgliedstaaten kein Interesse zeigten, ein explizites Verbot sogenannter Spionagewerbung ins EU-Recht aufzunehmen, gehen nationale Rechtssysteme mittlerweile deutlich weiter. Die Auswirkungen dieser Verfahren dürften deutlich größer sein als die des Gesetzes über digitale Märkte.

DAS STREBEN NACH EINER STARKEN EU

Die Interessen von Verbraucher*innen und Bürger*innen im weiteren Sinne stehen nicht im Zentrum des Handelns der Kommission – und genau das findet die Billigung der Mitgliedstaaten. Der Schwung, mit dem die EU gegen die Technologieriesen vorgeht, speist sich vielmehr aus einem der zentralen Ziele des europäischen Wettbewerbsstaats: europäischen Unternehmen die technologische Überlegenheit zu verschaffen, die ihnen Marktmacht verleiht.

Unbestritten ist, dass auf EU-Ebene in puncto Datenschutz und Online-Privatsphäre in den vergangenen zehn Jahren große Fortschritte erzielt wurden, allen voran mit der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO), die deutlich weiter reicht als vergleichbare Regelungen in den USA. Doch das übergeordnete Ziel bleibt ein anderes: Europa eine starke Position in der High-Tech-Branche zu sichern, nicht aber den Schutz der Bürger*innen vor den damit verbundenen Risiken in den Vordergrund zu stellen. Das bleibt nicht folgenlos.

So lehnte Vestager einen Vorschlag des Europäischen Parlaments ab, der im Rahmen des Gesetzes über digitale Märkte ein Verbot zielgerichteter Werbung auf Basis von Überwachungstechnologien vorgesehen hätte. Ihre Begründung: „Wo ich herkomme, ist es legitim, Werbung zu machen und zu versuchen, die Menschen zu finden, mit denen man kommunizieren möchte.“[63] Auch Kommission und Rat zeigten kein Interesse an dem Verbot – möglicherweise, weil es der europäischen Industrie hätte schaden können.

Diese Agenda für den Technologiesektor wird die Arbeit der EU in den kommenden Jahren prägen. Kein anderer Bereich ist so eng mit der übergeordneten Strategie für eine starke EU verwoben. Was wir bislang beobachten konnten, war lediglich der Beginn eines umfassenderen Kurses, der sich auf viele Politikbereiche erstreckt, etwa auch auf Fragen der Rohstoffsicherung.

Das im Jahr 2023 verabschiedete Chip-Gesetz zur Halbleiter- und Mikrochipproduktion enthält unter anderem ein Maßnahmenpaket zur Sicherstellung der Rohstoffversorgung bei Lieferengpässen. Diese „Toolbox" umfasst klassische Mittel wie Marktanalysen, internationale Verhandlungen und ähnliche Instrumente. Zwar wird darin die internationale Kooperation als bevorzugter Weg genannt, gleichzeitig bleibt die Tür offen für weitergehende Maßnahmen: „Europa strebt ein Konzept für die Zusammenarbeit an, das seine Versorgungssicherheit gewährleistet. Gleichzeitig sollte die EU auf ein etwaiges Scheitern eines solchen Konzepts, einen plötzlichen Umschwung der politischen Lage oder unvorhergesehene Krisen vorbereitet sein, die die Versorgungssicherheit der EU gefährden könnten."[64]

Dies lässt sich als erster, indirekter Hinweis auf mögliche Maßnahmen wie Ausfuhrkontrollen lesen. Zugleich tritt eine auffällig enge – und beunruhigende – Verbindung zutage: zwischen der industriepolitischen Entwicklungsstrategie der EU, insbesondere im digitalen Bereich, und dem Aufbau militärischer Fähigkeiten.

MEHR SCHLAGKRAFT ZUR FÖRDERUNG DER INDUSTRIE

„Offene strategische Autonomie" – oder schlicht „strategische Autonomie" – ist zum Mantra EU- Strateg*innen geworden. Auch wenn der Begriff künftig viele Politikfelder durchdringen könnte, steht derzeit der digitale Sektor an erster Stelle.

Im Juni 2020 veröffentlichten Josep Borrell, der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, und Binnenmarktkommissar Thierry Breton einen gemeinsamen Beitrag zum globalen Einfluss Europas. Darin heißt es: „Tugendhafte 'Soft Power' genügt in der heutigen Welt nicht mehr. Wir müssen sie um eine Dimension 'Hard Power' ergänzen, und zwar nicht nur militärisch, in Form eines dringend benötigten Europas der Verteidigung. Es ist an der Zeit, dass Europa in der Lage ist, seine Hebel einzusetzen, um seine Weltsicht durchzusetzen und seine eigenen Interessen zu verteidigen."

Weiter schreiben sie: „Wie könnten wir unsere Unfähigkeit rechtfertigen, unsere durch die Krise geschwächten strategischen Aktivitäten bei Bedarf vor dem Zugriff außereuropäischer Akteure zu schützen? Zudem müssen wir klar diversifizieren und unsere wirtschaftlichen und industriellen Abhängigkeiten reduzieren, das hat uns die Pandemie auf brutale Weise vor Augen geführt."[65]

Mit anderen Worten: Die strategische Autonomie, die nun das Herzstück der EU-Entwicklung bildet, bringt wirtschaftliche und industrielle Stärke in unmittelbare Nähe zur Aufrüstung. Dies lässt sich als Reaktion auf die jüngsten großen Krisen – sei es die COVID-19-Pandemie oder der Einmarsch Russlands in die Ukraine – interpretieren. Es kann jedoch ebenso als strukturelle Konsequenz eines europäischen Wettbewerbsstaates gelesen werden, der früher oder später unweigerlich zur Herausbildung militärischer Kapazitäten führt.

QUELLEN

1 Aoife White und Natalia Drozdiak, „Margrethe Vestager, Silicon Valley's Worst Enemy, Returns With Even More Power," *Bloomberg*, 10. September 2019. Verfügbar unter: /www.bloomberg.com/news/articles/2019-09-10/silicon-valley-s-worst-enemy-set-to-get-eu-s-top-tech-job (Zugriff: 20. November 2023).

2 Sarah Lyall, „Who Strikes Fear Into Silicon Valley? Margrethe Vestager, Europe's Antitrust Enforcer", *The New York Times*, 5 Mai 2018. Verfügbar unter: www.nytimes.com/2018/05/05/world/europe/margrethe-vestager-silicon-valley-data-privacy.html (Zugriff: 20. November 2023).

3 Ryan Browne, „Google critics pile pressure on EU's top anti-trust official to get tougher on the tech giant," *CNBC*, 13. November 2021. Verfügbar unter: www.cnbc.com/2020/11/13/google-critics-lobby-eus-vestager-to-take-tougher-antitrust-action.html (Zugriff: 20. November 2023).

4 Reuters, EU fines Facebook 110 mln euros over WhatsApp deal, 18 Mai 2017. Verfügbar unter: www.reuters.com/article/us-eu-facebook-antitrust-idUSKCN18E0LA (Zugriff: 5. Dezember 2023)

5 Emery P. Dalesio, „Luxembourg slaps record €750 million fine on Amazon", *Luxembourg Times*, 30. Juli 2021. Verfügbar unter: www.luxtimes.lu/businessandfinance/luxembourg-slaps-record-750-million-fine-on-amazon/1333412.html (Zugriff: 5. Dezember 2023).

6 France24, *Italy slaps Amazon with €1.1 billion fine for abusing dominant market position*, 9. Dezember 2021. Verfügbar unter: www.france24.com/en/europe/20211209-italy-slaps-amazon-with-%E2%82%AC1-1-billion-fine-for-abusing-dominant-market-position (Zugriff: 5. Dezember 2023).

7 Sabine Siebold und Kirsten Donovan, „Google launches fresh appeal to overturn $2.8 bln fine at top EU court", *Reuters*, 20. Januar 2022. Verfügbar unter: www.reuters.com/technology/google-launches-fresh-appeal-overturn-28-bln-fine-top-eu-court-2022-01-20/ (Zugriff: 5. Dezember 2023).

8 Valentina Pop & Sam Schechner, „Apple gewinnt großen Steuerstreit gegen die EU", *Wall Street Journal*, 15. Juli 2020. Verfügbar unter: www.wsj.com/articles/apple-wins-major-tax-battle-against-eu-11594804634 (Zugriff: 5. Dezember 2023).

9 Silvia Amaro, „Amazon wins court appeal as it battles the EU over a $300 million tax bill," *CNBC*, 12 Mai 2021. Verfügbar unter: www.cnbc.com/2021/05/12/eu-court-rejects-an-order-for-amazon-to-pay-back-300-million-in-taxes.html (Zugriff: 5. Dezember 2023).

10 David Streitfeld, „Google's profits soar as revenue rises 62 percent", *The New York Times*, 27. Juli 2021. Verfügbar unter: www.nytimes.com/2021/07/27/technology/alphabet-google-q2-earnings.html (Zugriff: 20. November 2023).

11 Peter Sayer, „Facebook fined €110 million for misleading European Commission over merger", *PC World*, 18. Mai 2017. Verfügbar unter: www.pcworld.com/article/406831/facebook-fined-110-million-for-misleading-european-commission-over-merger.html (Zugriff: 20. November 2023).

12 Angela Wigger and Hubert Buch-Hansen, Too big to control? the politics of mega-mergers and why the EU is not stopping them, *Corporate Europe Observatory*, 21 Juni 2017, 3. Verfügbar unter: corporateeurope.org/de/power-lobbies/2017/06/too-big-control (Zugriff: 20. November 2023).

13 Angela Wigger und Hubert Buch-Hansen, *The Politics of European Competition Regulation: A Critical Political Economy Perspective* (Abingdon: Routledge, 2011).

14 Ibid., 87.

15 Zitiert in Wigger und Buch-Hansen, *Too Big to Control?* Op. cit..

16 *Artikel 106 (2), Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, 115, S. 0093 - 0091, 9. Mai 2008. Verfügbar unter: eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A12008E106 (Zugriff: 5. Dezember 2023).

17 Financial Times, 27. März 1985. Zitiert in Wigger und Buch-Hansen, *The Politics of European Competition Regulation*, op. cit., 5.

18 Buch-Hansen and Wigger, *The Politics of European Competition Regulation*, op. cit., 95.

19 Europäische Kommission, *Statistics on merger cases*. Verfügbar unter: competition-policy.ec.europa.eu/mergers/statistics_en (Zugriff: 01. Dezember 2021).

20 Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates vom 20. Januar 2004, *Amtsblatt der Europäischen Union*, L 024, 29. Januar 2004. Verfügbar unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0139 (Zugriff: 20. November 2023).

21 Europäische Kommission, *Mergers: Commission prohibits proposed acquisition of Daewoo Shipbuilding & Marine Engineering by Hyundai Heavy Industries Holdings*, Pressemitteilung, 13. Januar 2022. Verfügbar unter: ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_22_343 (Zugriff: 5. Dezember 2023).

22 Jorge Valero, „Six takeaways from Siemens-Alstom rejection," *Euractiv*, 6. Februar 2019 (aktualisiert am 15. Oktober 2019). Verfügbar unter: www.euractiv.com/section/competition/news/six-takeaways-from-siemens-alstom-rejection (Zugriff: 5. Dezember 2023).

23 The Economist, *Politicians in Europe are wrong to embrace mega-mergers: Europe needs more competition, not less*, 22. Dezember 2018. Verfügbar unter:www.economist.com/leaders/2018/12/18/politicians-in-europe-are-wrong-to-embrace-mega-mergers (Zugriff: 20. November 2023).

24 Olivier Petitjean, „Suez à Jakarta: quinze ans de malheur?» *Observatoire des multinationales*, 18. Juni 2013. Verfügbar unter: multinationales.org/fr/enquetes/remunicipalisation-de-l-eau/suez-a-jakarta-quinze-ans-de-malheur (Zugriff: 20. November 2023).

25 Czerica Valencia, „Mainilad wins appeal to increase water rates," *Philippine Star*, 6. Januar 2015. Verfügbar unter: www.philstar.com/headlines/2015/01/06/1409919/Mainilad-wins-appeal-increase-water-rates (Zugriff: 5. Dezember 2023).

26 Shalini Nair, „Privatisation of urban water supply: The muddy picture," *Indian Express*, 25. Dezember 2015. Verfügbar unter: indianexpress.com/article/explained/privatisation-of-urban-water-supply-the-muddy-picture (Zugriff: 20. November 2023).

27 David Hall, „Argentina - Water - Private failures, renationalisation, and union cooperative", *Public Services International Research Unit*, Juli 2010. Verfügbar unter: www.psiru.org/node/15290.html (Zugriff: 20. November 2023.

28 Neil Gupta, „Veolia and Suez merger directly threats human right to water", *Corporate Accountability*, 30. Juni 2021. Verfügbar unter: corporateaccountability.org/blog/veolia-suez-merger-threat (Zugriff: 20. November 2023).

29 Emanuele Lobina, „UK Water privatisation - a briefing", *Public Services International Research Unit*, Februar 2001. Verfügbar unter: www.psiru.org/reports/uk-water-privatisation-%E2%80%93-briefing.html (Zugriff: 20. November 2023).

30 Philipp Terhorst, *Remunicipalisation in Berlin after the buy-back*, Transnational Institute, 23 Juni 2014.

31 Christina Deckwirth, „Water almost out of GATS?", *Corporate Europe Observatory*, März 2006. Verfügbar unter: archive.corporateeurope.org/water/gatswater2006.pdf (Zugriff: 20. November 2023).

32 Global Water Initiative, *The world's top 50 water operators*, August 2019. Verfügbar unter: www.spml.co.in/download/media/2019-2020/global-water-intelligence-august-2019-03132.pdf (Zugriff: 1. Dezember 2023).

33 Kenny Stancil, „Critics Warn $15 Billion Merger of Global Water Giants Would Create 'Dangerous Corporate Monopoly'", *Common Dreams*, 12 April 2021. Verfügbar unter: www.commondreams.org/news/2021/04/12/critics-warn-15-billion-merger-global-water-giants-would-create-dangerous-corporate?cd-origin=rss (Zugriff: 20. November 2023).

34 *Competition and Markets Authority of the United Kingdom, CMA finds Veolia / Suez merger raises competition concerns*, Pressemitteilung, 7. Dezember 2021. Verfügbar unter: www.gov.uk/government/news/cma-finds-veolia-suez-merger-raises-competition-concerns (Zugriff: 20. November 2023).

35 National Farmers Union, *NFU Urges Trump Administration to Oppose Dow-DuPont Merger*, Pressemitteilung, 29. März 2017. Verfügbar unter: nfu.org/2017/03/29/nfu-urges-trump-administration-to-oppose-dow-dupont-merger (Zugriff: 5. Dezember 2023).

36 Friends of the Earth Europe und 200 weitere Organisationen, *Offener Brief an die Europäische Kommission zu Fusionen in der Agrarindustrie*, 27. März 2017. Verfügbar unter: www.db.zs-intern.de/uploads/1490681739-MergersletterFINALsigned.pdf (Zugriff am 20. November 2023).

37 Jorge Valero, „Six takeaways from Siemens-Alstom rejection," *Euractiv*, 6 February 2019 (aktualisiert: 15. Oktober 2019).Verfügbar unter: www.euractiv.com/section/competition/news/six-takeaways-from-siemens-alstom-rejection (Zugriff: 20. November 2023).

38 Veolia, *Together let's take on the challenge of ecological transformation – Veolia-Suez, the merger that changes the tide*, Unternehmensbroschüre, Dezember 2021. Verfügbar unter: www.veolia.com/sites/g/files/dvc4206/files/document/2021/12/Finance_Veolia%20Suez%20merger%20brochure.pdf (Zugriff: 20. November 2023).

39 Foo Yun Chee, „Veolia and Suez gain EU green light for $14.7 bln deal," *Reuters*, 14 Dezember 2021. Verfügbar unter: www.reuters.com/business/eu-regulators-okay-with-conditions-147-bln-veolia-suez-deal-2021-12-14 (Zugriff: 20. November 2023).

40 Peter Hesseldahl, „De næste ti år kommer der til at ske de vildeste ting, og det er afgørende, at vi som samfund og som demokratier sætter rammen", *Mandag Morgen*, 2. September 2021. Verfügbar unter: www.mm.dk/artikel/margrethe-vestager-demokratier-er-i-deres-gode-ret-til-at-beslutte-den-markedsadfaerd-de-forventer (Zugriff: 20. November 2023).

41 *Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates*, Amtsblatt des Europäischen Parlaments, L 178/1, 8. Juni 2000. Verfügbar unter: eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0031 (Zugriff: 14. Dezember 2023).

42 Dansk Erhverv (Dänische Handelskammer), *Atos – den usynlige techgigant*, 21. Mai 2021. Verfügbar unter: www.danskerhverv.dk/presse-og-nyheder/nyheder/2021/maj/atos-den-usynlige-techgigant (Zugriff: 20. November 2023).

43 Corporate Europe Observatory, *Thierry Breton, the corporate Commissioner?*, 10 November 2019. Verfügbar unter: corporateeurope.org/de/2019/11/thierry-breton-corporate-commissioner (Zugriff: 20. November 2023).

44 Simon van Dorpe, „Supercomputer scrap shows EU's digital dilemma", *Politico*, 10 Juni 2021. Verfügbar unter: www.politico.eu/article/eu-digital-dilemma-supercomputers (Zugriff: 20. November 2023).

45 Luca Bertuzzi, „Mastery of Technology is central to the 'new geopolitical order', Breton says, *Euractiv*, 27. Juli 2021. Verfügbar unter: www.euractiv.com/section/digital/news/mastery-of-technology-is-central-to-the-new-geopolitical-order-breton-says (Zugriff: 20. November 2023).

46 Laurence Cerulus, Commission to propose Chips Act to 'balance power' in microchips market, *Politico*, 29. Januar 2022. Verfügbar unter: subscriber.politicopro.com/article/2022/01/commission-to-propose-chips-act-to-balance-power-in-microchips-market-00003427 (Zugriff: 1. Dezember 2023).

47 Europäische Kommission, *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung - Die Herausforderungen und Wege ins 21. Jahrhundert - Weißbuch*, 5. Dezember 1993, 93. Verfügbar unter: op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/4e6ecfb6-471e-4108-9c7d-90cb1c3096af/language-de (Zugriff: 26. Oktober 2023).

48 Angela Merkel et al., *Letter to the Commission from the German, Danish, Estonian and Finnish heads of government*, 1. März 2021. Verfügbar unter: www.valitsus.ee/en/news/heads-government-germany-denmark-estonia-and-finland-europes-digital-sovereignty-gives-us (Zugriff: 20. November 2023).

49 Thibault Larger et al., „Inside the EU's divisions on how to go after Big Tech", *Politico*, 14. Dezember 2020. Verfügbar unter www.politico.eu/article/margrethe-vestager-thierry-breton-europe-big-tech-regulation-digital-services-markets-act (Zugriff: 20. November 2023).

50 Flemming Emil Hansen, „Vestager: Vi skal skabe vores egne techgiganter i Europa," *Mandag Morgen*, 16 April 2021. Verfügbar unter: www.mm.dk/oekonomi/artikel/vestager-vi-skal-skabe-vores-egne-techgiganter-i-europa (Zugriff: 20. November 2023).

51 Europäische Kommission, *Weißbuch – Zur Künstlichen Intelligenz – ein europäisches Konzept für Exzellenz und Vertrauen*, KOM(2020) 65 final, 19. Februar 2020, 3. Verfügbar unter: https://commission.europa.eu/document/download/d2ec4039-c5be-423a-81ef-b9e44e79825b_de?filename=commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_de.pdf (Zugriff: 20. November 2023).

52 Jorge Liboreiro, „As tech race heats up, Brussels hints at competition law exception to boost EU-made microchips", *Euronews*, 19 November 2021. Verfügbar unter: www.euronews.com/my-europe/2021/11/18/as-tech-race-heats-up-brussels-hints-at-competition-law-exception-to-boost-eu-made-microch (Zugriff: 20. November 2023).

53 Mark di Stefano, „Margrethe Vestager warns against breaking up Big Tech companies," *The Information*, 27 Oktober 2020. Verfügbar unter: www.theinformation.com/briefings/bc65c0 (Zugriff: 5. Dezember 2023).

54 *Verodnung (EU) 2022/1925 Des Europäischen Parlaments und des Rates*, Amtsblatt der Europäischen Union, L 265/1, 14 September 2022. Verfügbar unter: eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R1925 (Zugriff: 5. Dezember 2023).

55 Europäische Kommission, *Gesetz über digitale Märkte*, Website. Verfügbar unter: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets_de (Zugriff: 5. Dezember 2023).

56 Fo Yun Chee, „Google launches last-ditch effort to overturn $2.6 bln EU antitrust fine", *Reuters*, 19 September 2023. Verfügbar unter: www.reuters.com/technology/google-last-ditch-effort-overturn-26-bln-eu-antitrust-fine-2023-09-19 (Zugriff: 5. Dezember 2023).

57 BEUC, *Digital Markets Act Proposal – Position paper*, April 2021, 11. Verfügbar unter: www.beuc.eu/sites/default/files/publications/beuc-x-2021-030_digital_markets_act_proposal.pdf (Zugriff: 5. Dezember2023).

58 *Verordnung (EU) 2022/1925 des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union*, Amtsblatt der Europäischen Union, L 265/1, Artikel 18.3, 14. September 2022. Verfügbar unter: eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX-%3A32022R1925 (Zugriff: 5. Dezember 2023).

59 EDRi et al., *Joint letter on protecting end users' rights in the Digital Markets Act*, 11 Februar 2021. Verfügbar unter: www.article19.org/resources/eu-joint-letter-on-protecting-rights-in-the-digital-markets-act (Zugriff: 5. Dezember 2023).

60 European Parliament pushes to ban targeted ads based on healt, religion or secual orientation, *Politico*, 20. Januar 2022. Verfügbar unter: www.politico.eu/article/european-parliament-bans-use-of-sensitive-personal-data-for-targeted-ads (Zugriff: Dezember 2023).

61 Maren Steiert, „German Federal Cartel Office against Facebook: now the European Court of Justice will decide," *Bird & Bird*, Mai 2021. Verfügbar unter: www.twobirds.com/en/insights/2021/germany/german-federal-cartel-office-against-facebook-now-the-european-court-of-justice-will-decide (Zugriff: 5. Dezember 2023).

62 Facebook faces legal setback in EU court decision on data privacy and ads, *Associated Press*, 4. Juli 2023. Verfügbar unter: apnews.com/article/facebook-data-privacy-targeted-ads-europe-c373e233f5335aec6966ca6660702310 (Zugriff: 5. Dezember 2023).

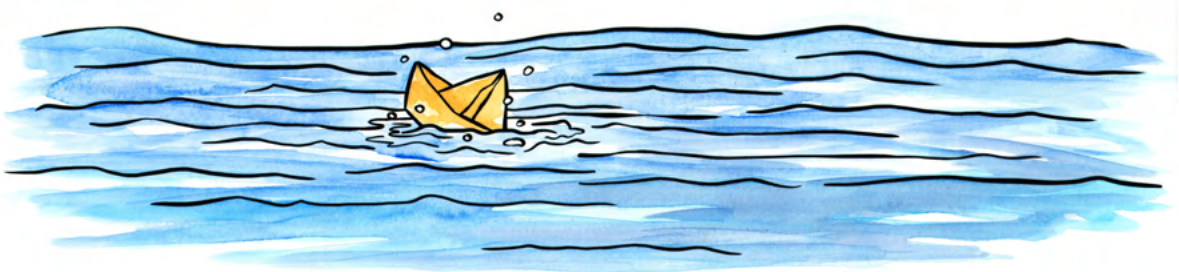
63 Zitiert aus Corporate Europe Observatory, *How corporate lobbying undermined the EU's push to ban surveillance ads*, 18. Januar 2022. Verfügbar unter: corporateeurope.org/de/2022/01/how-corporate-lobbying-undermined-eus-push-ban-surveillance-ads (Zugriff: 5. Dezember 2023).

64 Europäische Kommission, *Ein Chip-Gesetz für Europa*, KOM(2022) 45 final, Seite 21. Verfügbar unter: eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX-:52022DC0045 (Zugriff: 5. Dezember 2023).

65 Josep Borrell und Thierry Breton, *For a united, resilient and sovereign Europe*, 8 Juni 2020. Verfügbar unter: www.eeas.europa.eu/delegations/china/united-resilient-and-sovereign-europe_en (Zugriff: 5. Dezember 2023).

8

DAS „FRIEDENSPROJEKT“ UND DIE HÄNDLER DES TODES



Volle Kraft voraus zur Militarisierung 228
Das Streben nach strategischer Autonomie 229
Die Bedrohung aus dem „Dschungel“ 231
Der Einfluss der Rüstungsindustrie 232
Direkte Unterstützung für neue Waffentechnologie 233
Doppelnutzung: einseitig und gefährlich 235
Der nächste Schritt: Militärtechnologie 236
Waffenexporte für die Wettbewerbsfähigkeit 238
Tötung von Zivilist*innen im Jemen 240
Der Zweck der Militarisierung der EU 242
Der Kompass des Wettbewerbsstaates 244
Das Engagement der EU in Afrika 245
Gas für Europa, Gewinne für Total 246
Die sozialen Wurzeln des Konflikts werden ignoriert 247
Ein „Friedensprojekt“ zur Förderung der Rüstungsindustrie 249
Quellen 250

Eine Union, die sich auf einen tief integrierten Binnenmarkt, eine gemeinsame Währung und eine gemeinsame Handelspolitik stützt und zudem schrittweise eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik aufgebaut hat, wird früher oder später auch eine gemeinsame militärische Identität entwickeln. Je mehr nationale Interessen zu gemeinsamen Anliegen werden, desto größer ist der Anreiz, noch einen Schritt weiterzugehen und tatsächlich ein gemeinsames Militär zu schaffen, inklusive gemeinsamer Aufrüstung, gemeinsamer Befehlsgewalt und gemeinsamer strategischer Zielsetzung.

In der Ära der Wettbewerbsstaaten sind nationale Interessen eng mit den Interessen der Industrie verknüpft. Sicherheit bedeutet heute, Lieferketten zu schützen und eine starke, wettbewerbsfähige Rüstungsindustrie zu fördern. Im Falle der EU erklärte der Hohe Vertreter Josep Borrell sogar, dass die Rüstungsindustrie künftig eine zentrale Rolle spielen werde: „Ich bin fest davon überzeugt, dass die Zukunft der europäischen Verteidigung von der europäischen Verteidigungsindustrie ausgehen wird," sagte er im Jahr 2020.[1]

Tatsächlich kommen die Bemühungen um eine gemeinsame militärische Handlungsfähigkeit in der EU auffallend langsam voran. Es gilt keineswegs für alle als

selbstverständlich, dass die EU eine echte gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik braucht oder eine enge militärische Zusammenarbeit überhaupt anstreben sollte. Zwar hatte die Kommission jahrelang geduldig dafür plädiert, doch der Rat lehnte entsprechende Vorstöße beinahe routinemäßig ab. Mehrere Mitgliedstaaten hatten sich längst mit dem Schneckentempo der Integration im Bereich Sicherheit und Verteidigung arrangiert. Dann jedoch geschah etwas, das die Dynamik zwischen den Mitgliedstaaten grundlegend veränderte und den Rat dazu brachte, eine echte Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) im Eiltempo voranzutreiben: der Brexit.

Weit verbreitet ist die Annahme, die Präsidentschaft von Donald Trump habe der Militarisierung der EU entscheidenden Auftrieb gegeben. Aus meiner Sicht gibt es dafür allerdings wenig Anlass. Andere verweisen auf die russische Annexion der Krim im Jahr 2014 als wichtigen Faktor. Das mag in gewissem Maße zutreffen, steht aber kaum im Einklang mit den engen wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Deutschland und Russland in den Jahren danach. Deutschland importierte weiterhin massiv Gas aus Russland und, schlimmer noch, sowohl Deutschland als auch Frankreich verkauften auch lange nach der Krim-Invasion weiter Waffen an das russische Regime.

Dasselbe gilt für den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine. Es besteht zwar kein Zweifel daran, dass das brutale Vorgehen des russischen Regimes eine intensive Reaktion der EU-Mitgliedstaaten ausgelöst und zahlreiche neue politische Initiativen hervorgebracht hat. Doch Russlands Expansionismus war nicht der Auslöser für die ersten großen politischen Schritte zur Stärkung der EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik – diese wurden bereits 2016 eingeleitet. Der Brexit hingegen eröffnete die Gelegenheit, die militärische Zusammenarbeit innerhalb der Union rasch und umfassend zu vertiefen.

Das Vereinigte Königreich war seit jeher das skeptischste Mitglied der EU, wenn es um eine echte gemeinsame militärische Dimension ging. Das zeigte sich deutlich im Jahr 2011, als die britische Regierung einen Vorschlag der damaligen Hohen Vertreterin Catherine Ashton blockierte. Ashton hatte die Einrichtung eines ständigen Hauptquartiers für EU-Verteidigungs- und Sicherheitsoperationen angeregt – London legte ein Veto ein.[2]

An der britischen Staatsspitze herrscht ein ausgeprägter Glaube an die eigene Stärke sowie eine tief verwurzelte Abneigung gegen den Gedanken, sich einer militärischen Struktur zu unterwerfen, in der Frankreich das Sagen hat. Zudem

legt die britische Regierung größten Wert auf ihre „besondere Beziehung" zu den Vereinigten Staaten. In der Summe war die britische Präsenz am Verhandlungstisch somit über Jahre hinweg ein zentrales Hindernis für den Aufbau einer gemeinsamen militärischen Dimension in der EU.

VOLLE KRAFT VORAUS ZUR MILITARISIERUNG

Am 23. Juni 2016 stimmte die britische Bevölkerung für den Austritt aus der EU. Und obwohl es noch mehrere Jahre dauern sollte, bis der Brexit tatsächlich vollzogen war, hatte das Vereinigte Königreich ab diesem Zeitpunkt keinen Einfluss mehr auf die Grundlinien der Entwicklung der Union. Nur fünf Tage nach dem Referendum setzte der Rat den ersten großen Schritt im Bereich der GSVP. Am 28. Juni 2016 billigten die Regierungen der Mitgliedstaaten kurzerhand einen Vorschlag der Kommission zur Weiterentwicklung der GSVP: die sogenannte Globale Strategie.[3] Nur fünf Monate später, im November 2016, folgte der nächste Schritt. Die Globale Strategie wurde um einen Aktionsplan mit konkreten Zielen und Terminen ergänzt, der ohne große Debatte verabschiedet wurde.

Im Jahr 2017 legte Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker sogar den Vorschlag für eine Verteidigungsunion vor, in der nicht mehr Einstimmigkeit, sondern Mehrheitsentscheidungen gelten sollten. Bis zu einer Einigung über diese Verteidigungsunion wird es noch Jahre dauern. Doch Juncker ließ bereits im September 2017 keinen Zweifel daran, wie ernst es ihm mit dem Vorschlag war: „Wir brauchen sie. Die NATO will sie."[4] Zwar wird die Verteidigungsunion sicherlich durch das Einstimmigkeitsprinzip im Rat gebremst oder eingeschränkt werden. Aber selbst unter diesen Bedingungen kann noch viel passieren, wenn die politische Zeit reif ist.

In den folgenden Jahren initiierten Kommission und Rat eine Vielzahl neuer Maßnahmen. 2017 gründete der Europäische Rat das Ständige Strukturierte Zusammenarbeits-Forum (PESCO), um die Militärausgaben zu erhöhen und die Koordinierung sowie Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten zu stärken. Zwischen 2017 und 2020 wurden zwei kleinere Programme zur gemeinsamen Waffenforschung und -entwicklung umgesetzt: die Vorbereitende Maßnahme zur Verteidigungsforschung (PADR, 2017–2019) und das Europäische Programm zur Entwicklung der Verteidigungsindustrie (EDIDP, 2019–2020). Der dafür vorgesehene Haushalt belief sich auf 590 Millionen Euro. Zum ersten Mal in der

Geschichte der EU wurden damit explizit Mittel für Waffentechnologie aus dem EU-Haushalt bereitgestellt.

Es folgte der deutlich größere Europäische Verteidigungsfonds (EVF), aus dem zwischen 2021 und 2027 rund 8 Milliarden Euro in die Forschung und Entwicklung von Rüstungstechnologien fließen. Parallel dazu richtete die Kommission im Jahr 2019 eine eigene Dienststelle für Verteidigung und Raumfahrt ein: die Generaldirektion für Verteidigungsindustrie und Raumfahrt (GD DEFIS), die unter anderem für die Rüstungsindustrie zuständig ist. Über die von der EU finanzierte Rüstungsforschung hinaus beschloss der Rat 2017 auch die Einrichtung eines gemeinsamen Hauptquartiers für militärische Operationen. Genau jenes Hauptquartier also, das das Vereinigte Königreich sechs Jahre zuvor noch verhindert hatte.

Im Jahr 2021 trat die Europäische Friedensfazilität (EPF) in Kraft, mit der militärische Unterstützung außerhalb der EU in Form von Ausbildung oder Waffenlieferungen finanziert werden kann. Ebenfalls 2021 wurde das EU-Programm für militärische Mobilität ins Leben gerufen, das die schnelle Verlegung von Truppen und Ausrüstung durch eine Reform der EU-Transportinfrastruktur erleichtern soll. Es folgten zwei weitere Gesetze, die im Sommer 2023 verabschiedet wurden: das Instrument zur Stärkung der europäischen Verteidigungsindustrie durch gemeinsame Beschaffung (EDIRPA) und die Verordnung zur Förderung der Munitionsproduktion (ASAP).

Eine Maßnahme führte zur nächsten. So entwickelte sich die gemeinsame Beteiligung der EU an der Rüstungsproduktion und an militärischen Angelegenheiten im weiteren Sinne seit dem Sommer 2016 in rasantem Tempo weiter. All das wäre kaum so reibungslos und schnell möglich gewesen, wenn das Vereinigte Königreich noch dabei gewesen wäre. Mit dem Brexit hatten sich völlig neue Perspektiven für die militärische Entwicklung der EU eröffnet.

DAS STREBEN NACH STRATEGISCHER AUTONOMIE

Die EU tritt auf der Weltbühne seit Jahrzehnten als Einheit auf, auch in der Sicherheitspolitik. Mit dem 1993 in Kraft getretenen Vertrag von Maastricht wurde eine zwischenstaatliche Säule der Außenpolitik geschaffen – eine Art außenpolitische Koordinierung. Der Vertrag von Amsterdam von 1999 schuf die Grundlage für eine Art gemeinsamen Außen- und Verteidigungsministerposten in der Europäischen Kommission: den Hohen Vertreter für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidi-

gungspolitik. Dieser Posten wurde 1999 von Javier Solana besetzt, der bis dahin Generalsekretär der NATO war.

Darüber hinaus bot der Vertrag von Lissabon von 2009 der EU eine Grundlage für die Integration der bereits 2004 gegründeten Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) in den Vertrag. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde zudem eine Rechtsgrundlage für gemeinsame militärische Aktionen geschaffen und die Verpflichtung eingegangen, „die militärischen Fähigkeiten schrittweise auszubauen."[5]

Diese Entwicklung bedeutete jedoch keinen Bruch mit der NATO. Da der EU-Vertrag eine enge Zusammenarbeit mit der NATO vorsieht, hat der Aufbau einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU bislang nicht zu einer Vernachlässigung der Beziehungen zur NATO oder zu den USA geführt. Im Gegenteil. Die NATO bleibt eine Organisation unter Hegemonie der USA. Und die EU-Mitgliedstaaten haben nicht immer dieselben Prioritäten wie die Vereinigten Staaten. So sprachen sich Deutschland und Frankreich 2003 gegen den Irakkrieg aus. Im Laufe der Jahre trieben die Beziehungen zu Russland einen Keil zwischen die EU – vor allem Deutschland – und die USA. Auch innerhalb der EU selbst waren die Russlandbeziehungen ein Streitpunkt. Hinzu kamen erhebliche Meinungsverschiedenheiten zwischen vielen EU-Ländern und den USA über den Abzug der US-Truppen aus Afghanistan im September 2021.

Trotz dieser Differenzen ist die Bindung an die NATO in allen Staaten mit Doppelmitgliedschaft nach wie vor sehr stark. Selbst Frankreich, das in der Vergangenheit der entschiedenste Befürworter eines eigenständigen EU-Militärs war, ist nicht einmal ansatzweise bereit, eine Loslösung von der NATO vorzuschlagen.

Die Ausarbeitung der GSVP im Rahmen der Globalen Strategie von 2016 zielt daher auch nicht darauf ab, die EU von der NATO zu distanzieren. Das Ziel ist vielmehr – ganz im Sinne des Schlüsselkonzepts der „strategischen Autonomie" – die Interessen der EU genauer zu definieren und auf dieser Grundlage Fähigkeiten aufzubauen, einschließlich militärischer Kapazitäten, um diese Interessen eigenständig schützen zu können. In dem Dokument heißt es dazu: „Die Strategie nährt den Anspruch auf strategische Autonomie der Europäischen Union. Das ist notwendig, um die gemeinsamen Interessen unserer Bürger sowie unsere Grundsätze und Werte zu fördern."

Tatsächlich ist es nichts Neues, dass die EU ihre Interessen in Bereichen wie Wirtschaft, Klimapolitik oder Migration weltweit durchsetzen will. Neu an der Globalen Strategie ist die Betonung der militärischen Dimension: „Geeignete Zielvorgaben

und strategische Autonomie sind wichtig, damit Europa fähig ist, innerhalb wie außerhalb der eigenen Grenzen den Frieden zu fördern und Sicherheit zu gewährleisten. Wir werden daher unsere Anstrengungen in den Bereichen Verteidigung, Cyberspace, Terrorismusbekämpfung, Energie und strategische Kommunikation verstärken [...]."

DIE BEDROHUNG AUS DEM „DSCHUNGEL"

Die Aussagen über den neuen Kurs der EU-Politik sind unmissverständlich: Die EU muss lernen, sich aus eigener Kraft durchzusetzen, mit stärkeren Mitteln als in der Vergangenheit. Im Februar 2017 sagte die damalige Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, die EU sei „ein Sicherheitsanbieter". Sie erklärte: „Sie ist auch eine harte Macht, selbst, wenn das hier nicht so sehr wahrgenommen wird [...]. Wir sind auch eine Militärmacht, und wenn es die Menschen ernst meinen, dass die europäischen Mitgliedstaaten nicht nur mehr, sondern auch besser in Verteidigung investieren sollten, dann kann dies mit Unterstützung der Europäischen Union geschehen."[6]

Ihr Nachfolger als „EU-Außenminister", der Spanier Josep Borrell, hat diese Linie seither immer wieder betont. Er machte deutlich, dass es aktiver Maßnahmen bedarf, um die Stellung der EU in der Welt zu sichern. Im Jahr 2020 schrieb er: „Wir leben in einer Welt des geostrategischen Wettbewerbs, in der einige Staatsoberhäupter keine Skrupel haben, Gewalt anzuwenden, und in der wirtschaftliche und andere Instrumente zur Waffe werden. Um im heutigen Wettbewerb mit den USA und China nicht den Kürzeren zu ziehen, müssen wir die Sprache der Macht neu lernen und Europa als geostrategischen Akteur ersten Ranges begreifen." Die EU habe historisch gesehen „harte Macht von Wirtschaft, Regelsetzung und weicher Macht" getrennt.[7] Durch den verschärften globalen Wettbewerb sei diese Formel nun obsolet, argumentierte Borrell.

Auf der Weltbühne zeigt sich eine neue, selbstbewusstere EU mit deutlich mehr militärischem Biss. Gleichzeitig zeigen sich bei den prominentesten Vertreter*innen der Union Anklänge an eine europäische Selbstgewissheit, die an die kolonialistische Rhetorik der Vergangenheit erinnert. Dies wurde in einer Rede deutlich, die Josep Borrell im Oktober 2022 in Belgien hielt, in Begleitung seiner Vorgängerin Federica Mogherini: „Der Rest der Welt – und das weißt du sehr gut, Federica – ist nicht gerade ein Garten. Der größte Teil der Welt ist ein Dschungel, und der Dschungel könnte in den Garten eindringen. Die Gärtner sollten sich

darum kümmern, aber sie werden den Garten nicht durch den Bau von Mauern schützen können. Ein schöner kleiner Garten, der von hohen Mauern umgeben ist, um das Eindringen des Dschungels zu verhindern, ist keine Lösung. Denn der Dschungel wächst enorm, sodass die Mauer nie hoch genug sein wird, um den Garten zu schützen. Die Gärtner müssen in den Dschungel gehen. Die Europäer müssen sich viel stärker mit dem Rest der Welt auseinandersetzen. Andernfalls wird der Rest der Welt in Europa eindringen, und zwar auf unterschiedliche Art und Weise."[8]

Diese Ankündigung lässt erahnen, wohin die zunehmende Militarisierung der EU führen wird. In diesem Kapitel werden jedoch nicht alle Aspekte dieser Entwicklung hin zu einer neuen, aggressiveren GSVP analysiert. Der Fokus liegt auf der Frage, was „strategische Autonomie" im Kontext der EU als Wettbewerbsstaat bedeutet. Dabei ist die Rolle der Rüstungsindustrie von besonderem Interesse.

DER EINFLUSS DER RÜSTUNGSINDUSTRIE

Wenn die Europäische Kommission eine neue, umfassende Initiative plant, wendet sie sich als erstes häufig an die einschlägigen Branchenverbände und die größten Unternehmen des jeweiligen Sektors. Die Rüstungsindustrie bildet dabei – trotz der besonderen Art ihres Geschäfts – keine Ausnahme. Sie unterstützte von Anfang an die Planung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, und ihr großer Einfluss ist gut dokumentiert.[9] Die Branche prahlte sogar unverhohlen mit ihren Erfolgen. So erklärte Michel Troubetzkoy von EADS (heute Airbus) im Jahr 2008, vier Jahre nach der Gründung der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA), dass die Agentur „das Baby von EADS" sei. 95 % ihrer Struktur stammten aus dem Vorschlag von EADS – ermöglicht durch enge Kontakte zum französischen Präsidenten Giscard d'Estaing und zum damaligen französischen EU-Kommissar Michel Barnier.[10]

Die Lobbyarbeit der Rüstungsindustrie beschränkt sich nicht auf Waffentechnik im engeren Sinne. Sie zielt auch auf übergeordnete Fragen und Institutionen, etwa die EDA selbst, die nicht nur Verteidigungstechnologie behandelt, sondern auch an der Steuerung, Koordinierung und Förderung der Integration der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Mitgliedstaaten mitwirkt. Dabei haben die Lobbyist*innen nicht völlig freie Hand. Es handelt sich stets um ein komplexes Geflecht übergeordneter nationaler Interessen, in dem die Regierungen das letzte Wort haben und die Industrie ihre Ziele nicht immer durchsetzen kann.

Andererseits ist der Einfluss der Rüstungslobby, wie das Beispiel der EDA zeigt, beträchtlich. Sie setzt sich seit Jahren für genau jenes „Sicherheitsnarrativ" ein, das nötig ist, um eine Ära der EU-Militarisierung einzuleiten. Um zu verstehen, wie mächtig diese Lobby ist – und was es bedeutet, wenn ihre Interessen in den Mittelpunkt der EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik rücken –, lohnt ein Blick auf ihre Rolle bei der Forcierung der Aufrüstung durch EU-Forschungs- und Entwicklungsprogramme.

Wenn es um die Entwicklung von Waffen und um die ökonomischen Interessen und Machtstrukturen dahinter geht, ist die Rüstungsindustrie nicht nur deshalb so dominierend, weil sie Gelegenheiten geschickt ausnutzt. Sie wird von den Entscheidungsträger*innen regelrecht dazu eingeladen, sich aktiv einzubringen. Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 und dem folgenden jahrelangen „Krieg gegen den Terror" verschaffte sich die Rüstungsindustrie auch in der EU mehr Einfluss. 2003 setzte die Kommission eine Sachverständigengruppe ein, bestehend aus 25 Vertreter*innen der „Sicherheitsindustrie". Damit war eine Mischung aus Rüstungsunternehmen sowie Hersteller*innen von Waffenteilen und Gütern mit doppeltem Verwendungszweck gemeint, also Produkten, die sowohl militärisch als auch zivil genutzt werden können. Damals war es nicht erlaubt, Gelder aus dem EU-Haushalt direkt für die Entwicklung von Waffen zu verwenden. Diese Mittel sollten den nationalen Regierungen überlassen bleiben, damit sie ihre eigene Rüstungsindustrie unterstützen konnten. Daher konzentrierte sich der Ansatz zunächst auf die Entwicklung von *Dual-Use*-Gütern.

Diese Beschränkung wurde jedoch zunehmend in Frage gestellt. Hinter den Kulissen setzte die Rüstungsindustrie alles daran, den EU-Forschungsprogrammen mehr Spielraum für die Entwicklung von Waffentechnologie zu verschaffen. Ihr Einfluss war so groß, dass der Forscher Ben Hayes von der Denkfabrik Statewatch 2009 schrieb, nach dem 11. September 2001 sei die Verflechtung von EU-Sicherheitspolitik und der entstehenden Sicherheitsindustrie zur Realität geworden.[11] Dennoch gab es weiterhin Hindernisse für umfassende gemeinsame Forschungsprogramme im Bereich der Waffentechnologie.

DIREKTE UNTERSTÜTZUNG FÜR NEUE WAFFENTECHNOLOGIE

Erst 2016 betrat die Europäische Kommission in diesem Bereich Neuland, als sie nach dem Brexit-Referendum begann, die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU zügig auszubauen. Im Vorfeld hatte die Waffenlobby große Anstrengungen

unternommen, um genau diese Entwicklung voranzutreiben. Im Jahr 2015 führten die beiden wichtigsten Rüstungslobbygruppen – der Europäische Verband der Luftfahrt- und Verteidigungsindustrie (*Aerospace and Defence Industries Association of Europe*) und die Europäische Organisation für Sicherheit – gemeinsam mit den zehn größten Rüstungsunternehmen sage und schreibe 327 Treffen mit Kommissar*innen und deren Kabinetten.[12] Noch bedeutsamer war allerdings, dass die Waffenlobby von der Kommission eingeladen wurde, sich an einer speziellen Beratungsgruppe zu beteiligen. Diese Gruppe sollte den nächsten Schritt vorbereiten: EU-finanzierte Forschung und Entwicklung im Bereich der Waffentechnik, und zwar nicht mehr nur für Güter mit doppeltem Verwendungszweck.

Die sogenannte „Gruppe von Persönlichkeiten" (*Group of Personalities*, GoP) wurde 2015 ins Leben gerufen und bestand aus 15 Teilnehmenden. Neun von ihnen waren Vertreter*innen einiger der größten Rüstungsunternehmen der EU. Die übrigen sechs Mitglieder waren zwei ehemalige Minister*innen aus Schweden und Polen, ein Mitglied des Europäischen Parlaments, der ehemalige Leiter der EDA sowie zwei Vertreter*innen aus außen- und sicherheitspolitischen Denkfabriken.[13] Es überrascht nicht, dass diese Gruppe eine deutliche Aufstockung der Unterstützung für die Waffenproduktion empfahl.[14]

Im Jahr 2017 wurde dann erstmals offiziell beschlossen, einen Fonds speziell für die Waffenentwicklung einzurichten. 2019 folgte ein zweiter, noch größerer Fonds. Diese Förderinstrumente – die Vorbereitende Maßnahme zur Verteidigungsforschung (PADR) und das Europäische Programm zur Entwicklung der Verteidigungsindustrie (EDIDP) – waren von 2017 bis 2020 in Kraft und boten genau die Unterstützung, die die Rüstungsindustrie gefordert hatte. Die Industrie selbst war maßgeblich an der Entstehung dieser Initiative beteiligt.

Solch ehrgeizige Entwicklungsprojekte auf EU-Ebene wurden von den Vertreter*innen der Rüstungsindustrie natürlich begrüßt. Unter jenen größten Empfänger*innen der Fördermittel aus den beiden Programmen waren auch Unternehmen, die direkt in der GoP vertreten waren, darunter Leonardo (Italien), INDRA (Spanien), TNO (Niederlande) und MBDA (Frankreich). Von den zehn größten Begünstigten der beiden Programme fehlten in der GoP nur die spanische GMV Aerospace und die französischen Unternehmen Thales, Safran und ONERA.[15]

Wie bereits erwähnt wird die EU in der laufenden Haushaltsperiode bis 2027 im Rahmen des EVF 8 Milliarden Euro für die Entwicklung von Waffen ausgeben.

Diese Mittel stammen direkt aus dem EU-Haushalt und werden zusätzlich durch direkte Beiträge der Mitgliedstaaten ergänzt. Die Rüstungsindustrie ist damit in nie dagewesenem Ausmaß Teil des europäischen Aufrüstungskurses geworden.

Es ist mittlerweile gang und gäbe, dass EU-Kommissar*innen von der Notwendigkeit einer großen, starken und vor allem „wettbewerbsfähigen" Rüstungsindustrie sprechen. Der für den Binnenmarkt zuständige EU-Kommissar Thierry Breton erklärte 2020 bei der Unterzeichnung des Abkommens zur Einrichtung des EVF: „Eine stärker integrierte, innovative und wettbewerbsfähige europäische verteidigungstechnologische und -industrielle Basis ist eine wesentliche Voraussetzung für ein stärkeres, widerstandsfähigeres und strategisch autonomes Europa."

DOPPELNUTZUNG: EINSEITIG UND GEFÄHRLICH

Überlässt man der Rüstungsindustrie die Steuerung der von der EU finanzierten Forschung und Entwicklung, hat dies weitreichende Folgen. Wird der Industrie und ihrem Gewinnstreben eine Schlüsselrolle eingeräumt, drohen ethische oder menschenrechtliche Bedenken noch weiter in den Hintergrund zu geraten. Die Entwicklung von Waffen ist in keiner Hinsicht neutral. Dennoch hatten Rüstungsunternehmen von Anfang an großes Gewicht, denn die EU verfolgt ausdrücklich das Ziel, die „europäische verteidigungstechnologische und -industrielle Basis" zu stärken – also eine starke Verteidigungsindustrie aufzubauen, die auf technologischer Überlegenheit beruht. Dies ist ein Ziel, das die Rüstungsindustrie selbst seit vielen Jahren verfolgt und bei dem sie mit der Kommission längst eine gemeinsame Linie gefunden hat. In der Tat arbeiten die beiden Seiten eng zusammen.

In der Zeit von 2003 bis 2009, in der Ära des sogenannten Krieges gegen den Terror, schuf die Kommission drei Beratungsgruppen, die zur Entwicklung „sicherheitsrelevanter" Forschungsprojekte in der EU beitragen sollten: die Gruppe von Persönlichkeiten im Bereich der Sicherheitsforschung (2003), den Europäischen Beirat für Sicherheitsforschung (2005) und das Europäische Forum für Sicherheitsforschung und Innovation (2008). In allen Gruppen dominierten Vertreter*innen der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie, darunter viele Waffenhersteller*innen. Das Europäische Forum für Sicherheitsforschung und Innovation war eine große Struktur mit einem zentralen Gremium und zahlreichen Arbeitsgruppen von „Interessenträger*innen," bis zu 660 an der Zahl. Von diesen 660 Gruppen vertraten lediglich neun zivilgesellschaftliche Organisationen die Interessen der Bürger*innen. 433 Gruppen stammten hingegen direkt aus der Industrie.[16]

Ein vom Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments in Auftrag gegebener Bericht aus dem Jahr 2014 kam zu einem vernichtenden Urteil über die erste große Runde der EU-finanzierten Sicherheitsforschung im Siebten Rahmenprogramm (2007–2013). Die Forschenden beschrieben den Aufbau einer „geschlossenen Gemeinschaft", die vor allem an „riesigen Gewinnspannen für die Industrie interessiert" sei. Diese Community habe erfolgreich die Gründe und Parameter für die von der EU finanzierte Forschung und Entwicklung festgelegt. Die Hauptakteur*innen hätten zunehmend die Rolle von Gatekeepern übernommen.[17]

Der Bericht stellte außerdem fest, dass das Programm offiziell zwar auch die Achtung der Menschenrechte und im weiteren Sinne die Rechte der Bürger*innen fördern sollte, diese Ziele jedoch in den praktischen Ergebnissen nicht sichtbar waren. „Die Mittel flossen überwiegend in Sicherheits- und Verteidigungsprogramme großer transnationaler Unternehmen, Innen- und Verteidigungsministerien sowie technische Forschungseinrichtungen," so die Verfasser*innen.[18] Für Datenschutz, den Schutz der Privatsphäre und die Wahrung der Grundfreiheiten im Bereich der Sicherheitsanwendungen seien hingegen kaum Mittel bereitgestellt worden.

Dies spiegelte sich auch in den entwickelten Technologien wider. So verwiesen die Autor*innen des Berichts auf das Paradoxon, dass das Europäische Parlament nach den Enthüllungen von Edward Snowden zwar eine deutliche Erklärung zum Recht der Bürger*innen auf Privatsphäre abgegeben hatte, die EU aber gleichzeitig Technologien entwickelte, die genau dieses Risiko nicht berücksichtigten. Ebenso kritisierten sie eine Reihe von Projekten, die „auf Techniken zur Massenüberwachung auf Grundlage eines technologiegetriebenen Ansatzes zurückgreifen, der wenig Bewusstsein für politischere Themen wie rassistisch motivierte Überwachung zeigt."[19] In der Analyse der technologischen Entwicklungen im Bereich der Grenzkontrolle wird auf die „Entmenschlichung der europäischen Grenzen" hingewiesen, die zum „faktischen Abbau von Such- und Rettungskapazitäten" geführt hat, wie Menschenrechtsorganisationen kritisieren.[20]

DER NÄCHSTE SCHRITT: MILITÄRTECHNOLOGIE

Die Autor*innen des Berichts von 2014 gingen noch einen Schritt weiter und untersuchten, wie die von der EU geförderte Technologieentwicklung über das damals bewertete Rahmenprogramm hinaus fortbestehen würde. Sie stellten eine Verstärkung der bereits damals festgestellten Trends fest und bewerteten

das Nachfolgeprogramm Horizont 2020 sogar noch kritischer. Die Annahme, dass die Unterstützung des Sektors zu Wachstum und Arbeitsplätzen führe, stehe mittlerweile über allen anderen gesellschaftlichen Überlegungen, so ihr Urteil.[21] Künftige Sicherheitsforschung werde „hauptsächlich in den Dienst der Industrie und nicht der Gesellschaft gestellt."[22]

Dass die Industrie über Plattformen der Kommission, einschließlich hochrangiger Gruppen wie der GoP, die Forschung und Entwicklung lenken kann, ist in einer Situation, in der die Entwicklung von Waffentechnologien zunehmend zur EU-Angelegenheit geworden ist, von besonderer Bedeutung. Ethik- und Menschenrechtsverstöße häufen sich, wenn die Rüstungsindustrie über Forschungs- und Entwicklungsprogramme bestimmen darf – und Akteur*innen aus der Industrie waren seit den Anfängen 2016 in Schlüsselpositionen.

Als die GoP 2016 ihren Bericht zur EU-finanzierten Verteidigungsforschung veröffentlichte, der als Grundlage für den EVF dienen sollte, war die Botschaft eindeutig: Eine enge Zusammenarbeit zwischen Industrie und Politik müsse die Norm werden. „Eine solche Zusammenarbeit ist für die Ausarbeitung der Arbeitsprogramme sowie für Entscheidungen über die Nutzung von Forschungsergebnissen notwendig," schrieben sie. „Die Leitung des künftigen Programms muss dies widerspiegeln, um sicherzustellen, dass die Forschungsaktivitäten zur Marktakzeptanz und zur Entwicklung der erforderlichen neuen Fähigkeiten führen."[23]

Der enge Dialog mit der Industrie ist in der Tat ein wesentlicher Bestandteil des EVF-Verfahrens. Unter anderem bildete Kommissar Breton als Leiter der neuen GD DEFIS eine Sachverständigengruppe, um die Kommission bei ihrer Arbeit im Bereich der Raumfahrt- und Verteidigungsindustrie zu unterstützen. Es handelte sich um eine von der Rüstungsindustrie dominierte Gruppe, in der alle EU-Rüstungsproduzent*innen einer bestimmten Größe einen Sitz hatten.[24]

Da der EVF recht jung ist, lässt sich noch nicht absehen, wie sich das Programm im Einzelnen entwickeln wird. Doch ein Fonds wie EDIDP und PADR, dessen Ziel es ist, „die Wettbewerbsfähigkeit, Effizienz und Innovationsfähigkeit der technologischen und industriellen Basis der europäischen Verteidigung in der gesamten Union" zu fördern, wird mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer von der Industrie dominierten Technologieentwicklung führen.[25]

Die ersten Anzeichen sind in der Tat besorgniserregend. In einem Bericht des Europäische Netzwerks gegen Waffenhandel (ENAAT) und dem *Transnational Institute* heißt es, dass beispielsweise gefährliche automatisierte Waffensysteme,

die auf KI-Technologie basieren, trotz erheblicher ethischer Bedenken Priorität erhalten. Die Strukturen, die angeblich zur Einhaltung ethischer und rechtlicher Normen eingerichtet wurden, beruhen zudem auf der Einschätzung der Hersteller*innen selbst. Die EU hat die Initiative in weiten Teilen der Industrie überlassen, mit potenziell fatalen Folgen. Der Bericht warnt:

„Dies deutet darauf hin, dass es der EU mehr um Innovation und den Schutz von Unternehmensgewinnen geht, als darum, sicherzustellen, dass keine öffentlichen Gelder für Waffen ausgegeben werden, die möglicherweise die Kriegsführung verändern und die aktuellen Kriegsregeln, die in den Genfer Konventionen und anderen verbindlichen internationalen Verträgen und Resolutionen verankert sind, obsolet machen könnten. Die Finanzierung umstrittener ‚intelligenter' Technologien und anderer hochmoderner Ausrüstung bringt die EU auf direkten Kollisionskurs mit grundlegenden Menschenrechtsnormen und dem humanitären Völkerrecht."[26]

WAFFENEXPORTE FÜR DIE WETTBEWERBSFÄHIGKEIT

Eine weitere – und womöglich noch gravierendere – Konsequenz der Stärkung der „europäischen verteidigungstechnologischen und -industriellen Basis" besteht darin, dass Waffenexporte zu einer unterstützenden Maßnahme, ja sogar zu einer Voraussetzung für den Erhalt der „Wettbewerbsfähigkeit" in diesem Bereich werden. Damit wird die Förderung der Industrie zu einem Kernziel der EU-Verteidigungs- und Sicherheitspolitik. In ihrem Bericht erklärten Vertreter*innen der Rüstungsindustrie und Politiker*innen aus der GoP: „Die Inlandsnachfrage in Verbindung mit erfolgreichen Exporten ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass Europa rentable, global wettbewerbsfähige Akteur*innen in der Verteidigungsindustrie halten kann."[27] Der Hohe Vertreter der EU, Josep Borrell, drückte es in einer Antwort auf eine kritische Entschließung des Europäischen Parlaments zu Waffenverkäufen noch prägnanter aus: „Für eine florierende Verteidigungsindustrie sind Exporte unerlässlich."[28]

Dieser Fokus auf Exporte führt zwangsläufig zu niedrigen Standards hinsichtlich der Empfänger*innen von EU-Waffenexporten. Im Jahr 2022 veröffentlichten die Organisationen Facing Finance und Urgewald eine Datenbank mit Unternehmen, die Kriegswaffen liefern. Ihre Bestandsaufnahme ergab: Acht der zehn größten Empfänger*innen von Mitteln aus dem Europäischen Verteidigungsfonds haben Waffen für Kriege in anderen Teilen der Welt geliefert.[29] ENAAT sieht eine klare

Tendenz: Die von der EU festgelegten Kriterien, die verhindern sollen, dass durch Waffenexporte Repression oder Verletzungen des humanitären Völkerrechts unterstützt werden, werden oft zugunsten der Exportinteressen missachtet.[30]

Dabei verfügt die EU seit Jahrzehnten über Kriterien für den Waffenhandel. 1998 verabschiedete der Rat den EU-Verhaltenskodex für Waffenausfuhren, der allgemeine Grundsätze für den Verkauf von Waffen an andere Staaten festlegt, genauer gesagt: dafür, an wen keine Waffen verkauft werden dürfen. 2008 wurde dieser Kodex in EU-Recht überführt. Auf den ersten Blick wirken die Kriterien überzeugend: Kein Verkauf an Regime, gegen die ein internationales Waffenembargo besteht, an Staaten, die Menschenrechte oder das humanitäre Völkerrecht verletzen, Waffen zur Unterdrückung im eigenen Land einsetzen oder bewaffnete Konflikte verlängern. Das Problem ist, dass diese Kriterien nicht wirklich durchgesetzt werden können. Artikel 346 Absatz 1 Buchstabe b (EG) des EU-Vertrags garantiert den Mitgliedstaaten das Recht, Waffen an wen auch immer zu verkaufen. Der Verhaltenskodex ist also nicht bindend. Im besten Fall kann der Kodex für Menschenrechtsorganisationen in den Mitgliedstaaten ein Hebel sein, bestimmte Fälle vor Gericht zu bringen, aber selbst dann kann ein Gericht meist nur wegen Verfahrensfehlern gegen eine Regierung entscheiden.[31]

Diesen ohnehin schon schwachen Verhaltenskodex hat die Kommission – auf Betreiben führender Mitgliedstaaten – weiter ausgehöhlt. In einer Situation, in der die EU die Rüstungsindustrie durch gemeinsame Entwicklungsprojekte wie PADR, EDIDP und den EVF stärken will, können unterschiedliche Exportstandards der beteiligten Länder leicht zu einem Problem werden. Nicht alle Mitgliedstaaten sind sich einig, in welche Länder ihre gemeinsam entwickelten Waffen verkauft werden dürfen. Das betrifft vor allem Projekte, die zu neuen und ausgeklügelten Technologien führen sollen. Wenn sich zwei an einem Projekt beteiligte Staaten darüber streiten, ob ein bestimmtes Importland nach den Kriterien des Verhaltenskodex ausgeschlossen werden muss, ist eine schnelle Lösung oft nicht möglich.

Genau dieses Problem wollte die Kommission im Februar 2022 mit einem Paket von Vorschlägen zur Stärkung der Verteidigung und zur Förderung von Waffenexporten angehen. Darin forderte die Kommission die Mitgliedstaaten auf, „einen Ansatz anzustreben, nach dem diese sich grundsätzlich nicht gegenseitig an der Ausfuhr von in Zusammenarbeit entwickelten Militärgütern und Militärtechnologien in ein Drittland behindern. Dies könnte für beabsichtigte Ausfuhren von Gütern oder Technologie gelten, die über eine gewisse Mindestschwelle hinaus Komponenten aus einem anderen Mitgliedstaat enthält.“[32] Diese Mindest-

schwelle (*de minimis*) bedeutet: Das würde bedeuten, dass der Mitgliedstaat mit dem größten Anteil am Produkt ungehindert exportieren kann – an wen er will, ohne die anderen beteiligten Staaten konsultieren zu müssen.

Der Vorschlag der Kommission kam nicht aus heiterem Himmel. Bereits 2019 hatten Deutschland und Frankreich den sogenannten Vertrag von Aachen unterzeichnet, um die Zusammenarbeit der beiden größten EU-Staaten zu verbessern. Ein Streitpunkt dabei waren die Waffenexporte. Dabei achtet Frankreich traditionell weniger auf die Empfänger*innen und Nutzung der Waffen als Deutschland. Als 2017 der Journalist Jamal Khashoggi in der Türkei von Agenten des saudischen Regimes ermordet wurde, verhängte Deutschland gemeinsam mit Schweden und Italien ein Waffenembargo gegen Saudi-Arabien – eine Initiative, der sich Frankreich nicht anschloss. Mit dem Vertrag von Aachen machte Deutschland Frankreich das Zugeständnis, dass bei gemeinsamen Rüstungsprojekten Frankreich allein das letzte Wort bei der Exportgenehmigung hat, wenn der deutsche Anteil an der Produktion unter 20 % liegt. Die Kommission griff dieses Modell auf und forderte alle Mitgliedstaaten auf, ihm zu folgen.

TÖTUNG VON ZIVILIST*INNEN IM JEMEN

Diese neue Aufweichung der Regeln für Waffenexporte ist besonders relevant für einen der Konflikte, in dem europäische Waffen in großem Maße zum Einsatz kommen: den Krieg im Jemen. Der Jemen ist seit langem ein geteiltes Land, sowohl zwischen den Clans als auch zwischen schiitischen und sunnitischen Muslim*innen. Im Januar 2015 eskalierte ein Streit über eine neue Verfassung zwischen der schiitischen Huthi-Bewegung und der sunnitisch dominierten Regierung. In der Folge wurde das Land in einen langwierigen, blutigen und grausamen Bürgerkrieg gestürzt. Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate griffen in den Konflikt ein und gingen gegen die vom Iran unterstützten Huthi vor. Ein UN-Bericht stellte 2018 fest, dass der Krieg im Jemen „die schlimmste humanitäre Krise der Welt" sei.[33] Amnesty International schätzte 2022, dass seit 2015 etwa 20.000 Zivilist*innen getötet wurden.[34]

Menschenrechtsorganisationen sind sich einig, dass Waffenverkäufe an Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate erheblich zur Zahl der Opfer beigetragen haben. Mit europäischen Waffen werden regelmäßig Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht und gegen Menschenrechte begangen. Saudi-Arabien führt Luftangriffe mit Tornado-Bombern durch, die von deutschen, italienischen und britischen Unternehmen entwickelt wurden, mit Eurofighter-Kampfflug-

zeugen, einem europäischen Gemeinschaftsprojekt, sowie mit Rafale-Flugzeugen des französischen Herstellers Dassault. Alle diese Flugzeugtypen sind direkt mit Bombardierungen in Verbindung zu bringen, bei denen es zivile Opfer gab. Im Dezember 2019 legten mehrere Menschenrechtsorganisationen dem Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag ein 350-seitiges Dokument vor. Darin dokumentierten sie den Einsatz europäischer Ausrüstung bei 26 Luftangriffen, die sie als Kriegsverbrechen einstufen.[35]

Mit Blick auf den Aachener Vertrag und den Vorschlag der Kommission im Jahr 2022 deutet nichts darauf hin, dass die europäischen Regierungen oder die EU insgesamt ihren Kurs ändern werden. Im Gegenteil: Was sich in den letzten Jahren in Nordafrika und im Nahen Osten abspielt, gleicht einem erbitterten Wettlauf zwischen der EU und den USA um Waffenlieferverträge. Die USA waren lange Zeit der größte Waffenlieferant der Region, doch Europas Marktanteil wächst stetig. Laut den Branchenanalysten Hassan Maged und Jalel Harchaoui agiert die europäische Rüstungsindustrie dabei weniger kritisch als die US-amerikanische: „Europäische Rüstungslieferanten verwenden oft ein ähnliches Marketingargument wie Russland und China: Im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten sind sie bereit, bei der Endnutzung ein Auge zuzudrücken," schrieben die beiden in einem Artikel der *Carnegie Endowment for International Peace*.[36]

Eine Ausnahme von dieser vermeintlichen Zurückhaltung der USA bildete der Zeitraum von 2017 bis 2021, als Präsident Trump alle potenziellen menschenrechtlichen Hürden für Waffenexporte beseitigte. Nach Ansicht der beiden Analysten hat dies die Europäer*innen nur noch mehr beflügelt: „Aus europäischer Sicht ermutigte Trumps Waffenexportpolitik zu noch mehr Nachsicht gegenüber den MENA-Kunden (Naher Osten und Nordafrika) und zu noch weniger Koordination mit Washington."[37]

Dass die europäische Rüstungsindustrie von Menschenrechtsverletzungen, Aufrüstung und Instabilität profitiert, ist weder neu noch überraschend. Neu ist jedoch, dass die EU in den letzten Jahren auf einer ganz neuen Ebene in diesen Bereich eingestiegen ist – mit Forschungs- und Entwicklungsprogrammen, kollektivem Aufrüstungsdruck und einer engen Abstimmung zwischen der Rüstungsindustrie und der Europäischen Kommission als politischem Zentrum des EU-Systems. Darüber hinaus funktioniert die EU in diesem Bereich wie ein gut geölter Wettbewerbsstaat. Wie bei Finanzen und Pharmazeutik wurden in Zusammenarbeit mit der Branche Strategien zur Sicherstellung der „Wettbewerbsfähigkeit" entwickelt, die mehrere Unternehmensebenen umfassen. Programme

zur Entwicklung neuer Technologien werden finanziert, um einen Wettbewerbsvorteil auf dem Weltmarkt zu sichern. Letztendlich haben die Maßnahmen zur Sicherung der weltweiten Exporte Auswirkungen auf die globale Rolle der EU und ihr Verhältnis zu Regimen in aller Welt.

DER ZWECK DER MILITARISIERUNG DER EU

Hinter der Militarisierung der EU steckt natürlich mehr als die bloßen finanziellen Interessen der Rüstungsindustrie. Sie läutet eine neue Ära ein, in der die EU zunehmend bereit ist, Hard Power einzusetzen, um eine ganze Reihe unterschiedlicher Interessen zu schützen. Doch welche Interessen sind das? Oder, um beim Hauptkonzepts der „strategischen Autonomie" zu bleiben: Wozu braucht die EU denn diese Autonomie?

Eine klare Definition der gemeinsamen Interessen ist eine Voraussetzung für eine solide GSVP. Genau das soll mit dem Konzept der „strategischen Autonomie" erreicht werden, auch wenn nicht immer klar ist, worin diese Interessen bestehen. Denn die Mitgliedstaaten der EU haben durchaus unterschiedliche Auffassungen darüber, was ihre zentralen Interessen sind. „Strategische Autonomie" spiegelt die Vorstellung wider, dass die EU spezielle Interessen hat, die nur sie selbst wahren kann. Im gegenwärtigen Kontext bezieht sich dies vor allem auf Interessen, die nicht im Rahmen der NATO verfolgt werden können, da die USA in manchen Teilen der Welt andere Interessen verfolgen als die EU. Insbesondere das Engagement der USA in Afrika ist weniger intensiv und umfassend, während die EU großes Interesse an ihrem südlichen Nachbarkontinent hegt, was es zu einem offensichtlichen Ziel der europäischen „strategischen Autonomie" macht.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, welche Rolle der russische Einmarsch in die Ukraine spielt und wie er mit der sich rasch entwickelnden Militarisierung der EU zusammenhängt. Der Krieg hat zwar zu einer Koordinierung der Hilfe für die Ukraine und zu Programmen wie dem Gesetz zur Unterstützung der Munitionsproduktion geführt, tatsächlich besteht aber kein enger Zusammenhang zwischen den militärischen Schritten der EU und dem Krieg. Die Maßnahmen zur gemeinsamen Rüstungsproduktion und -entwicklung, die Aufrüstung durch PESCO und die externen Maßnahmen der Europäischen Friedensfazilität – nichts davon entstand aus Sorge vor russischer Aggression. Auch die Übernahme des Ziels „strategische Autonomie" in die EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik

war nicht von dem Interesse geleitet, Russland einzudämmen, zumindest nicht anfangs.

Die Entwicklung des Konzepts der „strategischen Autonomie" ist ein schrittweiser, fortlaufender Prozess, wobei die Globale Strategie von 2016 und der Strategische Kompass 2022 die wichtigsten Dokumente zur Definition des Konzepts darstellen.[38] Beide Dokumente zeichnen ein ähnliches Bild der globalen Sicherheitslage: Sie benennen die Bedrohung durch Terrorismus, die nukleare Aufrüstung im Iran und die Instabilität in den Nachbarregionen. Auch China und Russland werden thematisiert, wobei die Aussagen dazu im Strategischen Kompass präzisiert und verschärft wurden.

In der Globalen Strategie verurteilte die EU zwar die Annexion der Halbinsel Krim durch Russland und nannte die Destabilisierung der Ostukraine inakzeptabel. Dennoch war die allgemeine Botschaft wohlwollend: „Gleichzeitig sind die EU und Russland voneinander abhängig. Daher werden wir mit Russland über Meinungsverschiedenheiten sprechen und zusammenarbeiten, wenn sich unsere Interessen überschneiden."[39] Natürlich war von einem solchen Entgegenkommen im Strategischen Kompass, der nur einen Monat nach dem blutigen Einmarsch Russlands in der Ukraine verabschiedet wurde, keine Spur mehr. Jedoch deutet dies darauf hin, dass die EU-Strateg*innen, die seit 2016 Stein für Stein einen militarisierten Block aufgebaut haben, keinen Krieg gegen Russland im Sinne hatten. Tatsächlich waren die Beziehungen zu Russland während des gesamten Prozesses der Militarisierung der EU eher entspannt.

Der Einmarsch in die Ukraine legte vielmehr die Schwächen der EU-Politik gegenüber Russland in den Jahren vor dem Angriff offen. Die Abhängigkeit vieler Mitgliedstaaten von russischem Gas, mit Deutschland als drastischstem Beispiel, war Ausdruck jahrelanger Naivität und des Opportunismus. Es spricht Bände, dass zwischen 2015 und 2020 – nach der Annexion der Krim durch Russland – EU-Waffenhersteller*innen aus zehn EU-Mitgliedstaaten Waffen im Wert von 346 Millionen Euro an Russland verkauften.[40] In den Monaten nach der Invasion gab es sogar ein internes Gerangel darüber, wie weit die Unterstützung für die Ukraine gehen sollte, wobei sich der große Gasimporteur Deutschland zurückhaltend zeigte. Die Vereinigten Staaten handelten hier entschlossener – gerade aus diesem Grund sollte der Krieg in der Ukraine nicht als großer Schritt in Richtung einer echten europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik betrachtet werden. Stattdessen rückte der Konflikt die NATO noch stärker in den Mittelpunkt der EU-Verteidigungspolitik.

Für die EU ist der Krieg in der Ukraine eine Frage der territorialen Verteidigung, wofür sie selbst kein unmittelbares Mandat hat. Der Vertrag verpflichtet die EU, dafür zu sorgen, dass die GSVP „mit den Verpflichtungen" vereinbar ist, welche die meisten Mitgliedstaaten gegenüber der NATO haben.[41] Zudem sind inzwischen Schweden und Finnland der NATO beigetreten. Daraus ergibt sich zwingend die Schlussfolgerung, dass die EU noch stärker in die NATO integriert wurde. Der russische Angriff auf die Ukraine kann folglich nicht als Auslöser einer eigenständigen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gelten, noch ist daraus eine Politik entstanden, die auf spezifisch europäischen Interessen beruht. Die NATO bleibt für ihre Mitglieder „das Fundament der kollektiven Verteidigung", wie es im Strategischen Kompass heißt.[42] Um das Kernkonzept der „strategischen Autonomie" zu verstehen, müssen wir an anderer Stelle suchen.

DER KOMPASS DES WETTBEWERBSSTAATES

Der kurz nach der russischen Invasion verabschiedete Strategische Kompass unterscheidet sich in vielerlei Hinsicht von der Globalen Strategie von 2016 und ist umfassender. Natürlich nimmt der Kompass eine deutlich härtere Haltung gegenüber Russland ein als die Globale Strategie. Interessanter ist in diesem Zusammenhang jedoch, dass der verteidigungs- und sicherheitspolitische Ansatz des Strategischen Kompasses enger mit den wirtschaftlichen Interessen der EU verknüpft ist, und zwar im Zuge einer Strategie, die eindeutig darauf abzielt, eine Vielzahl von Interessen unter einem Dach zu bündeln.

Der Kompass wurde während der COVID-19-Pandemie entworfen, und die anfänglichen Überlegungen waren stark geprägt von Engpässen bei Rohstoffen und Halbfertigprodukten in der Industrie – etwa Halbleitern (siehe Kapitel 7) – sowie von einer intensiven, wenn auch nur kurzlebigen Suche nach Schutzmaßnahmen. „Die Krise hat gezeigt, in welchen Bereichen Europa widerstandsfähiger sein muss, um künftigen Schocks vorzubeugen und sie besser zu überstehen", so der Hohe Vertreter der EU, Josep Borrell, in einer Präsentation zum Kompass.[43] „Dazu gehören natürlich Gesundheitsschutzausrüstungen und Arzneimittel, aber im weiteren Sinne auch Schlüsseltechnologien, bestimmte kritische Rohstoffe (wie seltene Erden), die Sicherheits- und Verteidigungsindustrie, und die Medien. Wir müssen unsere kollektive Fähigkeit zum Schutz unserer eigenen Werte und Interessen verbessern, ohne uns von unseren Partnern zu isolieren und ohne in Protektionismus zu verfallen."

Wie bei vielen anderen Gelegenheiten betonte Borrell, dass sich die EU weiterhin für die Liberalisierung des Handels, dem bevorzugten Instrument für den Zugang zu Rohstoffen, einsetze, aber seine Formulierungen ließen Veränderungen in der Außen- und Sicherheitspolitik der EU anklingen. Der Kompass bestätigt das: Er misst der Einbeziehung bestimmter wirtschaftlicher Aspekte in die Außen- und Sicherheitspolitik große Bedeutung bei. Dort heißt es: „Die Covid-19-Pandemie hat die internationale Rivalität angeheizt und gezeigt, dass Unterbrechungen wichtiger Handelsrouten kritische Lieferketten unter Druck setzen und die wirtschaftliche Sicherheit beeinträchtigen können."[44]

Mehr denn je sind wirtschaftliche Interessen – wie globale Lieferketten und die Energieversorgung – mit der Außen- und Sicherheitspolitik der EU verbunden. Angesichts der Entwicklung der Hard Power-Kapazitäten und der zunehmenden Militarisierung stellt sich die Frage, welche Handlungen den Ausschlag dafür geben könnten, dass die EU diese Macht tatsächlich einsetzt.

DAS ENGAGEMENT DER EU IN AFRIKA

Die EU hat den Zugang zu Rohstoffen und kritischer Technologie nun in einen Rahmen gefügt, der auch die Sicherheitspolitik anleitet – es wird sich zeigen, was dies tatsächlich bedeutet. Hard Power ist nicht immer gleichzusetzen mit militärischer Macht. Angesichts der Rhetorik von Kommissar Breton und des Hohen Vertreters Josep Borrell erscheint die Aussicht, dass die EU über die Verteidigung hinaus auf militärische Mittel zurückgreift, realistisch und beunruhigend. Zudem hat die EU im Energiebereich, insbesondere bei der Gasversorgung, bereits damit begonnen, die Brücke zwischen militärischem Engagement und der Lieferung natürlicher Ressourcen zu schlagen.

Die überwiegende Mehrheit der militärischen Aktionen, an denen die EU beteiligt ist, findet in Afrika statt. In den letzten Jahren stand die ehemalige Kolonialmacht Frankreich in vielen afrikanischen Ländern durch eine frankreichfeindliche Stimmung unter starkem Druck, nicht zuletzt in der Sahelzone, wo Frankreich bis vor kurzem den höchst unpopulären Militäreinsatz in Mali leitete. Dennoch gelang es dem Land, die Führung des EU-Engagements in Afrika zu übernehmen.

Frankreich hat eine ganze Reihe von wirtschaftlichen Interessen in Afrika und im Indischen Ozean, darunter auch die Erdgasexploration vor der Küste des Jemen. Das *Transnational Institute* und ENAAT sehen eine Verbindung zwischen diesen Interessen und der Aufrüstung der EU durch den EVF, da

Frankreich mit Abstand die meisten EU-Mittel erhält: „Der EVF wird höchstwahrscheinlich die französische Politik im Indischen und Pazifischen Ozean stärken: der Wettlauf um Offshore-Gas in Mosambik, Tansania und Jemen, wo Krieg und Vertreibung herrschen, die bereits laufende Destabilisierung Madagaskars und der Druck in Neukaledonien, wo es eine starke Unabhängigkeitsbewegung gibt."[45] Vielleicht noch auffälliger ist jedoch, dass die EU über die EFF in einen Konflikt im Norden Mosambiks verwickelt ist, bei dem es um Gaslieferungen geht.

GAS FÜR EUROPA, GEWINNE FÜR TOTAL

Der Norden Mosambiks ist seit 2017 Schauplatz eines blutigen Bürgerkriegs. Al-Shabab (nicht zu verwechseln mit der gleichnamigen Gruppe in Somalia) ist eine islamistische Gruppe von Aufständischen, die ihren Ursprung bei den Mwanis in der Provinz Cabo Delgado hat. Diese Gruppe begann eine brutale Kampagne gegen Regierungsvertreter*innen und andere ethnische Gruppen in der Region, insbesondere gegen die überwiegend christliche Makonde-Bevölkerung. Der Konflikt hat über 4.700 Menschenleben gefordert, und bis September 2023 waren mehr als 800.000 Menschen auf der Flucht.[46] Islamistische Gruppen aus anderen Teilen Ostafrikas waren am Aufbau der Bewegung beteiligt und eine Zeit lang bezeichnete der sogenannte Islamische Staat Al-Shabab als einen Ableger seiner eigenen Bewegung. Al-Shabab weist alle Merkmale auf, die sie zu einem idealen Ziel für Terrorismusbekämpfungsmaßnahmen machen. Der Konflikt dreht sich jedoch im Grunde um etwas anderes: Der Norden Mosambiks ist reich an Bodenschätzen, mit Rubinvorkommen an Land und großen Gasvorkommen vor der Küste.

Die Erschließung dieser Gasvorkommen wird sowohl von europäischen als auch von mosambikanischen Unternehmen vorangetrieben. Im Jahr 2019 stieg das französische Öl- und Gasunternehmen Total mit einer Investition von 19 Milliarden Euro ein. Allerdings gab es unerwartete Komplikationen: Im April 2021 kamen islamistische Aufständische den Anlagen von Total so nahe, dass das Unternehmen beschloss, sein Personal abzuziehen. Einige Monate später, im Juli 2021, beschloss der EU-Ministerrat, die mosambikanische Armee mit 4 Millionen Euro zu unterstützen. Im November 2021 folgten weitere 40 Millionen Euro. Dies führte zur Einrichtung einer EU-Ausbildungsmission und zu 20 Millionen Euro an Hilfen für die ruandischen Truppen, die sich im Juli 2021 der mosambikanischen Armee angeschlossen hatten. Seitdem fließt ein stetiger Geldstrom in die Kriegskasse

des mosambikanischen Regimes. Die Vertreter*innen des Regimes agieren nur als sogenannte Rentiers – sie profitieren vom Abbau der natürlichen Ressourcen, tun aber wenig bis nichts dafür, dass dieser der lokalen oder nationalen Entwicklung zugutekommt.

Für Josep Borrell steht das europäische Engagement in direktem Zusammenhang mit den Erdgasvorkommen, auch wenn er die Bedeutung dieses europäischen Interesses in Cabo Delgado herunterspielte: „Einige Journalisten in Mosambik fragten mich, ob unsere Unterstützung für den Kampf gegen den Terrorismus in Cabo Delgado mit den Gasreserven in dieser Region zusammenhängt", schrieb er im September 2022. „Meine Antwort war eindeutig: Die Gasfunde in Mosambik sollten in erster Linie der mosambikanischen Bevölkerung zugutekommen, können aber auch dazu beitragen, die weltweite Energiekrise und den Energiebedarf zu bewältigen. Aber das ist nicht der Hauptgrund für unser Engagement in Mosambik. Der Schutz der Sicherheit Europas beginnt an Orten, die manchmal Tausende von Kilometern entfernt sein können."[47]

DIE SOZIALEN WURZELN DES KONFLIKTS WERDEN IGNORIERT

Was Borrell in seiner wortreichen Analyse der Situation in Mosambik jedoch nicht anspricht, ist die eigentliche Ursache der Rebellion. Während die Gasvorkommen ein Geschenk für die wohlhabende Regierungspartei sind, sind sie für die lokale Bevölkerung ein Fluch. Tausende von Menschen haben ihre Lebensgrundlage als Fischer*innen oder Landwirt*innen verloren, häufig, weil sie vertrieben wurden. Sie machen einen großen Teil der lokalen Rebellion gegen ein Rohstoffunternehmen aus, von dem nur wenige sehr reiche Menschen, vor allem im Süden des Landes, profitieren. Joseph Hanlon, Experte für das südliche Afrika, vergleicht die Situation mit der Zeit, als sich die Menschen im selben Gebiet gegen die portugiesische Kolonialherrschaft auflehnten, da der lokale Reichtum ausschließlich an die Kolonialmacht floss. „Der Vorwurf war in beiden Kriegen derselbe. 50 Jahre zuvor wurde er unter der Flagge der Unabhängigkeit geführt, dieses Mal unter der des Islam."[48]

Das militärische Engagement der EU in Mosambik wurde nach den Problemen, die Total im Jahr 2019 bei der Gasförderung hatte, rasch intensiviert. Neben der militärischen Unterstützung entstand auch ein umfangreiches Programm für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung des Landes. Dieses basiert nach Angaben der EU „auf dem Wahlprogramm der Regierungspartei FRELIMO für 2019 und auf

den spezifischen Prioritäten der von Präsident Nyusi zu Beginn seiner Amtszeit eingesetzten Regierung."[49]

Damit ist die EU ein enges Bündnis mit der mosambikanischen Regierungspartei eingegangen – eben jener korrupten Partei, die für die Ursachen der Rebellion mitverantwortlich ist und die deren militärische Niederschlagung anstrebt. Der Hintergrund ist klar: Die EU will die Investitionen von Total schützen, und seit dem russischen Angriff auf die Ukraine ist die Bedeutung von Gaslieferungen aus Nicht-EU-Staaten noch einmal deutlich gestiegen. So beschloss die EU im September 2022, die militärische Unterstützung zu erhöhen, offiziell als Reaktion auf einen Terroranschlag, bei dem islamistische Rebell*innen sechs Menschen, darunter eine italienische Nonne, enthauptet hatten. Zu den 89 Millionen Euro für die mosambikanischen Streitkräfte kamen weitere 15 Millionen Euro für die Streitkräfte der Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrikas (SADC) hinzu.[50]

Es ist der Versuch, einen bewaffneten Konflikt mit militärischen Mitteln zu lösen, wobei der soziale Kontext und die Wurzeln des Konflikts außer Acht gelassen werden, dass nämlich die verarmte lokale Bevölkerung das Ringen um die Gewinne aus der Gaserschließung verliert. Joseph Hanlon sieht dabei geringe Erfolgschancen: „FRELIMO und die Regierung hoffen, sich als Opfer eines globalen Feindes, der islamischen Terroristen, und als Akteur im neuen kalten Krieg zwischen Ost und West darzustellen, und so Unterstützung zu gewinnen, ohne genauer unter die Lupe genommen zu werden. Sie beabsichtigen, den Krieg innerhalb weniger Jahre zu beenden und gleichzeitig die Rentierwirtschaft beizubehalten. Die Geschichte des Landes zeigt jedoch, dass sie scheitern werden, wenn sie nicht die zahlreichen Missstände beseitigen."[51]

In den Jahren nach dem Einstieg von Total in Mosambik wurde jedoch deutlich, dass die EU sehr empfänglich für eine Darstellung war, welche die brutale, extremistische, globale islamistische Terrorbewegung in den Mittelpunkt des Konflikts stellte. Diese Darstellung ist eine willkommene Ablenkung, denn in Wirklichkeit geht es um den Zugang zu Gaslieferungen und den Schutz der europäischen und französischen Investitionen.

EIN „FRIEDENSPROJEKT“ ZUR FÖRDERUNG DER RÜSTUNGSINDUSTRIE

Noch vor wenigen Jahren wäre ein derartiges Engagement der EU im Konflikt in Mosambik undenkbar gewesen. Es hätte nicht überrascht, wenn einzelne europäische Staaten in einer solchen Rolle aufgetreten wären. Dass aber ein echtes gemeinsames EU-Projekt militärisch aktiv wird, wäre politisch unmöglich gewesen. Doch mit den Entwicklungen seit dem Brexit, den gemeinsamen Waffenprogrammen und der schrittweisen Herausbildung einer echten Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik wird die EU zunehmend auch zu einem militärischen Projekt. Die Staats- und Regierungschef*innen der EU betrachten es seit Langem als den logischen nächsten Schritt auf dem Weg der europäischen Integration, dass aus der wirtschaftlichen Supermacht auch eine militärische Supermacht wird – eine Union, die bei Bedarf zusätzlich zu ihrer wirtschaftlichen Stärke auch Hard Power einsetzt.

Wenn es jemals einen Funken Wahrheit an der Vorstellung der EU als „Friedensprojekt“ gab, so ist dieser spätestens jetzt verglüht. Die Union rüstet auf und setzt weitreichende Maßstäbe dafür, was unter gemeinsamer Sicherheit zu verstehen ist. Das Projekt der Wettbewerbsfähigkeit, das auf die Stärkung der europäischen Rüstungsindustrie abzielt, wird am Ende nur lokale Konflikte anheizen, wie etwa den Krieg im Jemen. Darüber hinaus hat sich herausgestellt, dass die Militarisierung der EU hauptsächlich dem Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Union dient – selbst dann, wenn diese am anderen Ende der Welt liegen.

QUELLEN

1 Europäischer Auswärtiger Dienst, *European Defence Agency: Remarks by the High Representative/Vice-President Josep Borrell at the annual virtual conference*. Verfügbar unter: www.eeas.europa.eu/eeas/european-defence-agency-remarks-high-representativevice-president-josep-borrell-annual-virtual_en (Zugriff: 30. November 2023).

2 David Brunstrom, Britain blocks move for permanent EU security HQ. *Reuters*, 18. Juli 2011. Verfügbar unter: www.reuters.com/article/uk-eu-britain-defence-idUKTRE76H2L120110718 (Zugriff: 30. November 2023).

3 Europäische Kommission, *Europäischer Verteidigungs-Aktionsplan*, COM (2016) 950 final, 30 November 2016. Verfügbar unter: eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0950 (Zugriff: 30. November 2023).

4 Jean Claude Juncker, *Rede zur Lage der Union 2017*, Verfügbar unter: ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_17_3165 (Zugriff: 5. Dezember 2023).

5 *Vertrag über die Europäische Union (konsolidierte Fassung), Vertrag von Maastricht*, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 325/5, Artikel 42.3. Verfügbar unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997M/TXT (Zugriff: 6. Dezember 2023).

6 Atlantic Council, *Remarks by the High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the public event „A Conversation with S.E. Federica Mogherini"*, 13. Februar 2017. Verfügbar unter: www.atlanticcouncil.org/event/a-conversation-with-h-e-federica-mogherini (Zugriff: 1. Dezember 2023).

7 Josep Borrell, „Embracing Europe's Power", *Project Syndicate*, 8. Februar 2020. Verfügbar unter: www.project-syndicate.org/commentary/embracing-europe-s-power-by-josep-borrell-2020-02 (Zugriff: 1. Dezember 2023).

8 Josep Borrell, *European Diplomatic Academy: Opening remarks by High Representative Josep Borrell at the inauguration of the pilot programme*, Bruges, 13. Oktober 2022. Verfügbar unter: www.eeas.europa.eu/eeas/european-diplomatic-academy-opening-remarks-high-representative-josep-borrell-inauguration-pilot_en (Zugriff: 1. Dezember 2023).

9 Siehe zum Beispiel Bram Vranken, *Securing Profits*, Vredesactie, Dezember 2017. Verfügbar unter: www.vredesactie.be/sites/default/files/pdf/Securing_profits_web.pdf (Zugriff: 1. Dezember 2023).

10 Ainhoa Ruiz et. al, *A militarised Union - Understanding and confronting the militarisation of the European Union* (Brüssel: Rosa Luxemburg Stiftung & European Network Against Arms Trade, Juli 2021), 12. Verfügbar unter: www.rosalux.eu/kontext/controllers/document.php/825.f/2/b8e858.pdf (Zugriff: 5. Dezember 2023).

11 Ben Hayes, „NeoConOpticon - The EU Security-Industrial Complex", *Transnational Institute & Statewatch*, September 2009. Verfügbar bei: www.tni.org/files/download/neoconopticon_0.pdf (Zugriff: 5. Dezember 2023).

12 Ainhoa Ruiz et. al, *A militarised Union*, op. cit.

13 EDA, *High-level Group of Personalities on defence research issues statement*, Pressemitteilung, 18. Juni 2015. Verfügbar unter: eda.europa.eu/news-and-events/news/2015/06/18/high-level-group-of-personalities-on-defence-research-issues-statement (Zugriff: 5. Dezember 2023).

14 Ainhoa Ruiz et. al, *A militarised Union,* op. cit., 13.

15 ENAAT, *How the EU is funding arms dealers and corrupt corporations*, 14. Dezember 2022. Verfügbar unter: enaat.org/wp-content/uploads/2022/12/ENAAT_EDF-factsheet_nov22_EN.pdf (Zugriff: 5. Dezember 2023).

16 Ben Hayes, „NeoConOpticon: The EU-Security Industrial Complex," op. cit., 22-25.

17 Didier Bigo et. al, *Review of Security Measures in the 7th Research Framework Programme FP7 2007-2013*, Studie für den LIBE-Ausschuss, Europäisches Parlament, April 2014, 11. Verfügbar unter: www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/509979/IPOL-LIBE_ET(2014)509979_EN.pdf (Zugriff: 5. Dezember 2023).

18 Ibid., 10.

19 Ibid., 25.

20 Ibid., 27.

21 Ibid., 35.

22 Ibid., 9.

23 Group of Personalities, *European Defence Research - the case for an EU-funded defence R&T program*, Februar 2016, 25. Verfügbar unter: www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/GoP_report.pdf (Zugriff: 5. Dezember 2023).

24 Europäische Kommission, *Register der Sachverständigengruppen der Kommission und ähnlicher Einrichtungen*. Verfügbar unter: https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=de&groupID=3775 (Zugriff: 1. März 2023).

25 *Verordnung (EU) 2021/697 Des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2021*, Amtsblatt der Europäischen Union, L 170/149, Artikel 3.1, 12 May 2021. Verfügbar unter: eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0697 (Zugriff: 12. Dezember 2023).

26 ENAAT und Transnational Institute, *Fanning the flames*, März 2022, 75. Verfügbar unter: www.tni.org/en/publication/fanning-the-flames (Zugriff: 5. Dezember 2023).

27 Group of Personalities, *European Defence Research - the case for an EU-funded defence R&T program*, op. cit., 44-45.

28 Josep Borrell, Arms exports: Remarks by the High Representative/Vice-President Josep Borrell at the EP plenary, *European Union External Action*, 15. September 2020. Verfügbar unter: www.eeas.europa.eu/eeas/arms-exports-remarks-high-representative-vice-president-josep-borrell-ep-plenary_en (Zugriff: 5. Dezember 2023).

29 Facing Finance & Urgewald, *Exit Arms*, 27. Juni 2022. Verfügbar unter: www.dev.urgewald.org/en/medien/ngos-publish-new-database-arms-exports (Zugriff: 5. Dezember 2023).

30 Wendela de Vries, *European money for the arms industry, Stop Wapenhandel*, Mai 2017, 7. Verfügbar unter: enaat.org/wp-content/uploads/2017/03/European-money-for-arms-industry-LayoutDEF.pdf (Zugriff: 5. Dezember 2023).

31 Simone Wistozki und Max Mutschler, „No common position! European arms export control in crisis," in *Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung*, vol. 19, 2021. Verfügbar unter: www.researchgate.net/publication/359931145_No_common_position_European_arms_export_control_in_crisis (Zugriff: 5. Dezember 2023).

32 Europäische Kommission, *Beitrag der Kommission zur europäischen Verteidigung,* Mitteilung, COM(2022) 60 final, 11. Verfügbar unter: eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A52022DC0060 (Zugriff: 5. Dezember 2023).

33 UN News, „As conditions worsen in Yemen, new UN envoy hopes to rekindle peace talks", 17. April 2018. Verfügbar unter: news.un.org/en/story/2018/04/1007512 (Zugriff: 5. Dezember 2023).

34 Amnesty International, „No end in sight", 24. März 2020. Verfügbar unter: www.amnesty.org/en/latest/news/2015/09/yemen-the-forgotten-war/ (Zugriff: 5. Dezember 2023).

35 ECCHR, Amnesty International et al., „Made in Europe, bombed in Yemen: How the ICC could tackle the responsibility of arms exporters and government officials," Dezember 2019. Verfügbar unter :centredelas.org/premsa/rueda-de-prensa-producido-en-europa-bombardeado-en-yemen-como-el-tribunal-penal-internacional-podria-abordar-la-responsabilidad-de-los-exportadores-de-armas-y-los-actores-gubernamentales/?lang=en (Zugriff: 5. Dezember 2023).

36 Hassan Maged und Jalel Märzaoui, „Regulating the U.S.-European Arms Export Competition", *Carnegie Endowment for International Peace*, 18. Mai 2021. Verfügbar unter: carnegieendowment.org/2021/05/18/regulating-u.s.-european-arms-export-competition-pub-84524 (5. Dezember 2023).

37 Ibid.

38 Rat der Europäischen Union, *Ein Strategischer Kompass für Sicherheit und Verteidigung – Für eine Europäische Union, die ihre Bürgerinnen und Bürger, Werte und Interessen schützt und zu Weltfrieden und internationaler Sicherheit beiträgt*, 21. März 2022. Verfügbar unter: data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/de/pdf (Zugriff: 5. Dezember 2023).

39 Europäische Kommission und Rat der Europäischen Union, *Shared vision, common action: A stronger Europe – A global strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, Juni 2016, 33. Verfügbar unter: www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf (Zugriff: 5. Dezember 2023).

40 Ingeborg Eliasen und Maria Maggiore, „EU closed loophole for arms sales to Russia only after public disclosure," *Investigate Europe*, 29 April 2022. Verfügbar unter: www.investigate-europe.eu/posts/eu-closed-loophole (Zugriff: 5. Dezember 2023).

41 Vertrag über die Europäische Union, Artikel 42 Absatz 2.

42 Rat der Europäischen Union, *Ein strategischer Kompass für Sicherheit und Verteidigung - Für eine Europäische Union, die ihre Bürger, Werte und Interessen schützt und zu Frieden und Sicherheit in der Welt beiträgt*, 21. März 2022, 5. Verfügbar unter: data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/de/pdf (Zugriff: 5. Dezember 2023).

43 Josep Borrell Fontanes, European Foreign Policy in times of COVID 19, European Union External Action, Februar 2021, page 33. European External Action Service, Borrell Fontelles, J., *European foreign policy in times of COVID-19*, Publications Office of the European Union, 2021. Verfügbar unter: data.europa.eu/doi/10.2871/111013 (Zugriff: 5. Dezember 2023).

44 Rat der Europäischen Union, *Ein strategischer Kompass*, op. cit.

45 Transnational Institute & ENAAT, *Fanning the Flames*, op. cit., 35.

46 ACLED, *Cabo Ligado Update*, 6. September 2023. Verfügbar unter: www.caboligado.com/reports/cabo-ligado-update-7-aug-3-sept-2023 (Zugriff: 5. Dezember 2023).

47 Josep Borrell, *Helping fight terrorism in Mozambique also contributes to security in Europe*, 12 September 2022. Verfügbar unter: www.eeas.europa.eu/eeas/helping-fight-terrorism-mozambique-also-contributes-security-europe_en (Zugriff: 5. Dezember 2023).

48 Joseph Hanlon, „Ignoring the roots of Mozambique's war in a push for military victory", *Conflict and Resilience Monitor* 2021/2, 2. August 2021. Verfügbar unter: www5.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/Ignoring_Roots_of_Mozambique%27s_War-Hanlon_AcceptedFinal(1).pdf (Zugriff: 5. Dezember 2023).

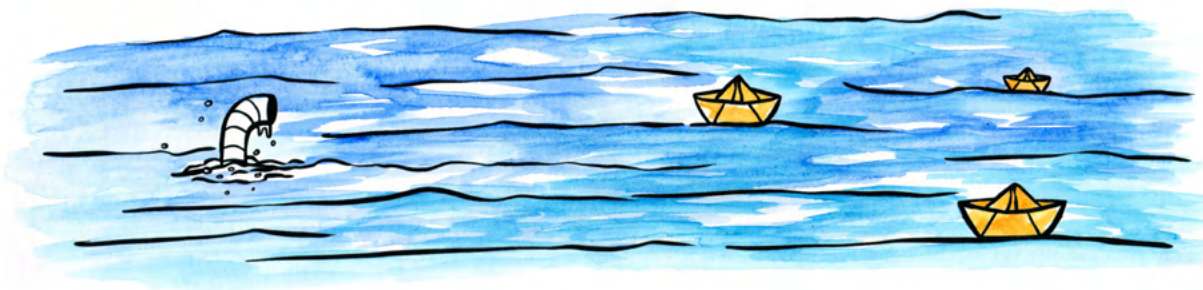
49 Europäische Union, *Republic of Mozambique - Multiannual Indicative Programme 2021-2017*, April 2020. Verfügbar unter: international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2022-01/mip-2021-c2021-9271-mozambique-annex_en.pdf (Zugriff: 5. Dezember 2023).

50 Francesco Guarascio, „EU boosts military support to gas-rich Mozambique amid energy crisis," *Reuters*, 8 September 2022. Verfügbar unter: www.reuters.com/world/eu-boosts-support-southern-african-military-mission-mozambique-2022-09-08 (Zugriff: 5. Dezember 2023).

51 Joseph Hanlon, *Ignoring the roots of Mozambique's war*, op. cit.

9

DIE UNTERORDNUNG DES SOZIALEN EUROPAS



Der Fall Laval/Vaxholm 258
Über Schweden hinaus von Bedeutung 259
Binnenmarkt versus Gewerkschaftsrechte 261
Gewerkschaften fordern Kurskorrektur 263
Die Lissabon-Strategie der Sozialdemokrat*innen 265
Die soziale Dimension der Lissabon-Strategie 266
Die Eurokrise und die Strukturreformen 268
Fünf Präsidenten blicken nach vorn 271
Ein sozialeres Europäisches Semester? 273
Eine wacklige soziale Säule 274
Die soziale Säule und die Wirtschafts- und Währungsunion 276
Von Corona zu Wiederaufbauprogrammen und zurück zum Sparzwang 278
Die Unterordnung des sozialen Europas 280
Quellen 282

Soziale Rechte sind in der EU derzeit ein heißes Thema. Im November 2017 nahmen die Mitgliedstaaten den Vorschlag der Kommission für die Säule sozialer Rechte an, eine Charta sozialer Rechte für die EU-Bürger*innen. Daraus folgten Entscheidungen über erweiterte und gleiche Rechte beim Mutterschaftsurlaub, ein Vorschlag zur Anerkennung von Rechten für Plattformarbeiter*innen sowie ein Vorschlag zur Einführung von Mindestlöhnen. Die soziale Säule wird auch in den kommenden Jahren ein zentraler Bestandteil der EU-Sozialpolitik bleiben, sei es im Rahmen des Europäischen Semesters oder in Form verbindlicher Gesetzgebung. Als Ursula von der Leyen im Juli 2024 ihre Leitlinien für die Europäische Kommission vorstellte, kündigte sie darin auch einen „Aktionsplan zur Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte" an.[1] Doch als der Plan schließlich präsentiert wurde, erwarteten nur wenige, dass er tatsächlich zu spürbarem Fortschritt führen würde.

Im Vergleich zur Zeit der Präsidentschaft von José Manuel Barroso (2005–2014) und den harten Jahren der Eurokrise 2010–2014 hat sich die Rhetorik der Kommission deutlich verändert. Unter den europäischen Gewerkschaftsorganisationen, die seit Jahrzehnten versuchen, die EU unter dem Schlagwort „soziales Europa" in eine sozialere Richtung zu lenken, ist oft ein vorsichtiger Optimismus zu erkennen. Doch es wäre eine Überinterpretation, diese Entwicklung als Abkehr von der

bisherigen Vernachlässigung sozialer Rechte zu deuten. Die Vision der Kommission von einem „sozialen Europa“, wie sie in der sozialen Säule zum Ausdruck kommt, ist kaum mehr als eine Liste von Grundsätzen und Zielen für Ausbildung, Beschäftigung und Armutsbekämpfung.

Weder in der Kommission noch im Rat gab es jemals den Willen, eine echte, greifbare soziale Dimension in den Auftrag der EU zu integrieren. Ein soziales Europa war zwar Teil der Rhetorik in den späten 80er-Jahren, als Kommissionspräsident Jacques Delors die Idee einer „sozialen Dimension“ im europäischen Projekt vorstellte[2] – mit dem Ziel, zu verhindern, dass die wirtschaftliche Integration die sozialen Rechte und den Wohlstand in den Mitgliedstaaten untergräbt. Doch diese Ideen wurden nie umgesetzt. Nach der Verabschiedung der Lissabon-Strategie im März 2000, mit der die Wettbewerbsfähigkeit zum strategischen Ziel der Union erklärt wurde, begann die Sozialpolitik auf der Prioritätenliste der EU nach unten zu rutschen. An diesem Punkt wurde der Widerspruch zwischen der anhaltenden Rhetorik einiger Regierungen und der Kommission über eine soziale Dimension einerseits und der Realität andererseits deutlich. Als später die Eurokrise in vielen Ländern zu einem Frontalangriff auf die Gewerkschaftsbewegung führte, vor allem in der Eurozone, befanden sich die Hoffnungen auf ein „soziales Europa“ auf dem Tiefpunkt.

In den vergangenen Jahrzehnten gehörte es zur Agenda der Europäischen Union, die Löhne zu kontrollieren, die Arbeitsmärkte zugunsten der Arbeitgeber*innen zu flexibilisieren, die Zahl der Arbeitskräfte durch Kürzungen bei Renten, Arbeitslosenunterstützung und Arbeitsplatzsicherheit zu erhöhen und eine „aktive Arbeitsmarktpolitik“ einzuführen, welche die Verantwortung und die Schuld den Arbeitslosen zuschiebt. Den Gewerkschaften wurden kleinere Zugeständnisse gemacht und es wurde eine wohlwollende Rhetorik entwickelt, um sich Unterstützung und Legitimität zu verschaffen, aber das Ziel der EU-Sozialpolitik bestand immer darin, billigere und flexiblere Arbeitskräfte zu sichern. Die Priorität der Kommission ist die Stärkung des Euro und der WWU, unabhängig von den Folgen für die Arbeitnehmer*innen. Ihr Handeln in den letzten Jahrzehnten zeigt zweifelsfrei: Arbeitnehmer*innenrechte und Sozialpolitik wurden systematisch der Wettbewerbsfähigkeit untergeordnet.

Auch die Gewerkschaftsbewegung hat die Widersprüche zwischen Gewerkschaftsrechten und den Regeln des Binnenmarktes am eigenen Leib erfahren. Die Rechte, die den Unternehmen im Rahmen des größten Regelwerks der EU

eingeräumt werden, verursachten in den letzten 20 Jahren zahlreiche Konflikten zwischen Arbeitnehmer*innen und der EU.

Es ist verlockend zu glauben, die soziale Säule markiere den Beginn einer neuen, fortschrittlicheren Ära – eines umfassenden sozialpolitischen Aufbruchs. Leider ist das nicht der Fall, denn die soziale Säule trägt nicht dazu bei, die Auswirkungen der beiden wichtigsten neoliberalen Merkmale der EU – Binnenmarkt und Wirtschafts- und Währungsunion – abzumildern, die für ihre Entwicklung als Wettbewerbsstaat unerlässlich sind. Wir sollten uns keinen Illusionen hingeben: Die soziale Säule dient lediglich dazu, das oberste Ziel der EU, die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit, zu untermauern. Das bedeutet nicht, dass es in den kommenden Jahren keine Zugeständnisse an die Gewerkschaftsbewegung geben wird. Die soziale Säule wird keine völlig leere Geste sein. Doch etwaige Zugeständnisse werden nichts an der grundsätzlichen Ausrichtung der EU im Bereich der Arbeitsmärkte und der Sozialpolitik ändern.

Dieses Kapitel bietet eine eingehende Analyse der Spannungen zwischen den Kernstrategien der EU, einschließlich der wichtigsten wirtschaftlichen Elemente des Vertrags (Wirtschafts- und Währungsunion und Binnenmarkt) und der Arbeits- und Sozialpolitik. Es zeigt, wie Letztere stets systematisch den Belangen der Wettbewerbsfähigkeit oder des Wachstums untergeordnet wurden.

DER FALL LAVAL/VAXHOLM

Beginnen wir im Umland von Stockholm, Ende 2004.

Was sich dort abspielte, war in Schweden zu dieser Zeit keineswegs ungewöhnlich. Die Renovierungsarbeiten in einer Schule auf der kleinen Insel Vaxholm hatten einen Konflikt zwischen dem Bauunternehmen Laval aus Lettland und der Gewerkschaftsbewegung ausgelöst. Die lokalen Gewerkschaften hatten als Reaktion auf die schlechte Bezahlung und die schlechten Arbeitsbedingungen eine Blockade gestartet – wie es zu erwarten ist, wenn ein Unternehmen einen Tarifvertrag nicht unterzeichnen will, und insbesondere in Schweden, wo die Gewerkschaften äußerst stark sind.

Der Fall landete vor einem schwedischen Gericht, das rasch entschied, ihn an den Europäischen Gerichtshof (EuGH) zu verweisen. Nach Ansicht des schwedischen Richters war unklar, welche Rechte ein ausländisches Dienstleistungsunternehmen nach EU-Recht hat und welchen Spielraum die Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung ihrer Arbeitsmarktgesetzgebung tatsächlich noch besitzen. Diese

grundlegenden Fragen konnten nur vom höchsten Gericht der EU beantwortet werden.

In der Vergangenheit waren bereits zahlreiche Rechtssachen zum Arbeitsrecht und zu Gewerkschaftsrechten vor dem EuGH gelandet, aber dieser Fall war etwas Besonderes. Die Fragen waren grundlegender, denn sie betrafen das Recht auf Arbeitskampfmaßnahmen, wenn ein Unternehmen Tarifverträge ignorierte. Zudem trafen sie den Nerv der hitzigen Debatte um Sozialdumping, die sich seit der EU-Erweiterung im Mai 2004 deutlich verschärft hatte. Damals traten zehn mittel- und osteuropäische Länder der Union bei, darunter auch Lettland.

In Mittel- und Osteuropa gab es viele billige Arbeitskräfte, was die Gewerkschaftsbewegung in den alten Mitgliedstaaten als große Herausforderung ansah. Ein unglücklicher Ausgang im Fall Vaxholm (nach dem Namen des lettischen Unternehmens oft „Fall Laval" genannt) hätte eine schwere Niederlage im Kampf gegen Sozialdumping bedeutet. Sollten Arbeitgeber*innen mit miserablen Löhnen und Arbeitsbedingungen für „entsandte Arbeitnehmer*innen" davonkommen, würden die in diesem Bereich geltenden Tarifverträge der Vergangenheit angehören oder zumindest stark ausgehöhlt. Für die Gewerkschaftsbewegung stand deshalb viel auf dem Spiel. Es war entscheidend, dafür zu sorgen, dass für Wanderarbeitnehmer*innen dieselben Arbeitsbedingungen galten wie für die Beschäftigten, die durch Tarifverträge geschützt sind.

ÜBER SCHWEDEN HINAUS VON BEDEUTUNG

Der Kampf gegen Sozialdumping verläuft in den einzelnen EU-Ländern unterschiedlich erfolgreich. In den nordischen Ländern spielen die Gewerkschaften und ihre Beziehungen zu den Arbeitgeber*innen eine entscheidende Rolle. Löhne und Arbeitsbedingungen werden größtenteils durch Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern und nicht durch Rechtsvorschriften festgelegt. Beschränkungen von Arbeitskampfmaßnahmen wie Blockaden oder Streiks – wie im Fall Vaxholm, wo das Unternehmen den geltenden Tarifvertrag nicht einhielt – stellen eine Bedrohung für die Gewerkschaftsbewegung dar. Wird eine Blockade von vornherein als rechtswidrig eingestuft, kann die getroffene Vereinbarung untergraben und das Kräfteverhältnis zugunsten der Arbeitgeber*innen verschoben werden.

Obwohl die Arbeitsmarktbedingungen und das Arbeitsrecht in anderen EU-Ländern anders gestaltet sind – meist mit stärkerer staatlicher Regulierung und schwächeren Gewerkschaften –, wurde der Fall Vaxholm von allen Seiten

aufmerksam verfolgt. Denn im Kern ging es um eine grundsätzliche Frage: das Verhältnis zwischen den Regeln des Binnenmarktes und den Rechten der Arbeitnehmer*innen.

Einige europäische Arbeitgeberverbände hofften, dass der Gerichtshof die Grundsätze der Dienstleistungsfreiheit stärken würde. Besonders aktiv war der schwedische Arbeitgeberverband *Svenskt Näringsliv*, der sogar die Prozesskosten von Laval übernahm, nachdem das Unternehmen nach dem Verlust des Vaxholm-Vertrags Konkurs angemeldet hatte. Eine Unterdrückung der Gewerkschaftsbewegung durch EU-Urteile wäre zu ihren Gunsten gewesen.

Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs fiel dann tatsächlich so schlimm aus, wie es die Gewerkschaftsbewegung befürchtet hatte – es war im Grunde ein Schlag ins Gesicht. Der EuGH entschied, dass der Einsatz von Arbeitskampfmaßnahmen in einer Situation wie in Vaxholm gegen die EU-Vorschriften verstoße. Wie so oft stützte sich der Gerichtshof auf die zentrale Bestimmung des EU-Vertrags, wonach der freie Dienstleistungsverkehr Vorrang hat, es sei denn, es gibt besonders gewichtige rechtliche Gründe, diesen Vorrang einzuschränken, etwa eine Richtlinie mit klaren Ausnahmen von der allgemeinen Regel der Freizügigkeit.

Die Gewerkschaften hatten genau einen solchen zwingenden Grund in der sogenannten Entsenderichtlinie gesehen. Diese seit 1996 geltende EU-Rechtsvorschrift legt fest, dass die Mitgliedstaaten verlangen können, dass auch für entsandte Beschäftigte die geltenden Mindestlöhne und -arbeitsbedingungen eingehalten werden. Bis dahin war es allgemeiner Konsens gewesen, dass diese Vorschrift die Anwendung der einschlägigen Tarifverträge mitumfasst. Die Entsenderichtlinie galt als „Mindestrichtlinie", die einen Grundstock an Rechten festlegt.

Doch der Gerichtshof entschied anders. Mit dem Urteil vom Dezember 2007 wurde die Auslegung der Entsenderichtlinie auf den Kopf gestellt: Von nun an galt der Mindestlohn auf nationaler Ebene als Höchstgrenze. Das Recht auf die Erbringung von Dienstleistungen untersage Gewerkschaften den Einsatz von Arbeitskampfmaßnahmen, um die Arbeitgeber*innen dazu zu bringen, mehr als den gesetzlich vorgeschriebenen Mindestlohn zu zahlen, lautete das Urteil. Kollektive Maßnahmen einer Gewerkschaft, die darauf abzielen, „einen in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Dienstleister dazu zu zwingen, mit ihr über die den entsandten Arbeitnehmern zu zahlenden Lohnsätze zu verhandeln und einem Tarifvertrag beizutreten," um günstigere Bedingungen als den Mindestlohn zu erreichen, seien unzulässig.[3] Im Wesentlichen entschieden sich die Richter*innen dafür, das Recht auf die Erbrin-

gung von Dienstleistungen – eine der vier wirtschaftlichen Grundfreiheiten der EU – über die Rechte der Arbeitnehmer*innen zu stellen.

In Ermangelung eines gesetzlichen Mindestlohns steckte nicht nur die schwedische, sondern auch die dänische Gewerkschaftsbewegung in ernsten Schwierigkeiten. Zwar enthalten alle Tarifverträge dieser Länder Mindestlöhne – diese sind jedoch so niedrig angesetzt, dass erst Zuschläge und Prämien zu einem auskömmlichen Lohn führen. Eine Regelung, bei der nur der gesetzlich festgelegte Mindestlohn zählt, untergräbt dieses System und schwächt die Tarifverträge massiv. Das Vaxholm-Urteil öffnete dem Sozialdumping Tür und Tor.

BINNENMARKT VERSUS GEWERKSCHAFTSRECHTE

Der Fall Vaxholm war ein Meilenstein in der Geschichte der Beziehungen der Gewerkschaftsbewegung zur EU, aber bei weitem kein Einzelfall. Ein weiteres Beispiel ist der Viking-Fall: Das finnische Fährunternehmen Viking Line beschloss, seine Tätigkeit ins benachbarte Estland auszulagern, was wesentlich billiger war, als nach finnischen Tarifverträgen zu arbeiten. Dies führte zu einem Streik, der zu einem Gerichtsverfahren in London führte, wo der Richter entschied, dass nichts im EU-Recht den finnischen Arbeitnehmer*innen das Recht gab, gegen die Auslagerung zu streiken. Der Fall ging weiter zum Europäischen Gerichtshof, der klären musste, ob Streiks oder andere Arbeitskampfmaßnahmen überhaupt unter das EU-Recht fallen. Das wurde bejaht – und damit hatte der Gerichtshof sich selbst die Kompetenz zugesprochen, über den Umfang des Streikrechts zu entscheiden. Das Urteil erging am 11. Dezember 2007, nur eine Woche vor der Entscheidung im Fall Vaxholm.

Zeitgleich wurde ein weiterer Fall verhandelt, der das Konzept des Mindestlohns weiter einschränkte und den Angriff auf die Arbeitnehmer*innenrechte noch verschärfte. Im sogenannten Rüffert-Fall ging es um öffentliche Auftragsvergabe: Bei der Renovierung einer niedersächsischen Justizvollzugsanstalt forderten die örtlichen Behörden die Einhaltung des örtlichen Tarifvertrags. Der Europäische Gerichtshof entschied zugunsten des Auftragnehmers. Wo der nationale Mindestlohn niedriger sei als der lokale, dürfe nur der nationale Mindestlohn verlangt werden, so das Urteil.[4] Dann wäre da noch das Luxemburg-Urteil, in dem der Gerichtshof die Zahl der Bereiche einschränkte, in denen die Mitgliedstaaten Forderungen bezüglich der Arbeitsbedingungen an in anderen Mitgliedstaaten ansässige Auftragnehmer*innen stellen können.[5] Besonders deutlich wurde das

bei der Frage der Lohnindexierung – der in Luxemburg üblichen Anpassung an die Inflation –, die nicht mehr eingefordert werden durfte.

Alle vier Urteile hatten denselben Ausgangspunkt: Die Richter*innen setzten die vier wirtschaftlichen Grundfreiheiten in vollem Umfang durch. Das war zwar nicht ungewöhnlich, überraschte aber viele. Gerade in den nordischen Ländern waren Gewerkschaftsführer*innen lange davon überzeugt, dass der EU-Vertrag eine Einmischung der Richter*innen in Arbeitsrecht und Lohnverhandlungen verhindern würde. Sie verwiesen auf Passagen im Vertrag, die diese Interpretation stützten – doch der Gerichtshof entschied sich letztlich für eine Logik, die den wirtschaftlichen Freiheiten den Vorrang einräumt.

Die Entsenderichtlinie, die sich zu einer Waffe gegen faire Löhne, Tarifverhandlungen und Gewerkschaftsrechte entwickelt hatte, war Teil des Arbeitsprogramms mit der Bezeichnung „soziale Dimension". Dieses Programm geht auf die späten 1980er-Jahre und den damaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors zurück, dessen größter politischer Erfolg während seiner Amtszeit die Verabschiedung des Binnenmarktes durch die Einheitliche Akte war. Damit hatte er der Wirtschaft den roten Teppich ausgebreitet, aber er wollte, dass die EU nicht nur eine Marktunion, sondern auch ein soziales Projekt wird. „Niemand verliebt sich in einen Binnenmarkt", wird Delors oft zitiert.[6]

Deshalb wurden der Einheitlichen Akte von 1986 einige sozialpolitische Bestimmungen hinzugefügt, die später in den Vertrag von Maastricht übergingen. Sie gaben der EU einen gewissen Spielraum in der Sozial- und Beschäftigungspolitik. Dieses Sozialkapitel mündete in ein Arbeitsprogramm zu Themen wie Arbeitszeitregelungen, Mindestschutz und Urlaubsansprüchen. Allerdings gab es Grenzen. Vor allem beim Thema Lohnbildung gibt der Vertrag der EU keine Befugnisse.

Die Umsetzung des Arbeitsprogramms in EU-Recht erwies sich als mühsam und das Ergebnis war mager. So dauerten etwa die Verhandlungen über Anpassungen der Arbeitszeitrichtlinien oft jahrelang – mit dem Resultat, dass Arbeitnehmer*innen weiterhin Arbeitswochen von bis zu 60 Stunden durchsetzen konnten, wenn sie es denn wollten.[7]

Weder der Rat noch die Kommission verfolgten große Ambitionen in der Sozialpolitik. Das Resultat war ein minimales soziales Begleitprogramm. Zu den wenigen nennenswerten Maßnahmen gehörten die Richtlinie über den Mutterschaftsurlaub und die Entsenderichtlinie, die ursprünglich sicherstellen sollte, dass entsandte Arbeitnehmer*innen zumindest denselben Schutz, die gleichen

Löhne und die gleichen Arbeitsbedingungen erhalten wie die Einheimischen. Doch genau diese Richtlinie wurde im Fall Vaxholm von einem Schutzinstrument zum Einfallstor für Sozialdumping – aus einem Mindeststandard wurde plötzlich ein Höchststandard. Die Urteile offenbarten die dem EU-Recht innewohnende Parteilichkeit zugunsten der wirtschaftlichen Grundfreiheiten: dem freien Verkehr von Waren, Kapital, Arbeitskräften und Dienstleistungen. Andere Belange können zwar berücksichtigt werden, brauchen aber eine solide Grundlage im Vertrag, und daran fehlte es hier. Das letzte Wort war mit diesen Urteilen zwar noch nicht gesprochen. Doch es sollte noch zehn Jahre dauern, bis der durch das Laval/Vaxholm-Urteil geschaffene Präzedenzfall korrigiert wurde.

GEWERKSCHAFTEN FORDERN KURSKORREKTUR

In der Zeit zwischen 2004 und 2007 – also rund um das Vaxholm-Urteil – sprach kaum noch jemand ernsthaft von einer „sozialen Dimension" der EU. Die europäische Gewerkschaftsbewegung hatte sich bereits seit einiger Zeit von den zurückhaltenderen Positionen der 1990er-Jahre verabschiedet und eine wesentlich kritischere Haltung gegenüber den Entwicklungen in der EU eingenommen. Der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) war in den 1990ern alles andere als eine Kampforganisation. Doch als immer deutlicher wurde, dass das europäische Projekt nicht im Sinne der Gewerkschaften voranschritt, musste der EGB handeln.

Im Laufe der 2000er-Jahre führte die Organisation mehrfach politische Kampagnen und Demonstrationen an, um auf die Entwicklung der EU Einfluss zu nehmen. Das war auch deshalb notwendig, weil die vier oben beschriebenen Urteile in eine Zeit fielen, in der die Gewerkschaftsbewegung bereits mit zahlreichen weiteren Herausforderungen durch neue EU-Rechtsvorschriften konfrontiert war. Die meisten dieser Gesetzesinitiativen zielten auf eine Vertiefung des Binnenmarktes, insbesondere im Dienstleistungssektor. Um diesen Bereich zu liberalisieren, legte der damalige Binnenmarktkommissar Frits Bolkestein 2004 die Dienstleistungsrichtlinie vor – auch bekannt als Bolkestein-Richtlinie (siehe Kapitel 2). Der Handel mit Dienstleistungen, der so ziemlich alles umfasst, was man verkaufen, aber nicht anfassen kann, hinkte in seiner Liberalisierung deutlich hinter dem Warenverkehr her. Sowohl die Kommission als auch führende Unternehmensverbände wie BusinessEurope wurden zunehmend ungeduldig. Das von der Kommission gewählte Liberalisierungsmodell sollte diese Ungeduld beenden.

Anstelle zahlreicher Harmonisierungsgesetze, die überall in der EU dieselben Standards durchgesetzt hätten, entschied sich die Kommission für das sogenannte Ursprungslandprinzip. Das bedeutete, dass Dienstleister nur den Vorschriften ihres eigenen Landes folgen mussten, selbst wenn sie ihre Dienste in anderen Mitgliedstaaten anboten. Die Gewerkschaftsbewegung erkannte rasch die Gefahr dieses Prinzips: Ein Unternehmen, das in einem Land mit minimalen Gewerkschaftsrechten und niedrigen Löhnen ansässig war, konnte diese Bedingungen beibehalten und damit erfolgreich mit Unternehmen konkurrieren, die an strengere nationale Vorschriften gebunden waren.

Das führte zu heftigen Protesten, organisiert von großen Koalitionen der europäischen Gewerkschaftsbewegung. Als die Dienstleistungsrichtlinie 2006 verabschiedet wurde, lag ihr eine im Vergleich zur ursprünglichen Fassung deutlich reduzierte Version vor. Bestimmte Sektoren wie das Gesundheitswesen und der Verkehr wurden komplett ausgenommen. Gewerkschaftsrechte, Tarifverträge und Löhne wurden gänzlich ausgeklammert. Damit war die Dienstleistungsrichtlinie aus gewerkschaftlicher Sicht nicht vollkommen unschädlich, aber das Schlimmste wurde abgewendet.[8] Generell waren die Nullerjahre eine Zeit zahlreicher Auseinandersetzungen zwischen der Gewerkschaftsbewegung und der EU, ausgelöst durch die Liberalisierungsagenda der Kommission und die Lissabon-Strategie, die den Kurs des Rates bestimmte.

Ein besonders langer Konflikt drehte sich um die Hafendienstrichtlinie, deren erste Fassung 2003 vorgelegt wurde. Hier zeigte sich exemplarisch, wie nötig es war, dem Deregulierungsdruck Widerstand entgegenzusetzen. Problematisch an dieser Richtlinie war eine Bestimmung, die besagte, dass Schiffsbesatzungen künftig auch Lotsen- und Ladearbeiten ausführen dürften, was bei den Hafenarbeiter*innen für Unmut sorgte. Nach Ansicht der Gewerkschaften hätte dies bedeutet, dass die unterbezahlten Arbeitskräfte auf den Schiffen die tarifgebundenen lokalen Hafenarbeiter*innen unterbieten und somit vom Markt verdrängen könnten.

Die Reaktion war entsprechend heftig: Die Hafenarbeiter*innen blockierten 13 europäische Häfen, bevor das Parlament im November 2003 zum ersten Mal über die Richtlinie abstimmte. Der Vorschlag wurde mit einer knappen Mehrheit von 229 zu 209 abgelehnt. Das schien das Ende der Geschichte zu sein, doch 2006 unternahmen Kommission und Rat einen neuen Vorstoß. Offenbar wurde dies von den Abgeordneten als Provokation empfunden, weshalb sie den Vorschlag im Europäischen Parlament mit einer noch deutlicheren Mehrheit ablehnten.

Die vier Gerichtsurteile sowie die Kämpfe um Arbeitnehmer*innenrechte und EU-Gesetze führten schließlich dazu, dass die großen europäischen Gewerkschaftsorganisationen 2008 eine klare Forderung erhoben: Der Angriff auf soziale Rechte und Tarifverträge, der im Binnenmarkt wurzelte, müsse ein für alle Mal gestoppt werden. Dazu unterbreiteten sie 2008 den Vorschlag für ein „Sozialprotokoll", das den sozialen Fortschritt und die sozialen Belange über den Binnenmarkt stellen sollte. „Einer der zentralen Sätze des Protokolls lautete: „Wirtschaftliche Freiheiten dürfen nicht so ausgelegt werden, dass sie den Unternehmen das Recht geben, sie zu dem Zweck oder mit der Wirkung auszuüben, die einzelstaatlichen Sozial- und Arbeitsgesetze und -praktiken zu vermeiden oder zu umgehen."[9]

DIE LISSABON-STRATEGIE DER SOZIALDEMOKRAT*INNEN

Der Druck zur Deregulierung, der nicht immer Früchte trug, muss im Zusammenhang mit der Lissabon-Strategie gesehen werden. Dieses von der Kommission ausgearbeitete und beim Europäischen Rat in Lissabon im März 2000 verabschiedete Dokument legte das übergeordnete Ziel für das kommende Jahrzehnt fest: „Die Union hat sich heute ein neues strategisches Ziel für das kommende Jahrzehnt gesetzt: das Ziel, die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen."[10] Eine Reihe von Binnenmarktinitiativen sollte diesen Weg ebnen. Doch die Lissabon-Strategie enthielt auch eine ausdrücklichere Agenda für Sozialpolitik und Arbeitsmärkte. Formulierungen wie „mehr und bessere Arbeitsplätze" sowie „größerer sozialer Zusammenhalt" schienen auf ein Aufwerten der sozialen Dimension hinzudeuten – ebenso wie das ebenfalls erwähnte Konzept der „Modernisierung des sozialen Schutzes."[11]

Diese Wortwahl sprach Teile der Gewerkschaftsbewegung an, insbesondere den Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) in Brüssel, der in der Strategie ein Signal sah, dass sich die EU von ihrem bislang entschieden neoliberalen Kurs abwenden könnte. Im Jahr 2003 erklärte der EGB selbstbewusst: „Die Europäische Union hat mit der Annahme der Lissabon-Strategie selbst eine Entscheidung getroffen, die beweist, dass unsere Forderungen begründet waren."[12]

Doch was war die eigentliche soziale Agenda der Lissabon-Strategie? Die Gipfelerklärung ließ keinen Zweifel daran, dass die Strategie dazu diente, den Schutz

abzubauen statt ihn zu modernisieren. „Aktive Beschäftigungspolitik" war der Kern des „sozialen" Teils der Lissabon-Strategie, welche sich auf die Anpassung der Arbeitskräfte konzentrierte, unter anderem „durch flexible Gestaltung der Arbeitszeit." Im Mittelpunkt stand die „Zunahme der Erwerbsbevölkerung," welche „die langfristige Tragfähigkeit der Sozialschutzsysteme stärken" würde. Diese zusätzliche Arbeitskraft sollte durch „einen aktiven Wohlfahrtsstaat" geschaffen werden, „um sicherzustellen, da[ss] Arbeit sich lohnt." Der soziale Zusammenhalt und die soziale Integration sollten durch „die wirtschaftlichen Voraussetzungen für größeren Wohlstand durch mehr Wachstum und Beschäftigung" erreicht werden.[13]

Von einer Modernisierung des Sozialschutzes konnte also kaum die Rede sein. Tatsächlich folgte die Strategie den Forderungen der Wirtschaft und entfernte sich deutlich von dem Sozialschutzmodell, das viele mit sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten verbinden. Dies ist insofern erstaunlich, als dass die Sozialdemokrat*innen in Lissabon in der Überzahl waren: Von den 15 auf der Tagung vertretenen Regierungen waren 12 entweder rein sozialdemokratisch oder wurden von Sozialdemokrat*innen angeführt. Dies war zweifellos ein Zeichen dafür, dass auch die sozialdemokratische Bewegung dem gemeinsamen grundlegenden Ziel verpflichtet war, die EU zu einem Wettbewerbsstaat zu machen.

DIE SOZIALE DIMENSION DER LISSABON-STRATEGIE

In den folgenden Jahren wurde viel Energie in die Umsetzung der sozialen Dimension der Lissabon-Strategie gesteckt. Da es sich hierbei nicht um einen klar geregelten Zuständigkeitsbereich der EU handelte, entwickelte die Kommission ein neues Verfahren: die „offene Methode der Koordinierung" (OMK). Eine Umsetzung des arbeitsmarktpolitischen Teils der Strategie durch verbindliche EU-Rechtsvorschriften wäre politisch wie rechtlich schwierig, wenn nicht unmöglich gewesen. Stattdessen erfolgte der Prozess über Dialoge zu unverbindlichen Leitlinien, an deren Entwicklung die Kommission maßgeblich beteiligt war. Ziel war es, „bewährte Praktiken" (englisch: *Best Practices*) zu identifizieren und auf andere Länder zu übertragen.

Ab 2005 wurden zudem jährlich Nationale Reformprogramme ausgearbeitet, die von den Regierungen der Mitgliedstaaten verfasst und anschließend der Kommission sowie den anderen Mitgliedstaaten zur Diskussion vorgelegt wurden. Im Zuge dieser kollektiven Bemühungen um die „Modernisierung des

Sozialschutzes" gerieten verschiedene Bereiche nationaler Sozialpolitik, darunter zentrale Elemente des Wohlfahrtsstaates, unter Druck.

Die Arbeitslosenunterstützung wurde mit der Begründung in Frage gestellt, dass ein vermeintlich großzügiges System kontraproduktiv sei: „Wirksame Systeme der Arbeitslosenunterstützung sind erforderlich, um negative Einkommensentwicklungen bei Stellenwechseln auszugleichen, sie können sich aber abträglich auf die Intensität der Arbeitssuche auswirken und die Arbeitsaufnahme finanziell weniger attraktiv machen", hieß es in einer Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 2007. Auch „strenge Beschäftigungsschutzvorschriften" wurden als Hindernis für das Beschäftigungswachstum ausgemacht. Als Lösung präsentierte die Kommission eine „aktive Arbeitsmarktpolitik."[14] Letztere bildete zusammen mit Diskussionen über Rentenreformen und anderen Möglichkeiten zur Erhöhung des Arbeitskräfteangebots den Kern der sozialen Dimension der Lissabon-Strategie, womit die Bedürfnisse des Wettbewerbsstaates über die traditionelle sozialdemokratische Arbeitsmarktpolitik gestellt wurden.

Nach einer Analyse von Bastiaan van Apeldoorn und Sandy Hager, die seit Jahren die Rolle des ERT in der EU-Politik untersuchen, ist dies das Resultat eines „eingebetteten neoliberalen Projekts." Armut, Ausgrenzung und Arbeitslosigkeit werden darin nicht als eigenständige soziale Probleme verstanden, sondern als Konsequenzen mangelnder Wettbewerbsfähigkeit. Der Weg zur Problemlösung? Mehr Wettbewerbsfähigkeit. Die EU folgt damit einem arbeitsmarktpolitischen Modell, das der Soziologe Bob Jessop als „Schumpeter'sches Workfare-Regime" bezeichnet – eine Konstellation, in der Sozialpolitik vollständig der Wirtschaftspolitik untergeordnet ist und ein permanenter Druck zur Kostensenkung bei den Sozialleistungen besteht.[15]

Arbeitsmarktreformen wurden im Rahmen der Lissabon-Strategie als Priorität für einen Dialog über eine gemeinsame politische Richtung behandelt – nicht aber als Thema für Rechtsvorschriften. Das lag an den begrenzten Zuständigkeiten der EU im Arbeitsrecht. Entsprechend schwer lässt sich sagen, welche nationalen Reformen direkt aus der Lissabon-Strategie resultierten. Klar ist allerdings: Zwischen 2000 und 2010 führten mehrere Mitgliedstaaten umfassende Reformen durch, die Workfare-Logik über den klassischen Wohlfahrtsstaat stellten – Workfare ist ein Kofferwort aus *Work* und *Welfare* und bedeutet, dass der Erhalt von Sozialleistungen an Gegenleistungen durch die Empfänger*innen geknüpft ist, z. B. Arbeitsdienste.

Das bekannteste Beispiel sind die deutschen Hartz-Gesetze (siehe Kapitel 4). Aber auch Italien ging diesen Weg: Die 2003 verabschiedete Biagi-Reform schuf eine neue Form von Arbeitsvertrag, der weder Urlaubsansprüche noch Mutterschutz, freie Tage oder Lohnfortzahlung im Krankheitsfall vorsah. In Italien und Deutschland stieg die soziale Ungleichheit in der Lissabon-Dekade am stärksten. EU-weit setzte sich ein klarer Trend durch: Die Qualität der Arbeitsplätze verschlechterte sich – mit mehr Teilzeitarbeit, dem verstärkten Einsatz von Leiharbeitsfirmen und der Ausweitung befristeter Verträge.[16]

Der EGB kritisierte zwar immer wieder das Ungleichgewicht zwischen dem wirtschaftlichen, marktorientierten Teil der Strategie und ihrem sozialen Anspruch. Doch eine klare Distanzierung von der Lissabon-Strategie blieb aus. Auch die Wirtschaft – insbesondere BusinessEurope und der ERT – zeigte sich nie unzufrieden mit den Inhalten der Strategie. Die einzige Kritik bestand darin, dass das Tempo der Reformen zu langsam sei und die Instrumente zur Umsetzung fehlten.[17]

Der ERT beschäftigte sich frühzeitig mit der Frage, wie sich Strukturreformen im Arbeitsmarkt wirksamer durchsetzen lassen. Schon 2002 schlug er vor, dass die Haushalts- und Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten vor ihrer Verabschiedung auf EU-Ebene überprüft werden sollte. Der Rat lehnte diesen Vorschlag damals ab – vermutlich auch, weil sowohl Deutschland als auch Frankreich zu diesem Zeitpunkt mit den Defizitkriterien zu kämpfen hatten.

Anders verhielt es sich mit den Nationalen Reformplänen, die ab 2005 zum zentralen Instrument der Lissabon-Strategie wurden. Der ERT begrüßte diese ausdrücklich. In einem Brief an Bundeskanzlerin Angela Merkel bezeichnete er die Pläne 2007 als „praktisches Instrument," um „die Strukturreformen fortzusetzen und zu beschleunigen."[18] Allerdings war es erst die Eurokrise, die diese Ideen systematisch in verbindliche Verfahren und Rechtsvorschriften überführte.

DIE EUROKRISE UND DIE STRUKTURREFORMEN

Die Eurokrise führte zu einer drastischen Wende beim EU-Ansatz in der Arbeitsmarkt- und Arbeitsrechtpolitik. Allerdings betraf diese Wende weniger die übergeordneten Ziele und Strategien als vielmehr die Methodik. Die Zeit, in der Arbeitsmarktfragen noch vorsichtig über „*Soft Law*" – also unverbindliche Empfehlungen – behandelt wurden, war vorbei. Von nun an gehörten das Arbeitsrecht und die Löhne zum Pflichtprogramm, wenn Mitgliedstaaten mit schwächelnden

Volkswirtschaften, insbesondere in der Eurozone, von ihren Kolleg*innen im Rat und von der Kommission zu Reformen gedrängt wurden.

Zunächst traf es Griechenland, Irland, Spanien und Portugal, die sich den Forderungen der Gläubiger*innen im Rahmen der Troika – bestehend aus EZB, Europäischer Kommission und IWF – beugen mussten (siehe Kapitel 4). Griechenland durchlebte die wohl tiefste Krise von allen: Mit massiven Eingriffen in Tarifverträge, Einschnitten ins Streikrecht, Massenentlassungen und vielen weiteren Maßnahmen wurde der Arbeitsmarkt tiefgreifend zum Vorteil der Arbeitgeber*innen umgestaltet.

Aber auch in den anderen drei Ländern bekam die Arbeiter*innenklasse die Folgen der EU-Sparpolitik deutlich zu spüren. In Irland wurden die Mindestlöhne in mehreren Sektoren gesenkt. In Portugal fiel das Reformpaket noch umfassender aus: Die Regierung sollte Tarifverträge ohne Lohnzurückhaltung einschränken, die Ausgaben für öffentliche Löhne kürzen, betriebseigene Vereinbarungen außerhalb der Gewerkschaften bevorzugen, Abfindungen reduzieren und Überstundenvergütungen auf breiter Front zurückfahren.[19] In Spanien führte die Regierung 2012 auf Druck der EZB weitreichende Arbeitsreformen ein, die das System der Tarifverhandlungen erheblich schwächten.[20] Und Griechenland wurde ein noch größeres Paket von Arbeitsmarktreformen aufgezwungen, das unmittelbare, schwerwiegende soziale Folgen haben und den griechischen Arbeitsmarkt tiefgreifend zum Vorteil der Arbeitgeber*innen verändern sollte.[21]

Die Eurokrise wurde so zu einer Zeit radikaler Einschnitte und Frontalangriffe auf hart erkämpfte Rechte: das Recht auf Tarifverträge, auf angemessene Löhne, auf Renten, auf Arbeitsplatzsicherheit. Am Ende musste die europäische Arbeiter*innenklasse für eine Krise zahlen, die durch spekulative Exzesse auf den Finanzmärkten ausgelöst worden war. Manche Länder traf es härter als andere – aber die Auswirkungen beschränkten sich keineswegs auf die Krisenstaaten.

Die Krise brachte Mechanismen hervor, mit denen sich Arbeitsmarktreformen wesentlich robuster durchsetzen ließen als es in der Lissabon-Strategie je vorgesehen war. Der erste Hinweis darauf war die Einführung der „Strategie Europa 2020" im März 2010, dem offiziellen Nachfolger der Lissabon-Strategie. Im Kern setzte Europa 2020 den Fokus auf Wettbewerbsfähigkeit und Strukturreformen fort, allerdings mit einer neuen Eskalationsstufe beim Angriff auf Arbeitnehmer*innenrechte. Das führte dazu, dass der EGB die Strategie ablehnte.[22]

Für die Gewerkschaftsbewegung veränderten vor allem zwei Elemente der Strategie die Lage: Erstens hatten sich Kommission und Rat auf einen umfassenden Ansatz zur Bewältigung der Wirtschaftskrise geeinigt, die sich nur wenige Wochen später zu einer Währungskrise – der Eurokrise – ausweitete. In der Strategie wurde festgeschrieben, dass „Haushaltskonsolidierung" Hand in Hand mit „Strukturreformen" gehen müsse – explizit auch Arbeitsmarktreformen. Zweitens wurde die Strategie diesmal mit einem Durchsetzungsmechanismus ausgestattet – eine Schwachstelle der Lissabon-Strategie. Das Experiment der offenen Methode der Koordinierung wich dem Europäischen Semester, das sich rasch zu einem deutlich schärferen Verfahren entwickelte (siehe Kapitel 4). Für die Gewerkschaften bedeutete das eine erhebliche Herausforderung: Offene Gespräche über Arbeitsmarktpolitik wichen intransparenten Prozessen unter Regierungsvertreter*innen.

Innerhalb weniger Jahre wurde der rechtliche Rahmen für die Wirtschafts- und Währungsunion erheblich erweitert – und das Europäische Semester stand dabei im Zentrum. Neben strengeren Verfahren und Sanktionen zur Durchsetzung der Haushaltsregeln wurden auch Maßnahmen für die gemeinsame Wirtschaftspolitik etabliert. Dazu gehörte insbesondere das Verfahren zu den sogenannten „makroökonomischen Ungleichgewichten". Von Beginn an zielte es darauf ab, die Wettbewerbsfähigkeit über eine Senkung der Lohnstückkosten zu sichern. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass diese unter den von der Kommission festgelegten Schwellenwerten blieben. Steigen die Lohnstückkosten zu stark, werden Verfahren eingeleitet, um den betreffenden Mitgliedstaat zu sofortigen und wirksamen Reformen zu zwingen – bis hin zu Geldstrafen bei Untätigkeit. Auf diese Weise verfügte die EU plötzlich über eine indirekte, aber explizite Zuständigkeit im Bereich der Löhne – eine Zuständigkeit, die es während der Lissabon-Zeit so nicht gegeben hatte und die in den Folgejahren ausgiebig genutzt wurde.

Wie in Kapitel 4 beschrieben, waren es also nicht nur die Arbeitnehmer*innen in den am härtesten getroffenen Ländern, die den Preis für die Krisenstrategie zahlten. In Frankreich etwa setzte der Druck der EU tiefgreifende Arbeitsmarktreformen in Gang, die das Tarifvertragssystem und den Kündigungsschutz schwächten. In anderen Fällen wurden die neuen Regeln als Drohkulisse eingesetzt. So forderte die Kommission 2011 und 2013 von Belgien Strukturreformen, um Sanktionen abzuwenden. Beide Male zielten die Forderungen unter anderem auf die Abschaffung der Lohnindexierung – also der automatischen Anpassung der Löhne an die Inflation.[23] BusinessEurope spielte bei all diesen Vorgängen eine

aktive Rolle und überzeugte die Kommission immer wieder von der Notwendigkeit, in verschiedenen Mitgliedstaaten Maßnahmen zu ergreifen.[24]

Bereits nach zwei Runden des Europäischen Semesters – also im Jahr 2012 – hatten Belgien, Italien, Spanien, Zypern, Luxemburg, Malta, Frankreich, Slowenien, Bulgarien und Finnland Empfehlungen erhalten, ihre Löhne zu senken: entweder durch eine Dezentralisierung des Tarifverhandlungssystems, durch ein Ende der Lohnindexierung, durch eine Absenkung des Mindestlohns oder ganz allgemein durch Maßnahmen zur Steuerung der Lohnentwicklung.[25]

In einigen Fällen hatten diese Empfehlungen kaum Folgen – etwa wenn die betreffenden Länder wirtschaftlich stabil genug waren oder nicht zur Eurozone gehörten. In anderen, wie Spanien oder Frankreich, führten sie zu tiefgreifenden Arbeitsrechtsreformen zugunsten der Arbeitgeber*innen.

FÜNF PRÄSIDENTEN BLICKEN NACH VORN

Nachdem der schlimmste Teil der Krise überstanden war und Kommission wie Rat eine Reihe neuer wirtschaftspolitischer Gesetze auf den Weg gebracht hatten, richteten sie 2015 den Blick in die Zukunft. Die Wirtschafts- und Währungsunion war deutlich ausgebaut worden – doch zu einer echten Vollendung, so das Kalkül, würde es noch mehr Disziplin in der Wirtschafts- und Finanzpolitik brauchen.

Der weiterentwickelte wirtschaftspolitische Rahmen bot bereits zahlreiche Instrumente, um in den Mitgliedstaaten zu intervenieren, wenn deren Wirtschaft aufgrund von Schulden, Defiziten oder „makroökonomischen Ungleichgewichten" ins Stocken geriet. Doch die Staats- und Regierungschef*innen der EU wollten über den Krisenmodus hinaus: Es sollten wirtschaftspolitische Vereinbarungen getroffen werden, die auch für „normale Zeiten" gelten.

Aus diesem Anliegen heraus entstand der Bericht der fünf Präsidenten vom Juni 2015 – so genannt, weil er von den Präsidenten der EZB, der Kommission, des Rates, des Europäischen Parlaments und der Eurogruppe verfasst wurde. Eines der Hauptziele war es, langfristige gemeinsame Leitlinien für die Wirtschaftspolitik festzulegen: eine Fiskalunion, in der „in zunehmendem Maß gemeinsame Entscheidungen über Teile ihrer jeweiligen nationalen Haushalts- und Wirtschaftspolitik" getroffen werden sollten.[26] Auch darüber hinaus sollte der Konvergenzprozess „mittels eines gemeinsam vereinbarten, möglicherweise in Rechtsform gegossenen Katalogs an Konvergenz-Referenzwerten verbindlicher gestaltet" werden.[27]

Der Plan zur Vollendung der WWU war höchst ehrgeizig. Er sah eine weitreichende Zentralisierung der Wirtschaftspolitik vor, bürokratisch umgesetzt durch *„Benchmarks"* (Referenzwerte) oder Normen. Ein solches Projekt würde sich zwangsläufig auf die Sozialpolitik auswirken, und die fünf Präsidenten nahmen sich der Thematik in zweierlei Hinsicht an:

Erstens mussten die Mitgliedstaaten – vor allem die der Eurozone – für die Umsetzung von „Strukturreformen" sorgen, um die Staatsausgaben auf Kosten der sozialen Sicherheit zu senken. Zweitens forderten die fünf Präsidenten, die EU solle sich im sozialen Bereich ein „AAA"-Rating verdienen – eine wohl etwas unglückliche Anspielung auf jene Bestnoten, die Rating-Agenturen im Vorfeld der Finanzkrise an US-Wertpapiere vergeben hatten. Dennoch übernahm Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker den Begriff und verwendete ihn immer wieder.

Was genau unter dem sozialen „AAA"-Status zu verstehen war, blieb vage. Inhaltlich knüpften die fünf Präsidenten eng an die Lissabon-Strategie an: Dieser umfasste eine „maßgeschneiderte Unterstützung für Arbeitslose zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt, einer Verbesserung der Bildung und des lebenslangen Lernens" und eine Senkung der Abgaben auf Arbeit. Das übergeordnete Ziel bestand darin, die Beschäftigung zu sichern, da die Arbeitslosigkeit „einer der Hauptgründe für Ungleichheit und soziale Ausgrenzung ist. Effiziente Arbeitsmärkte, die ein hohes Beschäftigungsniveau fördern und in der Lage sind, Schocks abzufedern, ohne übermäßige Arbeitslosigkeit hervorzurufen, sind daher von wesentlicher Bedeutung: Sie tragen zum reibungslosen Funktionieren der WWU und zu mehr gesellschaftlicher Integration bei."[28]

Die wenigen Passagen des Berichts, die den „AAA"-Begriff erläutern, enthalten nichts, was im Widerspruch zur bisherigen Arbeitsmarktpolitik der EU seit Lissabon stünde – ebenso wenig wie sie der Aushöhlung des Sozialschutzes während der Eurokrise entgegenlaufen. Nur eine Formulierung schlägt eine etwas andere Richtung ein: Es soll ein „Mindestsockel sozialer Schutzrechte" geschaffen werden, um die Schwächsten zu schützen.[29] Dieser Mindestsockel wurde jedoch nur einmal erwähnt und nicht weiter erläutert.

Der Bericht der fünf Präsidenten wurde zum strategischen Fahrplan für die Vollendung der WWU – und er ist es bis heute. Auch wenn er keineswegs die Ansichten aller Beteiligten eins zu eins widerspiegelt, führt kein Weg an ihm vorbei. Für die Kommission diente er in den folgenden Jahren als Grundlage für zahlreiche

Initiativen – nicht zuletzt im Bereich der Sozialpolitik. Den Anfang machte das Europäische Semester.

EIN SOZIALERES EUROPÄISCHES SEMESTER?

Die fünf Präsidenten forderten: „Beschäftigung und soziale Belange müssen [...] beim Europäischen Semester einen hohen Stellenwert einnehmen."[30] Im Jahr 2017 wurde das Semester, das bis dahin vor allem von Forderungen nach Haushaltskürzungen, niedrigeren Renten und geringeren Löhnen geprägt war, tatsächlich um ein sozialpolitisches *Scoreboard* ergänzt. Dieser Anzeiger sollte helfen, die sozialen Entwicklungen in den Mitgliedstaaten zu bewerten. Die Kommission und die Regierungen konnten auf dieser Grundlage auch länderspezifische Empfehlungen im sozialen Bereich aussprechen.

Allerdings zeigte sich schnell, dass das Semester eng mit den Schulden- und Defizitkriterien des Stabilitätspakts sowie mit dem Verfahren gegen makroökonomische Ungleichgewichte verknüpft blieb – beide ausgestattet mit Sanktionen, die Kürzungen und Strukturreformen erzwingen konnten. Für sozialpolitische Empfehlungen hingegen gab es keine vergleichbar verbindlichen Instrumente. So wurde der soziale Bereich systematisch an den Rand gedrängt.

Ebenso bedeutsam war, dass auch die wenigen sozialen Empfehlungen stets im Lichte anderer, als vorrangig betrachteter Ziele diskutiert wurden. Vorherrschend war die Sichtweise, dass Beschäftigung und neue Jobs am besten durch Strukturreformen geschaffen würden – insbesondere durch die Betonung der „aktiven Arbeitsmarktpolitik". Das führte zu einem verstärkten Druck auf Arbeitslose. Der Schutz arbeitsloser oder vulnerabler Gruppen wurde vor allem darüber definiert, dass Sozialleistungen stärker an Gegenleistungen gekoppelt wurden.[31] Mit anderen Worten: Der Zugang zu Sozialleistungen wurde zunehmend mit Bedingungen verknüpft.

Der Europarechtler Mark Dawson hat in seiner Analyse der sozialen Aufwertung des Europäischen Semesters genau diesen Punkt hervorgehoben. Die Bekämpfung der Armut, so Dawson, werde meist „anderen Zielen und Prioritäten" untergeordnet. Er stellt fest, dass „die Maßnahmen der EU zur Bekämpfung der Armut entweder nur auf einen Teil der von Armut Betroffenen abzielen oder auf das, was die Romantiker des 19. Jahrhunderts einst als die ‚würdigen Armen' bezeichneten" – also jene, die sich nach herrschender Moral Hilfe „verdient" hatten.[32]

Dawson resümiert: „Kurz gesagt: Während ‚Verschiebung' (*displacement*) [gemeint ist hier die Koordinierung der Sozialpolitik weitgehend aus der Perspektive anderer politischer Ziele bzw. diesen untergeordnet, Einschub d. Hrsg.] in den späten 1990er-Jahren eine von vielen Optionen für die Zukunft der sozialpolitischen Koordinierung in der EU war, ist die Verschiebung mit der Entwicklung des Europäischen Semesters immer mehr in den Vordergrund getreten."[33]

EINE WACKLIGE SOZIALE SÄULE

Die Europäische Säule sozialer Rechte muss im Kontext des Berichts der fünf Präsidenten und der Strategie zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion verstanden werden. Sie wurde auf einer informellen Tagung des Europäischen Rates in Göteborg im November 2017 verabschiedet und legte für die folgenden Jahre die Agenda der Diskussionen über soziale Rechte in der EU fest. Die Säule umfasst eine breite Palette von Rechten: Bildung, Gleichstellung, Beschäftigung, Entlohnung, sozialer Dialog, Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Datenschutz, Kinderbetreuung, soziale Sicherheit und Sozialleistungen, Mindesteinkommen, Renten, Gesundheitsversorgung, Unterstützung für Menschen mit Behinderungen, Wohnraum sowie Zugang zu grundlegenden Diensten. Doch nahezu alle diese Rechte sind als abstrakte Absichtserklärungen formuliert, deren Umsetzung irgendwo zwischen bloßer Symbolpolitik und tatsächlichem Fortschritt angesiedelt sein kann.

Besonders auf den ersten Blick klingt der Teil zu den Gewerkschaftsrechten fortschrittlich: Die Sozialpartner*innen werden „ermutigt, Tarifverträge in für sie relevanten Angelegenheiten auszuhandeln und abzuschließen, wobei ihre Autonomie und das Recht auf kollektive Maßnahmen zu achten sind."[34] Doch es gibt keinerlei Hinweise darauf, dass die Versuche der EU, das Tarifvertragssystem zu schwächen, damit ein Ende finden würden. Die Säule hält lediglich fest, dass Tarifverhandlungen grundsätzlich eine gute Sache seien.

Noch problematischer ist, dass die Formulierungen der Säule mit großer Sorgfalt so gewählt wurden, dass sie in Einklang mit der sozialpolitischen Haltung der EU der letzten 20 Jahre stehen. Vorrang hat weiterhin das Paradigma der „aktiven Arbeitsmarktpolitik" – nicht der Aufbau verbindlicher sozialer Rechte für Europas Lohnabhängige. Das wird besonders deutlich in Grundsatz 5 mit dem Titel „sichere und anpassungsfähige Beschäftigung". Ziel sei es hier, „die notwendige Flexibilität der Arbeitgeber sicherzustellen, damit sie sich rasch an Veränderungen des wirtschaftlichen Umfelds anpassen können."[35]

Auch die Beschreibung des Mindestlohns lässt Spielräume offen, was kein Zufall ist. Laut sozialer Säule soll der Mindestlohn „in einer Weise sichergestellt werden, die die Befriedigung der Bedürfnisse des Arbeitnehmers und seiner Familie im Lichte der nationalen wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen gewährleistet und gleichzeitig den Zugang zu Beschäftigung und Anreize zur Arbeitssuche sicherstellt."[36] Diese Logik findet sich auch in der Formulierung zu den Leistungen bei Arbeitslosigkeit, die „keine abschreckende Wirkung auf eine rasche Rückkehr ins Erwerbsleben" haben dürfen.[37] Dasselbe gilt für das Versprechen, dass jeder Mensch im Alter das Recht auf Ressourcen hat, „die ein Leben in Würde gewährleisten," was keinerlei Auswirkungen auf die laufende Offensive zur Verschlechterung der Rentensysteme in den Mitgliedsstaaten hatte.[38] In diesen und anderen Bereichen sorgt die vage Formulierung dieser Liste von Rechten dafür, dass sie wohl kaum etwas bewirken wird.

In ihrer Bewertung der sozialen Säule schrieb Silvia Rainone vom Europäischen Gewerkschaftsinstitut (ETUI), einer dem EGB nahestehenden Denkfabrik, dass die von der Säule geförderte Sozialpolitik und sozialen Standards „in einen Kontext voller Verweise auf Flexibilität, Anpassungsfähigkeit und das Funktionieren des Arbeitsmarktes eingefügt sind. Die übergeordnete wirtschaftliche Logik könnte dazu führen, dass soziale und arbeitsrechtliche Standards im Rahmen der Europäischen Säule sozialer Rechte lediglich mit Blick auf das Paradigma der wirtschaftlichen Funktionalität angegangen werden."[39] Die Säule ist weit von einem auf Rechten basierenden Modell der Sozialpolitik entfernt, was entscheidenden Einfluss auf ihre Rolle in der Entwicklung der EU hat.

Tatsächlich ist die soziale Säule in ihrer jetzigen Form nicht gerade fortschrittlich. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Textes soll die Europäische Kommission einen Aktionsplan zur Umsetzung der sozialen Säule entwickeln. Doch es ist offensichtlich, dass dies keine Priorität hat, der Prozess könnte sich über lange Zeit hinziehen. Das entscheidende Problem ist jedoch nicht das langsame Vorankommen, sondern die Tatsache, dass die Säule nicht an der Unterordnung der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik rüttelt. Die Säule wird nichts an den Problemen ändern, die sich aus den Urteilen in den Rechtssachen Laval und Viking ergeben haben, dass nämlich grundlegende Prinzipien des EU-Rechts, die im Binnenmarkt und im Vertrag verankert sind, eine ernsthafte Bedrohung für die sozialen und gewerkschaftlichen Rechte darstellen. Das Gesamtkonzept für soziale und arbeitsmarktpolitische Fragen wird nicht angetastet. Die aktive Arbeitsmarktpolitik räumt der Wettbewerbsfähigkeit den Vorrang gegenüber den sozialen Rechten ein.

Das wirft die Frage auf, welchen praktischen Nutzen diese Rechte überhaupt haben und welchem Zweck die soziale Säule dient. Ebenso bleibt offen, welche Auswirkungen die Säule auf die gut entwickelte Architektur der wirtschaftspolitischen Steuerung der WWU haben wird, die über das Europäische Semester ausgeübt wird.

DIE SOZIALE SÄULE UND DIE WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION

Die Europäische Säule sozialer Rechte ist für die Kommission – und ebenso für die Regierungen der führenden Mitgliedstaaten – nicht zuletzt deshalb von Bedeutung, weil sie eng mit der Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) verknüpft ist. Als die Kommission im April 2017 über die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation zur sozialen Säule berichtete, machte sie deutlich, dass die Säule nicht nur der Förderung von Wettbewerbsfähigkeit und Digitalisierung dienen solle. Sie sei auch eine Antwort auf die sozialen Folgen der Eurokrise, den demografischen Wandel, die Belastung der Rentensysteme und die zunehmenden Unterschiede zwischen den nationalen Volkswirtschaften.[40]

All diese Herausforderungen sind für die Vollendung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion von besonderer Bedeutung, wie es im Bericht der fünf Präsidenten hieß.[41] Entsprechend schrieb die Kommission in ihrer Mitteilung zur Einführung einer europäischen Säule sozialer Rechte: „Sie richtet sich in erster Linie an den Euro-Raum, steht jedoch allen Mitgliedstaaten der EU offen." Interessanterweise stellte die Kommission zudem fest, dass „einige der in der Säule festgelegten Grundsätze und Rechte als verbindlichere Standards im Sinne der Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion" dienen könnten.[42]

Die soziale Säule ist damit Teil des Prozesses, in dem wirtschaftspolitische Leitlinien für die Mitgliedstaaten entwickelt werden – im Sinne des Berichts der fünf Präsidenten mit dem Ziel, auch jenseits von Krisenzeiten eine straffe Kontrolle über Löhne und Arbeitsbedingungen zu etablieren. Die Kommission und die Mehrheit der Regierungen interpretierten die Eurokrise als Folge von ausufernden Staatsausgaben und einer zu nachsichtigen Haltung gegenüber den Lohnabhängigen. Diese Lesart hat Eingang in die vorläufigen Pläne zur Vertiefung der WWU gefunden.

Um eine solche wichtige politische Einigung zu erzielen, gilt es die Reaktion der europäischen Arbeitnehmer*innen zu berücksichtigen und möglichst einen Weg zu finden, um die Gewerkschaften zu beschwichtigen. Es gibt keinen Willen zu einer Reform der WWU an sich, indem beispielsweise die während der Eurokrise an die Arbeitnehmer*innen gestellten Forderungen fallen gelassen würden.

Legitimität muss daher durch eine umfassendere sozialpolitische Agenda und symbolische soziale Zugeständnisse erreicht werden. Dies ist ein politischer Balanceakt, denn die Prinzipien der WWU haben in der Vergangenheit immer wieder die Missachtung sozialer Rechte befördert. Die soziale Säule muss daher als Instrument verstanden werden, das die Grundlage für die Vollendung der WWU bildet. Sie dient dazu, die Unterstützung der Gewerkschaftsbewegung durch eine Reihe potenzieller Zugeständnisse zu sichern – Zugeständnisse, die jedoch so gestaltet sind, dass sie das neoliberale Ziel der WWU-Vollendung nicht ernsthaft gefährden.

Diese Taktik spiegelt sich auch in den bisher wichtigsten politischen Vorschlägen wider, die aus der sozialen Säule hervorgegangen sind, allen voran die Mindestlohnrichtlinie. Dabei geht es nicht um die Einführung eines europäischen Mindestlohns, noch nicht einmal zwingend um nationale Mindestlöhne. Ziel der Richtlinie ist es vielmehr, einen Rahmen zu schaffen, der die Wirksamkeit bestehender Mindestlohnregelungen gewährleistet.[43] Mit anderen Worten: Die Richtlinie über Mindestlöhne leitet an, wie sich die Einhaltung des Mindestlohns sichergestellt werden kann und welche Verfahren und Grundsätze auf nationaler Ebene geschaffen werden müssen, um Mindestlohnsysteme effizient umzusetzen. Von verbindlichen Vorgaben zu konkreten Mindestlohnhöhen ist sie weit entfernt.

Die Verabschiedung der Richtlinie im Jahr 2022 hat dennoch die Rolle der EU in der Arbeitsmarktpolitik insgesamt gestärkt – und das ist nicht unbedingt eine gute Nachricht. Insbesondere in den nordischen Ländern wurde die Mindestlohnrichtlinie von der Gewerkschaftsbewegung nicht positiv aufgenommen. Dort wird sie als Bedrohung für Arbeitsmärkte verstanden, die nicht primär von gesetzlichen Regelungen, sondern von Verhandlungen zwischen den Sozialpartner*innen und dem Staat geprägt sind. Für die Gewerkschaften bedeutet das eine Niederlage, doch es stellt sich auch die Frage, wie viel in anderen Teilen der EU überhaupt gewonnen werden kann. Denn wie bereits erwähnt, geht es in der Richtlinie nicht um die Höhe der Mindestlöhne, sondern allein um deren Verwaltung und Umsetzung.

Dies kann allenfalls als „guter Schritt" bezeichnet werden, wie der EGB es nannte,[44] birgt jedoch Risiken. An vielen Stellen des Richtlinienentwurfs wird die Wettbewerbsfähigkeit ausdrücklich als Maßstab für die Festsetzung von Mindestlöhnen hervorgehoben. So heißt es beispielsweise, der Vorschlag sei „so gestaltet, dass der Zugang zu Beschäftigung gewahrt wird und die Auswirkungen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Wettbewerbsfähigkeit, auch von KMU, berücksichtigt werden."[45] Gerade dieser Verweis auf die Wettbewerbsfähigkeit sollte Besorgnis

auslösen. Denn es stellt sich die Frage, was passiert, wenn die Kommission entscheidet, dass der Mindestlohn in einem bestimmten Land nicht gerechtfertigt ist. Angesichts der erweiterten Kompetenzen der EU im Rahmen der WWU könnte dies zu einer verstärkten bürokratischen Kontrolle der Lohnbildung führen.

Die soziale Säule ist daher keineswegs eine Antwort auf die Probleme, die sich aus der Architektur der WWU ergeben. Sie ist eng mit dem Plan der fünf Präsidenten zur Vollendung der WWU verknüpft und basiert auf einem arbeitsmarktpolitischen Paradigma, das selbst im gegenwärtigen Kontext zu einer weiteren Verschlechterung der Bedingungen führen kann. Oder, wie Mark Dawson es zusammenfasst: „Mangels einer radikalen Überarbeitung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion scheint die Koordinierung der EU-Sozialpolitik in einer Sackgasse zu stecken, aus der es keinen einfachen Ausweg gibt."[46]

VON CORONA ZU WIEDERAUFBAUPROGRAMMEN UND ZURÜCK ZUM SPARZWANG

Auch während der COVID-19-Pandemie steckte die EU in derselben Sackgasse fest – auch wenn die schärfsten Instrumente der WWU vorübergehend außer Kraft gesetzt wurden. Als Rat und Kommission entschieden, die Eingriffe gegen Mitgliedstaaten mit übermäßigen Defiziten und Schulden während der Pandemie auszusetzen und stattdessen einen Topf für Darlehen und Zuschüsse einzurichten, reagierte der EGB zunächst optimistisch. In seinem Kommentar zum finalen Modell begrüßte der EGB, dass die „makroökonomische Konditionalität" in den Vorbereitungen leicht abgeschwächt und im Gegenzug die soziale sowie ökologische Dimension gestärkt wurde. Zudem freute man sich über die direkteren Verweise auf die soziale Säule in der Verordnung.[47]

Doch aus sozialer Perspektive sieht es zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Buchs, rund vier Jahre später, deutlich weniger vielversprechend aus. Die von den Mitgliedstaaten beschlossenen Programme lassen keine Anzeichen für die soziale Aufwertung erkennen, die zur Bewältigung einer großen Krise nötig wäre. Von Anfang an fehlte eine Verknüpfung zwischen den neuen Finanzmitteln und einer sozialpolitischen Agenda – anders als bei Investitionen in den Klimaschutz oder in Digitalisierungsprojekte. Selbst wenn soziale Themen oder arbeitsmarktpolitische Reformen Teil der nationalen Programme waren, erhielten sie weder Darlehen noch Zuschüsse.

Die entscheidende Frage war daher, wie mit sozialpolitischen Reformen umgegangen würde – denn sie schienen vor allem als Bedingungen für Investitionen in anderen Bereichen zu fungieren. In der bislang wohl gründlichsten Analyse der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne zog Silvia Rainone vom ETUI ein verheerendes Fazit: Es gebe weiterhin „bedeutende Hindernisse für eine wirksame ‚Sozialisierung' des Semesters und der EU-Governance," selbst wenn man die COVID-Darlehen und -Zuschüsse berücksichtige. Die Wirkung der sozialen Säule auf die EU und die Mitgliedstaaten „stellt kein ausreichendes Gegengewicht zu der Tendenz der EU-Exekutive dar, die Sozial- und Arbeitspolitik so zu behandeln, als wären sie Variablen im Verhältnis zu den Wachstumsprioritäten und der Erreichung der steuerlichen und makroökonomischen Stabilität."[48]

Die zwischen den Regierungen und der Kommission ausgehandelten Aufbau- und Resilienzpläne betrafen zwar auch sozialpolitische Fragen, doch dominierten Maßnahmen aus dem Bereich der „aktiven Arbeitsmarktpolitik." Lediglich in vier Ländern – Slowenien, Rumänien, Portugal und Spanien – wurden Programme zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen beschlossen.

Spanien ist in diesem Zusammenhang besonders interessant, da das Land eine Mitte-Links-Regierung hatten, die mit dem Versprechen angetreten war, den Arbeitsmarkt sozial gerechter zu gestalten. Nach den Wahlen im April 2019 bildeten die Sozialistische Partei (PSOE) und Podemos eine Regierung – also noch vor Ausbruch der Pandemie. Ein zentrales Ziel ihres Koalitionsprogramms war die Abschaffung der drakonischen Arbeitsrechtsreformen von 2012.[49] Diese Gesetzesreform hatten die Beschäftigungssicherheit der Arbeitnehmer*innen auf dem spanischen Arbeitsmarkt erheblich verringert und für Unternehmen Kündigungen deutlich einfacher und billiger gemacht. Außerdem hatte sie das Tarifverhandlungssystem so verändert, dass unternehmensinterne Abkommen Vorrang vor sektoralen oder nationalen Tarifverträgen hatten. Daher waren Änderungen des Arbeitsrechts ein natürlicher Bestandteil der Agenda der Mitte-Links-Regierung.

Auf europäischer Ebene hatte es die spanische Regierung jedoch nicht so einfach: Als 2020 die politischen Verhandlungen über die Hilfspakete und die damit verbundenen nationalen Programme begannen, lautete die Botschaft der Europäischen Kommission, dass Spanien sich an die Vorgaben halten müsse, um die Mittel zu bekommen. „Es gibt keinen Weg zurück," sagte EU-Kommissar Valdis Dombrovskis zu den spanischen Plänen und fügte hinzu, dass alle Länder einer „umfassenden Bewertung" unterzogen würden.[50] Da das spanische Programm nicht nur von der Kommission, sondern auch von den anderen Mitgliedstaaten

genehmigt werden musste, wurde diese Ankündigung als klare Drohung aufgefasst.

Die Verhandlungen zu Spaniens Aufbau- und Resilienzplan mit der Kommission ergaben, dass nur ein Teil des Arbeitsrechts von 2012 auf den Prüfstand gestellt werden durfte.[51] Es bestand das Risiko, dass Spanien nicht den vollen Betrag aus dem Wiederaufbauprogramm erhalten würde, da Auszahlungen gestoppt werden konnten, wenn Reformen in den Augen der Kommission das Hauptziel des Programms – die wirtschaftliche Erholung nach der Pandemie – gefährdeten.

So unterschiedlich der Umgang der EU mit der Eurokrise und der COVID-Krise im Detail war – im Kern blieb vieles beim Alten. Auch die soziale Säule hat daran nichts geändert. Die Angriffe auf soziale Rechte und ihre systematische Unterordnung unter die Wettbewerbsfähigkeit werden fortgesetzt.

DIE UNTERORDNUNG DES SOZIALEN EUROPAS

Die Unterordnung der Sozialpolitik unter andere politische Ziele – allen voran die Wettbewerbsfähigkeit – ist seit Jahrzehnten ein konstantes Merkmal der Europäischen Union. Selbst eine Reihe verheerender Krisen hat daran nichts geändert. So wie viele Gewerkschafter*innen in den 2000er-Jahren die Lissabon-Strategie unterstützten – obwohl absehbar war, dass ihr die nötigen Mechanismen fehlten, um einer umfassenden Offensive gegen den Schutz von Arbeitnehmer*innenrechten entgegenzuwirken –, üben sich die großen europäischen Gewerkschaftsorganisationen auch heute in Zurückhaltung gegenüber dem Binnenmarkt und der Wirtschafts- und Währungsunion. Und das, obwohl alles darauf hindeutet, dass deren Grundprinzipien eine ernste Bedrohung für die Rechte der Arbeitnehmer*innen darstellen.

Ein deutliches Beispiel für diese Zurückhaltung ist die Reaktion des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB) auf die Verabschiedung der Europäischen Säule sozialer Rechte im November 2017. Der EGB verzichtete auf eine eigene Stellungnahme und veröffentlichte stattdessen eine gemeinsame Erklärung mit BusinessEurope. Darin erklärten beide Seiten, sie seien sich einig, „die Koordinierung und Zusammenarbeit in der Wirtschafts- und Währungsunion zu verbessern und das reibungslose Funktionieren des EU-Binnenmarktes und seiner vier Freiheiten zu gewährleisten."[52]

Die Tatsache, dass die europäische Gewerkschaftsbewegung (konkret der EGB) die Anerkennung der schwachen sozialen Säule mit erneuten Bekenntnis

zur WWU und zum Binnenmarkt verbindet, offenbart die Machtverhältnisse in der EU. In den vergangenen zwei Jahrzehnten haben die Gewerkschaften auf die harte Tour lernen müssen, dass weder der Binnenmarkt noch die WWU den sozialen und gewerkschaftlichen Rechten förderlich sind. Trotz aller Bemühungen blieb ihr Einfluss auf die politische Ausrichtung der EU marginal – das gilt sowohl für die Wirtschaftspolitik der WWU als auch für den Binnenmarkt. Schon ein symbolisches Bekenntnis von Kommission und Mitgliedstaaten reicht aus, damit die großen Gewerkschaftsorganisationen Hoffnung schöpfen und optimistisch in Richtung eines „sozialen Europas" blicken.

Das heißt nicht etwa, dass nichts erreicht wurde. Im Jahr 2018 wurde eine Neufassung der Entsenderichtlinie verabschiedet, welche die meisten schädlichen Auswirkungen des Urteils vom Dezember 2007 rückgängig machte. Die neue Richtlinie ermöglicht es den Gewerkschaften, Tarifverträge gegenüber ausländischen Arbeitgeber*innen durchzusetzen – für viele ein Anlass zum Feiern. Als die überarbeitete Richtlinie 2020 in Kraft trat, sprach der EGB sogar von einem „großen Sieg."[53]

Dass eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs revidiert wurde, ist zweifellos von großer Tragweite, aber aus einem anderen Blickwinkel betrachtet könnte man sagen: Es hat mehr als zehn Jahre gedauert, bis die Gewerkschaften lediglich das Recht zurückerlangten, Tarifverträge zu verteidigen. Wenn man das überhaupt als Sieg bezeichnen kann, dann war es ein überschaubarer. In manchen Kontexten – etwa in den nordischen Ländern – wurden die Änderungen so verstanden, dass die Art von speziellen Tarifverträgen, die nach dem Fall Vaxholm entwickelt wurden, nun legalisiert wurden. Diese Vereinbarungen zielten darauf ab, entsandten und einheimischen Arbeitnehmer*innen die gleichen Bedingungen zu garantieren, konnten dies jedoch nicht vollständig erreichen. Hinzu kommt das grundsätzliche Problem, dass letztlich der Europäische Gerichtshof über diese Fragen entscheidet. Das verheißt für die Gewerkschaftsbewegung wenig Gutes.

Ursprünglich hatte sich die europäische Gewerkschaftsbewegung nach den Urteilen in den Rechtssachen Vaxholm, Viking, Rüffert und Luxemburg ein neues, viel ehrgeizigeres Ziel gesetzt. Sie strebte ein Sozialprotokoll an, das verhindern sollte, dass die Regeln des Binnenmarktes den sozialen Fortschritt lähmen oder untergraben.[54] Dass dies bis heute nicht gelungen ist, liegt am konstanten Druck des Binnenmarkts und der WWU auf soziale Rechte. Das Ziel der EU war dabei nie, die Sozialpolitik zu einer Priorität zu machen. Es ging stets darum, sicherzustellen, dass soziale Rechte anderen, vermeintlich grundlegenderen politischen Zielen untergeordnet bleiben.

QUELLEN

1 Ursula von der Leyen, „Europa hat die Wahl – Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission 2024–2029", p. 24, Verfügbar unter: https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_de?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_DE.pdf (Zugriff: 22 Juli 2025).

2 Jacques Delors, „1992: the social dimension, address to the Trade Union Congress," Rede, 8. September 1988. Verfügbar unter: ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech_88_66/SPEECH_88_66_EN.pdf (Zugriff: 5. Dezember 2023).

3 *Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer)*, Europäischer Gerichtshof, Rechtssache C-341/05, 18. Dezember 2007. Verfügbar unter: eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:62005CJ0341&rid=2 (Zugriff: 5. Dezember 2023).

4 Andreas Bücker et al., *Viking - Laval - Rüffert: Konsequenzen und politische Perspektiven*, 2010. Verfügbar unter: www.etui.org/sites/default/files/10%20R111%20Viking%20Laval%20R%C3%BCffert%20WEB.pdf (Zugriff: 1. Dezember 2023).

5 *Urteil des Gerichtshofs (Erste Kammer)*, Europäischer Gerichtshof, Rechtssache C-319/6 19, Juni 2008. Verfügbar unter: eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=CELEX:62006CJ0319 (Zugriff: 1. Dezember 2023).

6 European Parliamentary Research Service, *Jacques Delors - Architect of the modern European Union*, Briefing, Juli 2020. Verfügbar unter: www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652009/EPRS_BRI%282020%29652009_DE.pdf (Zugriff: 1. Dezember 2023).

7 ETUI, „Paying the price by putting in the hours", *HeSaMag* no. 5, 2012. Verfügbar unter: www.etui.org/sites/default/files/EN-HesaMag-05_0.pdf (Zugriff: 1. Dezember 2023).

8 Kenneth Haar, *Service uden hensyn* (Kopenhagen: Thinktank NyAgenda, Nr. 3, 2006).

9 ETUC, *Proposal for a Social Progress Protocol*, 18 März 2008. Verfügbar unter: www.etuc.org/sites/default/files/social_progress_protocolEN_1.pdf (Zugriff: 5. Dezember 2023)

10 *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Europäischer Rat von Lissabon, 23. und 24. März 2000. Verfügbar unter: www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm (Zugriff: 5. Dezember 2023).

11 Ibid.

12 Zitiert in Bastiaan van Apeldoorn & Sandy Brian Hager, „The social purpose of new governance: Lisbon and the limits to legitimacy", *Journal of International Relations and Development*, 13 (2010), 218 .doi.org/10.1057/jird.2010.9.

13 *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Europäischer Rat von Lissabon, 23. und 24. März 2000, op. cit.

14 Europäische Kommission, *Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz herausarbeiten: Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit*, KOM(2007) 259 final, 27. Juni 2007, 5. Verfügbar unter: eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0359:FIN:de:PDF (Zugriff: 1. Dezember 2023).

15 Bob Jessop, *The Future of the Capitalist State* (London: Polity, 2002), 250.

16 Ronald Janssen, „Close to ten years of the Lisbon Strategy," *Benchmarking Working Europe*, Hrsg. John Monks et al. (Brüssel: ETUI, 2009), 5. Verfügbar unter: library.fes.de/pdf-files/gurn/00359.pdf (Zugriff: 5. Dezember 2023).

17 Apeldoorn und Hager, op. cit., 228.

18 Apeldoorn und Hager, op. cit., 220.

19 Trine P. Larsen, *EU's indirekte lønregulering og dens betydning for aftalemodellerne i den europæiske jern- og metalindustri*, FAOS, Oktober 2019, 63. Verfügbar unter: faos.ku.dk/publikationer/forskningsnotater/rapporter-2019/Rapport_173_-_EU_s_indirekte_l_nregulering_og_dens_betydning_for_aftalemodellerne_i_den_europ_iske_jern-_og_metalindustri.pdf (Zugriff: 5. Dezember 2023).

20 Joauín Estefanía, „Tausend Tage Austerität", *El País*, 7. Mai 2013. Verfügbar unter: english.elpais.com/elpais/2013/05/07/inenglish/1367932433_896928.html (Zugriff: 5. Dezember 2023).

21 Iris Nikilopoulou, „A socioeconomic evaluation of austerity and labour market reforms in Greece after the 2008 crisis", *HAL Science*, LIEPP Working Paper n° 130, Oktober 2022. Verfügbar unter: sciencespo.hal.science/hal-03564856/document (Zugriff: 5. Dezember 2023).

22 Corporate Europe Observatory, *Europe 2020 - Big business as usual*, 24. März 2010. Verfügbar unter: corporateeurope.org/de/news/europes-2020-strategy (Zugriff: 5. Dezember 2023).

23 Corporate Europe Observatory, *Austerity forever*, 15. September 2011. Verfügbar unter: www.tni.org/en/publication/austerity-forever (Zugriff: 5. Dezember 2023).

24 Corporate Europe Observatory, *BusinessEurope and the European Commission: in league against labour rights*, 11. März 2013. Verfügbar unter: corporateeurope.org/de/eu-crisis/2013/03/businesseurope-and-european-commission-league-against-labor-rights (Zugriff: 5. Dezember 2023).

25 Thorsten Schulten und Torsten Müller, *A new European interventionism? The impact of the new European economic governance on wages and collective bargaining* (Brussels: ETUI, 2013). Verfügbar unter: www.etui.org/sites/default/files/ez_import/ETUI%20Social%20Developments%202012%20EN%20Schulten%20M%C3%BCller%20extract.pdf (Zugriff: 5. Dezember 2023).

26 Jean-Claude Juncker et al., *Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden, Bericht der fünf Präsidenten*, Juni 2015, 14. Verfügbar unter: www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/5presidentsreport.de.pdf (Zugriff: 5. Dezember 2023).

27 Ibid., 7.

28 Ibid., 8.

29 Ibid., 8.

30 Ibid., 8.

31 Paul Copeland und Mary Daly, „Social Europe: from add-on to dependence upon economic integration," in Amandine Crespy und Georg Menz, *Social policy and the Eurocrisis: Quo Vadis Soziales Europa* London: Palgrave Macmillan, 2015.

32 Mark Dawson, „New governance and the displacement of Social Europe: the case of the European Semester", *European Constitutional Law review*, vol 14, 2018, 200. Verfügbar unter: www.researchgate.net/publication/323774034_New_governance_and_the_displacement_of_Social_Europe_The_case_of_the_European_Semester (Zugriff: 5. Dezember 2023).

33 Ibid., 196.

34 European Commission, *European Pillar of Social Rights*, principle 8. Verfügbar unter: ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1606&langId=en (Zugriff: 5 Dezember 2023).

35 Ibid., Grundsatz 5.

36 Ibid., Grundsatz 6.

37 Ibid., Grundsatz 13.

38 Dawson, „New governance and the displacement of Social Europe", op. cit., 204.

39 Silvia Rainone, *The European Pillar of Social Rights – Tell me where you come from and I will tell you who you are: Perspectives on the European Pillar of Social Rights* (Brussels: ETUI, 2020), 146. Verfügbar unter: papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4077145 (Zugriff: 5. Dezember 2023).

40 Europäische Kommission, *Konsultationsdokument*, C(2017) 2610 final, 26. April 2017. Verfügbar unter :ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=522&langId=de (Zugriff: 5. Dezember 2023).

41 Jean-Claude Juncker et al., *Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden,* op. cit.

42 Europäische Kommission, *Einrichtung einer europäischen Säule sozialer Rechte*, COM(2017) 250 final. Verfügbar unter: eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0250&from=LT (Zugriff: 5. Dezember 2023).

43 Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union*, KOM(2020) 682 endgültig, 28. Oktober 2020. Verfügbar unter: eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0682 (Zugriff: 5. Dezember 2023).

44 *ETUC position on the Assessment of the Action Plan implementing the EPSR + Roadmap to the EU Social Summit in Porto*, 22-23 März 2021. Verfügbar unter: www.etuc.org/en/document/etuc-position-assessment-action-plan-implementing-epsr-roadmap-eu-social-summit-porto (Zugriff: 5. Dezember 2023).

45 Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union,* op. cit., 3.

46 Dawson, op. cit., 192.

47 *ETUC position on the assessment of the Regulation establishing the Recovery and Resilience Facility. A first step toward a People's Recovery*, Februar 2021. Verfügbar unter :www.etuc.org/en/document/etuc-position-assessment-regulation-establishing-recovery-and-resilience-facility-first (Zugriff: 5. Dezember 2023).

48 Silvia Rainone, „From deregulatory pressure to laissez-faire," *Italian Labour Law e-Journal*, Special issue 1, vol. 15, 2022.

49 Nicolás Tomás, „Sánchez, Iglesias and the labour law failure hidden in Spain's coronavirus crisis," *El Nacional*, 21 Mai 2020. Verfügbar unter: www.elnacional.cat/en/politics/spain-labour-law-reform-sanchez-iglesias_505605_102.html (Zugriff: 5. Dezember 2023).

50 El Economista, „Bruselas exige 'no dar marcha atrás' en la reforma laboral para enviar las ayudas a España", 28. Mai 2020. Verfügbar unter: www.eleconomista.es/economia/noticias/10572414/05/20/Bruselas-exige-no-dar-marcha-atras-en-la-reforma-laboral-para-enviar-las-ayudas-a-Espana.html (Zugriff: 5. Dezember 2023).

51 Gessamí Forner, „Una reforma laboral al gusto de Europa", *El Salto*, 24. Dezember 2021. Verfügbar unter: www.elsaltodiario.com/reforma-laboral/reforma-laboral-al-gusto-europa (Zugriff: 5. Dezember 2023).

52 BusinessEurope, EGB & CEEP, *Erklärung der europäischen Sozialpartner*, Göteborg, 16. November 2017. Verfügbar unter: www.etuc.org/en/document/social-summit-gothenburg-statement-european-social-partners (Zugriff: 5. Dezember 2023).

53 ETUC, *Two million posted workers finally receive equal pay,* Pressemitteilung, 30. Juli 2020. Verfügbar unter: www.etuc.org/en/pressrelease/two-million-posted-workers-finally-receive-equal-pay (Zugriff: 5. Dezember 2023).

54 EGB, *Vorschlag für ein Sozialprotokoll*, 18. März 2008. Verfügbar unter :www.etuc.org/en/proposal-social-progress-protocol (Zugriff: 5. Dezember 2023).

10

DAS KLIMA UND DER MANN AUF DEM MOND

Eine unbrauchbare Strategie 290
Viel heiße Luft 291
Der russische Einmarsch in die Ukraine und RePowerEU 293
Theorie und Realität im Emissionshandel 295
Die ersten drei Phasen des ETS 296
Manipulative Statistiken und falscher Optimismus 297
Kostenlose Zertifikate für die Wettbewerbsfähigkeit 298
Einfuhrzölle – doppelt hält besser 300
ETS für Schifffahrt, Luftfahrt und Straßentransport 301
Die Automobilindustrie und der „grüne“ Industrieplan 302
Grüner Handel 305
Vom Hof auf den Tisch 307
Kostspielige Klimapolitik versus Sparpolitik 309
Das Märchen vom großen Schatz aus Kleingeld 311
Klimakrise versus Wettbewerbsstaat 312
Quellen 315

„Das ist Europas ‚Mann-auf-dem-Mond-Moment'," verkündet EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen im Dezember 2019, als sie den Fahrplan der EU für den ökologischen Wandel, den Europäischen Grünen Deal, vorstellte.[1] Seit der Plan von der Kommission angenommen und kurz darauf von den Mitgliedstaaten abgesegnet wurde, steht der Klimawandel so weit oben auf der Tagesordnung der EU wie nie zuvor. Frühere Großstrategien wie die Lissabon-Strategie, Europa 2020 oder die „Bessere Rechtsetzung" hatten den Fokus auf Wettbewerbsfähigkeit gelegt. Nun schien der Klimawandel das politische Leitmotiv zu sein. Die Begeisterung war groß: Endlich sollte die größte Herausforderung der Gegenwart zur Richtschnur der EU-Politik werden.

Selbst führende Wirtschaftsvertreter*innen, nicht zuletzt BusinessEurope, spendeten Applaus. Markus Beyrer, Generaldirektor von BusinessEurope, erklärte bei der Vorstellung des Deals: „Der Europäische Grüne Deal ist eine wichtige Initiative, um unseren Planeten zu schützen und Europa auf den Weg in eine nachhaltige Zukunft zu bringen. Die Frage ist nicht, ob dieser gesellschaftliche Wandel notwendig ist, sondern wie wir ihn erfolgreich gestalten [...]. Es ist daher von entscheidender Bedeutung, den Grünen Deal mit einer starken Industriestra-

tegie zu verbinden, welche die erforderlichen Investitionen in Höhe von mehreren hundert Milliarden Euro mobilisiert. Wir sind bereit, Lösungen vorzuschlagen und mit dem neuen Kollegium der Kommissare zusammenzuarbeiten, um diese zutiefst transformative Agenda zum Erfolg zu führen."[2]

Solche Worte war man von BusinessEurope nicht gewohnt. Der Verband hatte sich in den letzten Jahren als einer der rückwärtsgewandtesten und klimaskeptischsten Akteure in Brüssel hervorgetan. Anders als viele spezialisierte Lobbygruppen versuchte BusinessEurope immer wieder, das gesamte Ambitionsniveau der EU-Klimapolitik zu senken. Hohe Zielvorgaben für die CO_2-Reduktion waren für den europäischen Arbeitgeberverband üblicherweise ein rotes Tuch.

Doch diesmal blieb BusinessEurope überraschend still – obwohl die Kommission das EU-Ziel für die Treibhausgasreduktion von 40 % auf 55 % anhob. Der Grund für diese Zurückhaltung lag wahrscheinlich nicht im plötzlichen Sinneswandel der Lobby, sondern in der Wahl der Instrumente, mit denen die Reduktionen erreicht werden sollten. In diesem Fall hatte BusinessEurope allen Grund, sich über den Grünen Deal als neue übergreifende Strategie zu freuen. Er ist so konzipiert, dass er die Interessen der Unternehmen nicht ernsthaft in Frage stellt. Das Leitmotiv der Wettbewerbsfähigkeit prägt die Auswahl der Maßnahmen so stark, dass die Strategie die nötige Emissionssenkung nicht erreichen wird. Schon in den Jahren zuvor hatte BusinessEurope den Begriff „Wettbewerbsfähigkeit" inflationär verwendet – als Kampfbegriff gegen schärfere Klimaziele. Vor diesem Hintergrund war klar: Diese Rakete zum Mond befand sich vom ersten Tag an auf dem falschen Kurs.

Tatsächlich ist die Entstehungsgeschichte des Grünen Deals faszinierend: Er wurde nur zehn Tage nach dem Amtsantritt von Ursula von der Leyen vorgestellt, und kurz nachdem die neue Kommission bestätigt worden war. Dem großen Beifall und der reibungslosen Annahme nach hatte von der Leyen sowohl bei den Wirtschaftslobbys als auch den Regierungen einen politischen Volltreffer gelandet: Die Strategie passte sowohl den Wirtschaftsverbänden als auch den Regierungen perfekt ins Konzept. Sie entsprach den Anforderungen eines Wettbewerbsstaates, in dem Klimapolitik den Interessen der Industrie untergeordnet bleibt.

Doch mit Blick auf die unter dem Europäischen Grünen Deal getroffenen Entscheidungen und den Kurs, den die neue Kommission seit ihrem Amtsantritt Ende 2024 eingeschlagen hat, lässt sich kaum bestreiten: Die Hindernisse für wirksame

Klimapolitik sind derart gravierend, dass das Ziel einer Emissionsminderung um 55 % bis 2030 unerreichbar ist – und es auch bleiben wird, solange es keinen grundlegenden Strategiewechsel gibt.

EINE UNBRAUCHBARE STRATEGIE

Es ist kein Wunder, dass der Grüne Deal aus Sicht von BusinessEurope den richtigen Ansatz verfolgt. Es handelt sich nicht nur um eine Klimastrategie, sondern auch um eine „neue Wachstumsstrategie."[3] Tatsächlich heißt es darin: „Die politischen Maßnahmen müssen beherzt und umfassend sein und darauf abzielen, den größtmöglichen Nutzen in Bezug auf Gesundheit, Lebensqualität, Resilienz und Wettbewerbsfähigkeit zu erzielen. Um die verfügbaren Synergien zwischen allen Politikbereichen zu nutzen, ist eine intensive Koordinierung notwendig."[4] Damit stellt sich zwangsläufig die Frage, welche Zielkonflikte zwischen den Erfordernissen der Wettbewerbsfähigkeit und den Anforderungen des ökologischen Wandels entstehen können. Wären beide Ziele deckungsgleich, sähe die Welt vermutlich anders aus.

Betrachtet man die wichtigsten Bausteine der EU-Strategie und die zentralen Entwicklungen in den ersten Jahren des Grünen Deals, so wird deutlich: Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum genießen höchste Priorität, während die Eindämmung der Klimakrise für die kommenden Jahre eine der größten Herausforderungen bleiben wird. Hohe Ziele zur Emissionssenkung sind richtig – sie sind sogar zwingend notwendig. Und wenn sich das 55%-Ziel bis 2030 als unzureichend erweist, wäre es klug, die Latte noch höher zu legen. Aber wenn die eingesetzten Instrumente für diese Aufgabe untauglich sind, bleibt das Ziel schlicht unrealistisch.

Entscheidend ist das Ziel für 2030. Das kommende Jahrzehnt wird bestimmen, ob es gelingt, die globale Erwärmung unter 1,5 Grad zu halten oder ob der Kipppunkt unwiderruflich überschritten wird. Dieses Ziel wiegt schwerer als das langfristige Versprechen, die EU bis 2050 klimaneutral zu machen. Das klingt zwar gut, ist aber bedeutungslos, wenn kurzfristig und mittelfristig viel zu wenig geschieht. Die zentrale Frage lautet daher: Kann der Grüne Deal liefern? Wird es gelingen, bis 2030 die versprochenen Ergebnisse zu erreichen?

Leider ist das kaum vorstellbar. Der Europäische Grüne Deal stellt lediglich einen Katalog von Ideen dar, die zumindest von vielen Seiten scharf kritisiert wurden oder sich tatsächlich bereits als wirkungslos erwiesen haben. Doch damit nicht genug – die neue Kommission, die im Dezember 2024 ihr Amt antrat, hat auch

noch mehrere Schritte zurück gemacht und das ohnehin schwache Klimaschutzengagement der EU weiter ausgehöhlt. Man muss keine Raketenwissenschaftlerin sein, um zu erkennen, auf welchem Kurs wir uns befinden – es genügt, etwas genauer hinzusehen, und der Befund ist besorgniserregend."

VIEL HEISSE LUFT

Jeder Klimaplan muss sich in erster Linie mit den fossilen Energieträgern befassen – sie sind die Hauptverursacher der Erderwärmung. Entscheidend ist also, welche Vorschläge ein Plan in dieser Hinsicht macht. Woher soll künftig die Energie kommen, wenn die Emissionsziele erreicht werden sollen? Worauf müssen wir verzichten, und was soll stattdessen ausgebaut werden? Was steht dazu im Grünen Deal zu Öl, Kohle und Gas?

Erstaunlicherweise kommt das Wort „Öl" im Grünen Deal kein einziges Mal vor. Zur Kohle gibt es immerhin einige Sätze: Die EU müsse sich auf internationaler Ebene für ein Ende neuer Kohlekraftwerke einsetzen, und innerhalb der Union sei ein schneller Ausstieg erforderlich. Der Ausstieg soll durch den massiven Ausbau erneuerbarer Energien begleitet werden, ergänzt um sogenanntes „dekarbonisiertes Gas."

Gas ist einer der Eckpfeiler des Grünen Deals. Es wird als „Übergangsbrennstoff" positioniert, insbesondere für mittel- und osteuropäische Länder, um den Ausstieg aus der Kohle zu erleichtern. Das Problem dabei: Gas ist keineswegs wesentlich klimafreundlicher als Kohle. Um diesen Widerspruch zu kaschieren, bedient sich der Grüne Deal eines neuen Schlagworts – er beschwört eine großangelegte „Dekarbonisierung von Gas."

Damit sind verschiedene Technologien gemeint, mit denen vielerorts experimentiert wird. Die CO_2-Abscheidung und -Speicherung (CCS) fängt das Treibhausgas bei der Verbrennung ab und verpresst es tief in den Boden oder in Ölfelder, um dort die Förderung zu erleichtern. Bei der CO_2-Abscheidung und -Nutzung (CCU) wird das abgeschiedene CO_2 weiterverwendet, etwa bei der Herstellung von Biokraftstoffen oder Wasserstoff.

CCS und CCU nehmen seit Jahren viel Raum in der klimapolitischen Debatte der EU ein. Auch die Investitionen in die dahinterstehenden Technologien sind enorm – bislang allerdings ohne nennenswerte Ergebnisse. 2018 stellte der Europäische Rechnungshof fest, dass die Resultate in keinem Verhältnis zu den hohen Ausgaben stehen.[5] Es fehlt schlicht an Erfahrung und Technologie für den groß-

flächigen Einsatz. Zwar gab es zahlreiche Versuche im kleinen Maßstab, doch der Übergang zur breiten Anwendung wird viel Zeit und Geld kosten und möglicherweise das gewünschte Ergebnis nie liefern.

Auch die Wasserstoffproduktion wird in der EU seit Jahren als Zukunftslösung angepriesen. Allerdings sind die gängigsten Verfahren alles andere als nachhaltig:[6] Derzeit werden 97 % des in der EU produzierten Wasserstoffs aus Gas gewonnen. Langfristig besteht also die Gefahr, dass eine umfangreiche Wasserstoff-Infrastruktur aufgebaut wird, die zwar mit dem Argument der Nutzung erneuerbarer Energien gerechtfertigt wird, de facto aber weiter mit Gas betrieben wird.[7]

Trotzdem ist „dekarbonisiertes Gas" ein Schlüsselfaktor der Energie- und Klimapolitik der EU. Die Annahme, dass man mithilfe von CCS und CCU künftig den Klimaschaden von Gas einfach ausgleichen könne – das ist es, was hier unter Dekarbonisierung verstanden wird – dient als Rechtfertigung für den massiven Ausbau der Gasinfrastruktur. Genau dafür hat die Gasindustrie jahrelang intensiv Lobbyarbeit betrieben, häufig in enger Zusammenarbeit mit verwandten Branchen wie der Chemieindustrie. Es ist ihr Verdienst, dass Gas im Grünen Deal einen so prominenten Platz einnimmt.

Insbesondere hat die Gaslobby große Pipelineprojekte durch das Schwarze Meer und das Mittelmeer sowie den Bau neuer Gasterminals vorangetrieben. Diese Vorhaben erhielten EU-weit Prioritätsstatus, zum Beispiel als *Projekte von gemeinsamem Interesse*. Allein 2016 investierte die Gaslobby über 100 Millionen Euro in Kampagnen für den Ausbau der Gasinfrastruktur.[8] Von 2010 bis 2019 gaben fünf große Öl- und Gasunternehmen zusammen mehr als 250 Millionen Euro für Lobbyarbeit aus.[9]

Die Folgen dieser Lobbyanstrengungen sind sichtbar: Aktuell laufen große, von der EU finanzierte Gasprojekte – darunter Pipelines aus dem Kaukasus und durch das Mittelmeer sowie der Bau von neun großen Gasterminals. Als die Kommission im Oktober 2019 eine Liste von 151 EU-finanzierten Projekten für den Ausbau der Energieinfrastruktur vorlegte, entfielen 32 davon auf den Gasbereich.[10]

Das Festhalten an Gas steht im krassen Gegensatz zu den Erkenntnissen der Klimaforschung. Sowohl der Weltklimarat (IPCC)[11] als auch die Internationale Energieagentur (IEA)[12] sind sich einig: Jede Investition in neue fossile Infrastruktur führt uns weg vom 1,5-Grad-Ziel des Pariser Abkommens. Trotzdem expandiert die EU weiter im Gasbereich – und verkauft das auch noch als Klimaschutzmaßnahme. Im Juli 2022 nahm die Kommission eine Taxonomie für nachhaltige

Investitionen an, um sogenanntes *Greenwashing* einzudämmen. Eigentlich sollte es künftig unmöglich sein, Projekte als „grün" oder „nachhaltig" zu bezeichnen, die nicht klaren Kriterien entsprechen. Die Kommission beschloss darin jedoch – in Absprache mit Rat und Parlament –, sowohl Gas als auch Kernenergie das Etikett „nachhaltig" zu geben. Umweltverbände reagierten prompt: Sie reichten Klage gegen die EU-Kommission ein.[13]

DER RUSSISCHE EINMARSCH IN DIE UKRAINE UND REPOWEREU

Die Gasinfrastruktur wurde also in den letzten Jahren ausgebaut und dank des grünen Etikettenschwindels beim Gas wird diese Entwicklung wohl weitergehen. Allerdings kam 2022 ein neuer Faktor hinzu: der Einmarsch Russlands in die Ukraine. Gas war schon lange ein politischer Dauerbrenner in der EU, denn Russland ist der wichtigste regionale Produzent. Es liegt daher nahe, die vielen Infrastrukturprojekte als Reaktion auf den Krieg in der Ukraine zu deuten. Doch verschiedene Expert*innen widersprechen dieser einfachen Lesart. Bereits im Januar 2020 schrieb die Denkfabrik Artelys, dass „die bestehende Gasinfrastruktur in der EU ausreicht, um verschiedene Szenarien künftiger Gasnachfrage abzudecken, selbst bei massiven Versorgungsunterbrechungen."[14] Mit anderen Worten: Die EU wäre 2020 in der Lage gewesen, ihre Gasversorgung auch bei deutlich geringeren Importen aus Russland aufrechtzuerhalten. Trotzdem verstärkte die EU nach der Invasion weiter ihre Abhängigkeit vom Gas.

Der russische Einmarsch brachte die EU und insbesondere Deutschland in große Verlegenheit. Über Jahre hatte sich die Union in eine immer tiefere Abhängigkeit von russischem Gas manövriert, ohne je systematisch gegenzusteuern. Nun sah sich die EU mit der grotesken Situation konfrontiert, dass Russland einen Krieg führte, den es teils mit den Erlösen aus Gaslieferungen an die EU finanzierte und dies weiterhin tat. Schnell wurden Sanktionen gegen Russland verhängt und die Gaseinfuhren aus dem Land stärker eingeschränkt, jedoch nicht vollständig ausgesetzt. Für viele war dies der Moment, um nicht nur die Abhängigkeit von russischem Gas, sondern grundsätzlich die Gasabhängigkeit zu beenden. Doch andere verfolgten eine andere Linie.

Im März 2022, wenige Wochen nach Kriegsbeginn, traf sich Ursula von der Leyen mit einer Delegation des ERT, um die Lage zu erörtern. Wann immer die EU an einem Scheideweg stand, war der ERT zur Stelle, und die Invasion in der Ukraine war dabei keine Ausnahme. Der einzige Unterschied bestand darin, dass es dieses

Mal um die Zukunft der Energieversorgung ging. Die Kommissionspräsidentin war offen für Ideen und schrieb einige Tage später, am 23. März 2022, auf Twitter, dass sie mit „CEOs von Energieunternehmen und mit dem ERT" gesprochen habe und dass die Kommission nun eine Gruppe von Industriesachverständigen einrichten werde, „um unsere Abhängigkeit zu verringern."

Wir bei Corporate Europe Observatory wollten natürlich wissen, wer diese Fachleute waren. Es stellte sich heraus, dass die Kommission nicht sofort beabsichtigte, die besagte Gruppe in das offiziell verpflichtende Verzeichnis der Sachverständigengruppen aufzunehmen, weshalb wir Zugang zu dem Dokument beantragen und später eine offizielle Beschwerde in der Sache einreichen mussten. Erst viele Monate später, im Oktober 2022, wurde die Liste schließlich veröffentlicht.[15] Die Sachverständigen, welche die Kommission bei der Ausarbeitung der Strategie unterstützten, kamen alle aus dem Energiesektor, wobei Öl- und Gasunternehmen wie Shell, BP, Total, Enel und viele andere stark vertreten waren. Klimaexpert*innen oder Umweltschutzorganisationen waren hingegen nicht beteiligt.[16] Es handelte sich also um eine beratende Gruppe mit einem eigenen Interesse.

Die Arbeit der Gruppe und die anschließenden Verhandlungen im Rat führten zu RePowerEU, einem Programm, das einen Weg vorschlägt, wie Europa unabhängig von russischen Gas werden kann. Bereits im Mai 2022 hatte die Kommission die Grundgedanken des Plans ausgearbeitet. Zwar standen ein erneuter Schwerpunkt auf erneuerbare Energien und das Ziel, den Anteil der erneuerbaren Energien von 40 auf 45 % zu erhöhen, fest, aber zugleich kam auch dem Ausbau fossiler Brennstoffe in Form neuer Gas- und Ölinfrastrukturen große Bedeutung zu.

Die EU und mehrere Mitgliedstaaten verhandelten eilig über neue Energiepartnerschaften, unter anderem mit Aserbaidschan, Ägypten, Israel, Algerien und Katar. Damit wurde die Abhängigkeit von Russland reduziert – aber zugleich die Abhängigkeit von anderen autoritären Regimen vergrößert.

Bis Januar 2023 hatte die EU im Zuge der Invasion 34 neue Gasinfrastrukturprojekte in 10 Mitgliedstaaten genehmigt, dazu 7 Pipelineprojekte. Gleichzeitig wurde vereinbart, dass die Mitgliedstaaten Gelder aus der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF), die ursprünglich für den grünen Übergang vorgesehen waren, zur Finanzierung von RePowerEU-Projekten nutzen durften. Das bedeutet konkret: Mittel aus dem COVID-19-Hilfsfonds flossen in neue Gasprojekte.[17]

Dass die EU sich kurz- und mittelfristig hartnäckig auf Gas konzentriert, bremst langfristige Klimaschutzmaßnahmen aus. Je mehr in die Gasinfrastruktur investiert werden muss, desto größer sind der Anreiz und der Druck, langfristig weiter auf Gas zu setzen.

THEORIE UND REALITÄT IM EMISSIONSHANDEL

Die Fixierung auf Gas ist jedoch nur eine der Schwachstellen des Grünen Deals. Die zweite große Schwachstelle ist das Instrument, das oft als Herzstück der EU-Klimastrategie bezeichnet wird: der Emissionshandel (*Emissions Trading System*, ETS) bzw. die Emissionszertifikate.

Der Emissionshandel wurde geschaffen, um Druck auf die energieintensivsten Unternehmen auszuüben, damit sie ihre Produktion klimafreundlicher gestalten und ihren Energieverbrauch senken. Er deckt jedoch weder alle Wirtschaftszweige noch die gesamte Bandbreite der EU-Klimapolitik ab. Da aber etwa 45 % der Emissionen in der EU unter das ETS fallen, ist es von entscheidender Bedeutung, was in den abgedeckten Sektoren, nämlich der Industrie und der Energieerzeugung, geschieht.

Die Grundidee des Systems ist einfach: Unternehmen, die weniger Treibhausgase ausstoßen, als ihnen an Emissionsrechten zugeteilt wurde, können ihre überschüssigen Zertifikate verkaufen und so Geld verdienen. Umgekehrt können sie bei Bedarf zusätzliche Zertifikate kaufen, sofern genügend auf dem Markt verfügbar sind. Dieses marktbasierte System soll sicherstellen, dass Einsparungen dort vorgenommen werden, wo sie am kostengünstigsten sind.

Nach Ansicht der Kommission ist das ETS daher „der Grundstein der Bestrebungen der Europäischen Union" zur Bekämpfung des Klimawandels und eines der „kosteneffizientesten Instrumente zur Verringerung von Treibhausgasen."[18] Es ist der Gegenentwurf zu dem, was die Kommission als traditionelle Regulierung durch „Befehl und Kontrolle" bezeichnet,[19] bei der Unternehmen einfach aufgefordert werden, Emissionen zu senken oder energieeffizientere Produktionsmethoden zu nutzen.

Die Wirtschaftslobby hat das ETS von Beginn an massiv unterstützt. Bereits 1993 äußerte sich der ERT zu künftigen Klimapolitik der EU und stellte fest: „Vorschriften und Steuern sind nicht der einzige Weg. Handelbare Genehmigungen können sinnvoll sein, wenn ein bestimmtes Niveau an Gesamtemissionen

ökologisch akzeptabel ist."[20] Für BusinessEurope war der Emissionshandel daher stets eine Garantie dafür, dass die Klimapolitik nicht der Wettbewerbsfähigkeit schadet – und das aus guten Gründen.

DIE ERSTEN DREI PHASEN DES ETS

Das ETS durchlief drei Phasen, die alle von erheblichen Schwierigkeiten geprägt waren. In der Phase I (2005–2007) wurden so viele Emissionszertifikate ausgegeben, dass der Preis für die Verschmutzungsrechte ins Bodenlose fiel. Es wurde so billig, zusätzliche Zertifikate zu kaufen, dass der gesamte Mechanismus seine Lenkungswirkung verlor. Phase II (2008–2012) fiel mit der globalen Finanzkrise zusammen, die große Teile der Wirtschaftstätigkeit in der EU zum Erliegen brachte. Auch dies führte dazu, dass Zertifikate extrem günstig waren.

Allerdings kam es durchaus zu einem Rückgang der Emissionen: Zwischen 2005 und 2012 sanken die CO_2-Emissionen in der gesamten EU um rund 1,1 Gigatonnen und dieser Trend galt auch für die vom ETS abgedeckten Sektoren. Laut einer Analyse des Forschungsinstituts CDC Climat von 2013 war der Rückgang jedoch nicht dem ETS zu verdanken. Vielmehr sei der Rückgang auf die Wirtschaftskrise sowie auf die EU-Politik zur Förderung erneuerbarer Energien und zur Steigerung der Energieeffizienz zurückzuführen.[21]

In Phase III (2013–2020) wurden die Zertifikate erstmals versteigert, aber auch diese Phase war von Schwierigkeiten geprägt. Zum einen wurden großzügig kostenlose Zertifikate an Industrien verteilt, die ihre Wettbewerbsfähigkeit bedroht sahen. Zum anderen begann der Preis für Emissionsrechte erneut zu sinken. Ein Bericht des Klimarats der dänischen Regierung aus dem Jahr 2017 zeigte die Probleme dieser letzten Phase auf: Demzufolge war das System aufgebläht und litt unter einem großen Überschuss an Zertifikaten. Die Folge war ein niedriger Preis für die Zertifikate, sodass das System keine echte Triebkraft für den grünen Wandel darstellte.[22]

Allgemein wird angenommen, dass ein Preis auf Emissionen Unternehmen dazu anregen sollte, in klimafreundlichere Produktionsmethoden zu investieren. Allerdings darf dabei die Rolle der Produktionsverlagerung nicht übersehen werden. Seit 1990 – dem sogenannten „Basisjahr", auf das sich alle Reduktionsziele beziehen – wurde ein erheblicher Teil der industriellen Produktion von Europa nach China, Vietnam, Indonesien und andere Länder des globalen Südens verlagert. Um die Wirkung des ETS wirklich beurteilen zu können, braucht es daher eine Analyse auf Unternehmensebene. Eine solche Analyse fällt ernüchternd aus:

Eine Studie aus dem Jahr 2021, die die Energie- und Fertigungsindustrie in den fünf größten EU-Volkswirtschaften im Zeitraum 2005–2017 untersuchte, kam zu folgendem Ergebnis:

„Nach dreizehn Jahren der Regulierung von CO_2-Emissionen bemühten sich nur wenige Betriebe proaktiv um eine weitreichende Dekarbonisierung, während in vielen stattdessen die Emissionen zunahmen. In den meisten untersuchten Fällen deutet das schlechte Abschneiden bei der Emissionsminderung nach 2013 darauf hin, dass die strengeren Vorgaben der Phase III des EU-ETS nicht zu einer Senkung der Emissionen geführt haben. Stattdessen sind wahrscheinlich zusätzliche Maßnahmen erforderlich, um bis 2050 CO_2-neutral zu werden."[23]

MANIPULATIVE STATISTIKEN UND FALSCHER OPTIMISMUS

Trotz alledem hört man immer wieder Gutes über die Wirkung des ETS – beispielsweise von Eurostat, dem Statistischen Amt der Europäischen Union. Dort hieß es in einem Artikel über eine im Dezember 2022 veröffentlichte Bestandsaufnahme, dass die Fertigungsindustrie zwischen 2008 und 2021 ihre Emissionen um ganze 23 % gesenkt habe.[24] Solche Aussagen verdienen einer genauen Prüfung – mit einem Ergebnis, das den Verfechter*innen des ETS kaum gefallen dürfte. Im Zeitraum von 2013 bis 2021 sanken die Gesamtemissionen der Industrie in der EU tatsächlich nur um schlappe 2 %.[25]

Dass die Zahlen so weit auseinander liegen, erklärt sich dadurch, dass Eurostat das Jahr 2008 als Ausgangspunkt für seine Daten wählte, was als Datum nur allzu günstig war, um den Erfolg der Emissionsreduzierung zu belegen. Denn 2008 war das Jahr, in dem die Finanzkrise voll einschlug und in die Eurokrise mündete. Der wirtschaftliche Abschwung führte dazu, dass Unternehmen reihenweise schließen mussten und ihre Emissionen quasi mit ins Grab nahmen. Diese Welle dauerte bis 2012 an. Letztlich war die Senkung also nicht dem ETS zu verdanken, sondern der Finanzkrise.

In den letzten Jahren mag der Emissionshandel durchaus eine gewisse Wirkung entfaltet haben. Dies sollte allerdings vor dem Hintergrund der sehr hohen Energiepreise gesehen werden, die ohnehin Anreize für Unternehmen schaffen, ihre Emissionen zu senken. So lag der Preis für die Emission einer Tonne CO_2 zwischen 2011 und 2017 bei weniger als 10 Euro. In den Folgejahren stieg er kontinuierlich an und erreichte im Februar 2023 einen Rekordwert von rund 100 Euro pro Tonne. Im Oktober 2023 fiel der Preis zwar auf etwa 82 Euro, lag damit aber

immer noch deutlich über dem Niveau der Vorjahre. Diese Entwicklung ist teilweise auf strengere Vorgaben zurückzuführen, wie etwa eine Absenkung der Gesamtzahl an Zertifikaten. Doch mindestens genauso entscheidend sind die hohen Energiepreise, die den Emissionshandel überlagern. Wenn das Ziel darin besteht, Unternehmen zu klimafreundlicherem Verhalten zu bewegen, ist der Emissionshandel bestenfalls ein sehr unsicheres Instrument.

Nichtsdestotrotz bleibt das ETS ein Eckpfeiler der EU-Klimapolitik, weil sich große Unternehmen mit einer marktbasierten Option, die sie manipulieren können, wohler fühlen. So lässt sich eine „Regulierung durch Anordnung und Kontrolle" vermeiden und es gibt keine „störenden" Eingriffe in den Markt. Außerdem ermöglicht es eine passgenaue Behandlung einzelner Sektoren und Unternehmen. Diese Feinabstimmung kann auf verschiedene Weise erfolgen, doch eine davon verdient besondere Erwähnung: die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten.

KOSTENLOSE ZERTIFIKATE FÜR DIE WETTBEWERBSFÄHIGKEIT

Gut geplante Lobbyarbeit sorgt dafür, dass sich viele Industriezweige über Jahre hinweg nicht um Klimaschutz oder den grünen Umbau ihrer Produktionsprozesse kümmern müssen. Denn sie erhalten großzügige Mengen an kostenlosen Emissionszertifikaten – oft im Übermaß. Steht eine Überprüfung der Zuteilungsregeln an, herrscht reger Betrieb rund um die Sitzungsräume der EU-Kommission. So hatte die Kommission im Zuge der Ausarbeitung eines Vorschlags für Änderungen am ETS im Jahr 2015 ganze 52 Sitzungen mit Vertreter*innen der Wirtschaft. Insbesondere die Öl-, Energie-, Stahl-, Zement-, Chemie- und Transportindustrie sind dabei Stammgäste.[26]

Das immer gleiche Argument lautet, dass europäische Unternehmen im globalen Wettbewerb benachteiligt würden, wenn ihnen Klimavorgaben auferlegt werden. Diese vermeintliche Gefahr ist unter dem Schlagwort *Carbon Leakage* bekannt – die Abwanderung emissionsintensiver Produktion ins außereuropäische Ausland. Doch Belege für diese These gibt es kaum. Mehrere Studien kamen zu dem Ergebnis, dass in den ersten beiden Phasen des Emissionshandels keinerlei Anzeichen für eine solche Verlagerung zu finden sind. Selbst die Internationale Energieagentur konnte im Jahr 2008 in den besonders energieintensiven Branchen wie Stahl, Zement oder Aluminium keinen Beleg für *Carbon Leakage* finden.[27] [28] Eine 2013 von der Denkfabrik Ecorys im Auftrag der Europäi-

schen Kommission durchgeführte Studie kam ebenfalls zu dem Ergebnis, dass in den ersten beiden Phasen des ETS nichts auf *Carbon Leakage* hindeutete.[29] Eine dritte Studie der *London School of Economics* aus dem Jahr 2015 ergab, dass der Emissionshandel allenfalls einen geringen Effekt auf die Wettbewerbsfähigkeit hat.[30] Das Wehklagen der Wirtschaft ist also durch wenig bis gar keine Beweise gestützt. Und dennoch zeigt es Wirkung.

Eine paar Treffen, gute Kontakte im EU-System und eine Menge Briefe und Pressemitteilungen – meist reicht dies aus, um Entscheidungsträger*innen offener für Zugeständnisse zu machen. Viele Industriezweige arbeiten sogar so effizient, dass sie ohne große Mühe überschüssige kostenlose Zertifikate erhalten und durch deren Verkauf sogar ein beträchtliches Zusatzeinkommen erzielen. Nach eigenen Angaben der Kommission fuhr die Zementindustrie auf diese Weise satte 3 Milliarden Euro ein. Und der Ölkonzern Shell nahm der Denkfabrik CE Delft zufolge bis 2016 dank des ETS 781 Millionen Euro ein.[31] Insgesamt wurden zwischen 2008 und 2019 kostenlose Zertifikate im Wert von 200 Milliarden Euro vergeben, was den Unternehmen laut CE Delft zusätzliche Gewinne von 50 Milliarden Euro brachte.[32]

In Anbetracht dessen haben die Industrieunternehmen keinen Grund, sich um eine Verringerung der Emissionen zu bemühen, und könnten beim globalen grünen Wandel ins Hintertreffen geraten. So stößt die europäische Zementindustrie pro Tonne produzierten Zements mehr CO_2 aus als die Zementindustrie in China und Brasilien zusammen.[33]

Kostenlose Zertifikate waren auch eines der Hauptthemen, als die EU nach Annahme des Grünen Deals ihre Regeln für den Emissionshandel mit dem Paket *Fit for 55* verschärfte. Damit sollte die Senkung der EU-Emissionen um 55 % bis 2030 sichergestellt werden. Dazu wurde eine Obergrenze (engl. *Cap*) für die Gesamtzahl der verfügbaren Zertifikate eingeführt, aber das System der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten sowie eine Reihe verschiedener Pools für die Zuteilung in bestimmten Situationen wurden beibehalten. Erst ab 2034 soll der Übergang zu einem System erfolgen, in dem alle Zertifikate versteigert werden.

Carbon Market Watch, eine Organisation, die das ETS seit vielen Jahren aufmerksam beobachtet und kritisiert, zeigte sich ob der endgültigen politischen Einigung über die neue Version des ETS ernüchtert: „Aus Angst vor dem Schreckgespenst der angeblichen zukünftigen Deindustrialisierung Europas bleiben die

politischen Entscheidungsträger bei ihrem falschen Ansatz, die Schwerindustrie nicht in die Pflicht zu nehmen," kommentierte Sabine Frank, die Geschäftsführerin der Organisation. In der EU gelte das Verursacherprinzip eindeutig nicht und es fehle erneut an Anreizen zur Umstellung auf eine nachhaltigere Produktion, schrieb Carbon Market Watch. „Der Grund dafür ist, dass die Politik die Schwerindustrie weiterhin mit geschenkten Verschmutzungsrechten im Wert von über 400 Milliarden Euro überhäuft. Diese Praxis hat in der Vergangenheit nachweislich nicht zu einer Verringerung der Emissionen geführt."[34]

EINFUHRZÖLLE – DOPPELT HÄLT BESSER

Es war keine leichte Aufgabe für die Kommission, aber der Europäische Grüne Deal schreibt tatsächlich die endgültige Abschaffung der kostenlose Zertifikate vor. Das führte natürlich zu Klagen der Industrie über die immer schärfere internationale Konkurrenz. Als Antwort darauf versprach die Kommission, parallel dazu eine Steuer auf den Import von Produkten zu erheben, bei denen der Emissionshandel nach ihrer Ansicht (und natürlich jener der Industrie) zu einer Benachteiligung der EU-Produzent*innen führt, die Pflichten im Rahmen des ETS haben. Dies wird als CO_2-Grenzausgleichsmechanismus (engl. CBAM) bezeichnet.

Die unmittelbare Reaktion von BusinessEurope war, dass es beides geben müsse: kostenlose Zertifikate und Einfuhrabgaben. Im Juni 2021 schrieb der Präsident von BusinessEurope, Markus Beyrer, an die Kommission, die kostenlose Zuteilung sei „von entscheidender Bedeutung, um weltweit gleiche Wettbewerbsbedingungen aufrechtzuerhalten und gleichzeitig Anreize für die EU-Produzenten zu schaffen, sich für die leistungsstärksten Anlagen zu entscheiden."[35] Wie so oft schlug er Alarm: „Die Verlagerung von CO_2-Emissionen ist in vielen Sektoren bereits bedauerlicherweise Realität und es muss unbedingt verhindert werden, dass dieses Phänomen unsere Wettbewerbsfähigkeit und unsere Klimaschutzbemühungen untergräbt."[36] In dem Schreiben plädierte Beyrer sowohl für kostenlose Zertifikate als auch für CBAM-Abgaben. Und so geschah es. Bis 2034 werden kostenlose Zertifikate und Einfuhrzölle nebeneinander bestehen, was einige als doppelten Schutz für bestimmte Branchen sehen.

Dieser Schritt löste vor allem in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen große Befürchtungen und Kritik aus. Ein Bericht über die Auswirkungen von CBAM in Afrika kam zu dem Schluss, dass der Kontinent durch die neue Regelung jährlich 15 Milliarden Euro (16 Milliarden US-Dollar) seines BIP verlieren wird.[37] Da international seit langem anerkannt ist, dass die Hauptver-

antwortung für die Bewältigung der Klimakrise bei den reichsten Ländern liegt, wird dieser Schritt der EU zwangsläufig eine Gegenreaktion auslösen. So hat die indische Regierung bereits in Erwägung gezogen, eine formelle Beschwerde bei der WTO einzureichen.

ETS FÜR SCHIFFFAHRT, LUFTFAHRT UND STRASSENTRANSPORT

Angesichts all der Schwächen des EU-Emissionshandels war der Vorschlag im Grünen Deal, das System auf drei weitere Branchen auszuweiten – Schifffahrt, Luftverkehr und Straßentransport –, nicht gerade vielversprechend. Zumindest nicht nach Ansicht der Umweltschutzverbände und Denkfabriken, die sich mit diesen Branchen auskennen.

Für die Schifffahrt kam das britische Beratungsunternehmen UMAS zu einem klaren Ergebnis: Der Preis für Emissionszertifikate müsste bei rund 200 Dollar pro Tonne liegen, um eine spürbare Lenkungswirkung zu erzielen – also deutlich über den bisherigen Höchstständen.[38] Tatsächlich ist der Preis für Zertifikate fast immer niedriger als nötig. Zwar ist es bemerkenswert, dass für die Schifffahrt überhaupt ein System zur Emissionsminderung geschaffen wurde, aber ein echter Durchbruch ist das nicht. Der Preis, den Reedereien zahlen, liegt weit unter dem, was den Unterschied zwischen nachhaltiger und konventioneller Schifffahrt ausmachen würde. Der Anreiz für einen technologischen Wandel bleibt entsprechend unzureichend.[39]

Beim Luftverkehr ist die Entwicklung noch eklatanter. Aus dem Grünen Deal ging bereits deutlich hervor, dass die EU eine Vereinbarung unter der Schirmherrschaft der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) anstreben würde, in welcher die Luftfahrtindustrie selbst den Ton angibt. Ein solcher Deal war jedoch nicht in Sicht. Statt alle Flüge, auch internationale, einzubeziehen, beschränkte sich die EU darauf, den innereuropäischen Luftverkehr ins ETS aufzunehmen. Das heißt: Nur Kurzstreckenflüge werden etwas teurer. „Wir stehen kurz davor, in Sachen Klimaschutz ein weiteres Jahrzehnt mit Untätigkeit zu verschwenden, weil die EU-Regierungen gegenüber der ICAO zu feige sind", kritisierte Jo Dardenne von *Transport & Environment*.[40]

Dabei ist der Luftverkehr seit Jahrzehnten einer der am schnellsten wachsenden Sektoren für Treibhausgasemissionen und jeglicher Plan muss sich zunächst einmal damit befassen. Dass die Kosten für die Teilnahme am Emissionshandel an sich den Flugverkehr verringern, glaubt dabei niemand. Die Hoffnung vieler

Abgeordneter im Europäischen Parlament ist vielmehr, dass die Einnahmen aus dem ETS in Zukunft die Entwicklung nachhaltigerer Technologien finanzieren. Das ist ein enormer Akt der Geduld – und des Optimismus. Der Weg zu einer auch nur annähernd klimafreundlichen Luftfahrt ist noch sehr weit.[41]

Schließlich haben wir den Straßentransport. Was Autos, Busse und Lastwagen betrifft, wird das ETS die Preise kaum spürbar beeinflussen und schon deshalb nicht zu wesentlichen Verhaltensänderungen führen. Das NRO-Netzwerk *Transport & Environment* hat berechnet, wie sich die zusätzlichen Kosten für CO_2-Zertifikate auf den Benzinpreis auswirken würden, und kam auf einen Preisanstieg um ca. 50 Cent pro Liter, ausgehend vom (recht hohen) Preis der Zertifikate Anfang 2020. Dieser Schätzung nach wird dies im Laufe der Zeit zu einer Verringerung der Emissionen aus dem Straßentransport um 2 % führen.[42] Das Fazit von *Transport & Environment* lautete daher, dass das ETS keine Lösung für den Straßentransport darstellt. Umgekehrt erklärt dies, warum gerade die Automobilindustrie das System so stark befürwortet.[43]

Allerdings hat sich die Autoindustrie inzwischen selbst verändert. Europäische Hersteller investieren eifrig in die Produktion von Elektroautos. Das allerdings ist eine Folge des globalen Wettbewerbs und eines veränderten Konsumverhaltens – nicht des Emissionshandels. Elektroautos sind inzwischen erklärtermaßen die Zukunft – in der Politik ebenso wie bei den Herstellern. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Autobranche bereit wäre, einen verbindlichen Ausstiegstermin für Verbrenner zu akzeptieren. Zwar wurde im November 2022 relativ geräuschlos das Verkaufsverbot für neue Verbrenner-Pkw ab 2035 beschlossen – Lastwagen sind davon ausgenommen, die werden uns noch lange begleiten.[44] Doch schon kurz darauf begann die Autoindustrie eine Kampagne, um die Vorgaben abzuschwächen und den Ausstiegstermin auf irgendwann nach 2035 zu verschieben.

DIE AUTOMOBILINDUSTRIE UND DER „GRÜNE" INDUSTRIEPLAN

Nur wenige Industriezweige wurden von der EU so verhätschelt wie die Automobilbranche. Oder besser gesagt, die Branche ist so mächtig, dass es ihren gewieften Lobbyist*innen immer wieder gelang, unerwünschte Regelungen zu verhindern. Die letzten Jahre waren keine Ausnahme.

Beim Emissionshandelssystem und vielen anderen klimapolitischen Maßnahmen nutzt die Automobilindustrie die Verlagerung von CO_2-Emissionen als Hauptargument. Der Verweis auf die globale Wettbewerbsfähigkeit ist das wirksamste Ablenkungsmanöver gegenüber Kommission und Regierungen. Aus diesem Grund ist der internationale Handel ebenfalls eine entscheidende Dimension der europäischen Klimapolitik. Die Kommission sieht es als ihre Hauptaufgabe an, die Industrie in jeder erdenklichen Weise zu schützen und sich gleichzeitig wie eh und je für die Liberalisierung des Welthandels einzusetzen. Dies bedeutet, dass Zölle selten bis nie als Verhandlungsmittel eingesetzt werden, wobei die CBAM eine Ausnahme darstellt.

Subventionen und staatliche Beihilfen sind der EU nicht fremd. In der Landwirtschaft sind sie seit jeher gang und gäbe, und auch in anderen Branchen gibt es Förderungen in Form von Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen, Projektzuschüssen usw. Eine rote Linie galt bislang bei direkten Produktionsbeihilfen. Diese Einschränkung ist sowohl in den internationalen Handelsabkommen, an denen die EU beteiligt ist, als auch in den EU-internen Beihilfevorschriften festgeschrieben und wurde bislang streng durchgesetzt – häufig zum Nachteil des grünen Wandels.

Die Energie- und Inflationskrise der Jahre 2022–2023 brachte jedoch einen Kurswechsel. Die Energiepreise waren bereits vor dem Einmarsch Russlands in die Ukraine im Februar 2022 erheblich gestiegen und nahmen in den Monaten danach weiter zu. Hohe Energiepreise heizten die Inflation an, und die Regierungen in der EU und anderswo versuchten mit unterschiedlichen Maßnahmen gegenzusteuern. In den USA reagierte die Regierung mit dem *Inflation Reduction Act* (IRA), einem 360-Milliarden-Dollar-Programm, das bis 2032 läuft. Es unterstützt vor allem Unternehmen, die US-Rohstoffe verwenden, und soll Arbeitsplätze sichern – insbesondere in strukturschwachen Regionen. Zu den Hauptprofiteuren gehören Hersteller von Elektroautos, die nun von großzügigen Subventionen und Steuererleichterungen profitieren. Der IRA wurde von vielen als der bislang ambitionierteste Klimaplan der USA gefeiert. In den großen US-Medien wurde er als „historisch" bezeichnet.[45]

Die EU-Unternehmen reagierten mit großer Sorge auf diese Entwicklung – nicht zuletzt wegen der ohnehin höheren Energiepreise in Europa. Der IRA brachte das Fass zum Überlaufen und führte zu einer Debatte über eine neue europäische Industriepolitik. Nach erheblichem Druck der Autoindustrie präsentierte die Kommission im Februar 2023 einen Plan zur Förderung der Netto-Null-

Industrie. Ziel ist es, die Wettbewerbsfähigkeit der EU so abzusichern, dass sie auch „im Zeitalter der klimaneutralen weltweit eine Vorreiterrolle einzunehmen“ kann.[46]

Der „Industrieplan zum Grünen Deal für das für das klimaneutrale Zeitalter“ verfolgt in erster Linie industriepolitische Ziele. Deshalb fließen heute so viele staatliche Beihilfen in die Automobilindustrie wie seit Jahrzehnten nicht mehr. Frankreich beispielsweise genehmigte 1,5 Milliarden Euro für die Batterieforschung der Autoindustrie. In den offiziellen Dokumenten zum Industrieplan spielt die Frage, ob diese Förderung tatsächlich dem Klimaschutz dient, nur eine untergeordnete Rolle. Angesichts des politischen Kontextes ist das nicht überraschend: Die Automobilindustrie sowie die französische und deutsche Regierung reagierten schockiert auf den US-Plan und setzten die EU-Kommission massiv unter Druck, eine rasche Antwort auf den IRA zu finden, und obwohl ein industriepolitischer Plan dieser Art nicht direkt im Grünen Deal vorgesehen war, ist er nun ein wichtiger Teil der Klimaschutzmaßnahmen.

Noch ist es zu früh, um die Gesamtauswirkungen des Industrieplan für das klimaneutrale Zeitalter zu beurteilen. Er umfasst Technologieförderung, Rohstoffsicherung und ein „vorhersehbares, kohärentes und vereinfachtes Regelungsumfeld.“ Vieles davon ist zwar alter Wein in neuen Schläuchen, aber es gibt auch einige Neuheiten, doch bei den staatlichen Beihilfen gibt es Neuerungen. Während die EU bisher stets die WTO-Regeln betonte, um gegen Beihilfen anderer Länder vorzugehen, geht sie jetzt selbst einen Schritt weiter: „Die Kommission plant nun, den Mitgliedstaaten bei der Gewährung von Beihilfen in genau festgelegten Bereichen vorübergehend noch mehr Flexibilität einzuräumen“ hieß es in der Mitteilung.[47]

Der umtriebigste Wirtschaftszweig im Vorfeld der Vorstellung des Plans im Februar 2022 war zweifellos die Automobilindustrie. Das Ergebnis wurde vom Automobilherstellerverband ACEA mit Freude aufgenommen, da es die Aussicht auf staatliche Beihilfen eröffnete: „Europa braucht eine starke Antwort auf die grundlegenden Herausforderungen, die der IRA der USA darstellt, und auf die Risiken, die sich daraus für die Abwanderung von Investitionen aus der EU ergeben. Ohne eine stärkere finanzielle und regulatorische Unterstützung für entstehende Industrien wird das Ausmaß der in den USA verfügbaren Subventionen grüne und fortschrittliche Technologien anziehen, und zwar auf Kosten Europas – von der Entwicklung bis zur Produktion und Fertigung.“[48]

Es ist von einer grausamen Ironie, dass dieser „grüne" Industrieplan geschaffen wurde, um die Automobilindustrie zufrieden zu stellen. Dieselbe Branche hat sich seit Jahrzehnten erfolgreich gegen strenge Effizienzvorgaben gewehrt und dafür gesorgt, dass Regulierungen möglichst wenig Einfluss auf ihr Geschäftsmodell haben. In dieser Zeit fehlten Anreize für umweltfreundliche Alternativen. Das ist ein Grund, warum europäische Autobauer bei der Entwicklung von Elektroautos zeitweise ins Hintertreffen geraten sind. Nun werden sie dafür mit Subventionen und Steuererleichterungen belohnt.

Abgesehen vom bitteren Beigeschmack bleibt die Frage: Dient diese Politik tatsächlich dem Klimaschutz? Jüngste Untersuchungen zeigen, dass ein Elektroauto rund 40 Kilometer pro Tag über drei bis vier Jahre gefahren werden muss, bevor es – unter Berücksichtigung des gesamten Lebenszyklus – klimafreundlicher ist als ein herkömmliches Auto.[49] Daher ist zu bezweifeln, ob öffentliche Gelder für mehr Autos eingesetzt werden sollen, selbst wenn diese elektrisch sind.

GRÜNER HANDEL

ETS, CBAM und die neue Industriepolitik zeigen, dass die EU-Klimapolitik nicht nur Innenpolitik ist, sondern auch sehr viel mit Handelspolitik zu tun hat. Der Europäische Grüne Deal enthält viele Elemente, die sich damit befassen, wie die Klimaagenda der EU zu den Prioritäten der globalen Wettbewerbsfähigkeit passt – eine zentrale Frage für jeden Wettbewerbsstaat.

Es ist zum Teil der EU zu verdanken, dass Klima- und Umweltschutz im Welthandel bisher nur eine Nebenrolle spielen. Gemeinsam mit der Industrie hat die EU maßgeblich daran mitgewirkt, ein internationales Handelssystem zu schaffen, das reibungslose globale Wertschöpfungsketten ermöglicht. Während dieses Prozesses – insbesondere bei der Gründung der Welthandelsorganisation in den Jahren 1994 bis 1995 – war der Klimawandel für die Handelsvertreter*innen kaum ein Thema. Dabei zeichnete sich bereits damals ein deutlicher Konflikt zwischen Freihandel und Klimaschutz ab. Die Widersprüche zwischen diesen beiden Zielen werden seither kontrovers diskutiert. Auch die Verfasser*innen des Grünen Deals hatten sichtbar Mühe, dafür eine glaubwürdige Lösung zu finden.

Der Grüne Deal kündigt an, dass die Kommission den Dialog mit Handelspartnern intensivieren wird, um spezifische Nachhaltigkeitskapitel in Handelsabkommen zu entwickeln und die Umsetzung der bereits existierenden Kapitel besser zu überwa-

chen. „In den EU-Handelsabkommen wurden die Nachhaltigkeitsverpflichtungen kontinuierlich verstärkt, insbesondere mit dem Ziel, mehr Klimaschutzmaßnahmen zu erwirken," heißt es. „Diese Bemühungen wurden mit der Ernennung eines Kommissionsbeauftragten für die Durchsetzung von Handelsregeln weiter verstärkt." [50]

Es ist in der Tat so, dass viele bilaterale Handelsabkommen Kapitel oder Anhänge enthalten, die sich mit der Umweltverträglichkeit des Handels und einer nachhaltigen Entwicklung befassen. Diese Kapitel und Anhänge sind jedoch nicht verbindlich und auch wenn die operativen Aspekte der Abkommen Elemente enthalten, die in eine andere Richtung weisen, so stellen sie doch nie ein ausreichendes Gegengewicht dar.

Die Widersprüche zwischen Klima- bzw. Umweltschutz und Handelsabkommen waren der Kommission oft Anlass zur Verlegenheit. Deshalb richtete sie bereits 2011 beratende Gremien ein, um die Einhaltung der Nachhaltigkeitskapitel in Handelsabkommen zu kontrollieren. Diese elf Aufsichtsgruppen wurden „*Watchdogs,*" Wachhunde, genannt und erwiesen sich ebenso als Augenwischerei wie die Nachhaltigkeitskapitel selbst.

Im Oktober 2021 wandten sich die elf Gruppen gemeinsam in einem Schreiben an die Kommission und stellten fest, dass sie ihrer Aufgabe nicht gerecht werden konnten. Sie warfen die Frage auf, ob es überhaupt möglich sei, ihre Ziele zu erreichen. Ihre Empfehlungen fanden in den Prioritäten der EU keine Berücksichtigung. Zwar wurde ihr Beitrag gelegentlich „reflektiert," es gab jedoch keine konkreten Folgemaßnahmen.[51]

In jüngster Zeit hat das Mercosur-Abkommen zwischen der EU und Brasilien, Uruguay, Paraguay sowie Argentinien das fromme Versprechen der Kommission über neue, nachhaltige Handelsabkommen völlig entkräftet. Die Umweltauswirkungen sind so beträchtlich, dass es das wohl umweltschädlichste Abkommen ist, das die EU in den letzten zehn Jahren abgeschlossen hat.[52] Es kommt selten vor, dass ein bilaterales Handelsabkommen aus Gründen des Klimaschutzes große Aufmerksamkeit erregt, doch in diesem Fall ist es sowohl brasilianischen als auch europäischen Umweltorganisationen gelungen, die Kommission zum Handeln zu bewegen. Obwohl das Abkommen schon seit langem unterzeichnet war, versuchte die EU 2023, den sehr schwachen und unverbindlichen Formulierungen zum Klimawandel, zur Nachhaltigkeit und zur Entwaldung durch ein

Addendum mehr Nachdruck zu verleihen. Das Endergebnis konnte jedoch nach Ansicht von Nichtregierungsorganisationen nicht überzeugen.[53]

Die nationale Parlamente in der EU berücksichtigten Umweltauswirkungen, die bei der Unterzeichnung der Abkommen im Jahr 2019 noch nicht abzusehen waren. Im März 2021 entschied die Europäische Bürgerbeauftragte, dass die Kommission einen schwerwiegenden Fehler begangen hatte, weil sie es versäumt hatte, vor der Unterzeichnung des Abkommens eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen, wie es die EU-Vorschriften verlangen. Dies sei ein „Missstand in der Verwaltung."[54]

Die Kommission muss sich deshalb weiterhin um ihren Ruf bemühen, wenn es um den Anspruch geht, nachhaltige Handelsabkommen als Teil der Klimastrategie voranzubringen. Bislang bleiben solche Abkommen mit EU-Beteiligung allerdings Theorie.

VOM HOF AUF DEN TISCH

In einem Bereich macht der Grüne Deal einen spürbaren Schritt nach vorn, ohne der Industrie offensichtliche Schlupflöcher zu lassen: bei Landwirtschaft und Lebensmitteln. Die Landwirtschaft soll nachhaltiger werden – so sieht es die Strategie „Vom Hof auf den Tisch" vor. Unter anderem soll „die Abhängigkeit von Pestiziden und antimikrobiellen Mitteln" verringert sowie der „übermäßigen Einsatz von Düngemitteln" reduziert werden. „Die Kommission wird auf der Grundlage eines Dialogs mit den Interessenträgern ermitteln, welche Maßnahmen, einschließlich solcher legislativer Art, erforderlich sind, um diese Reduktionen zu erreichen," heißt es weiter.[55] Zudem soll der Anteil des ökologischen Landbaus steigen. Die EU will außerdem „einen nachhaltigen Lebensmittelverbrauch sowie erschwingliche und gesunde Lebensmittel für alle" fördern.[56]

Das ist Musik in den Ohren der Biobäuer*innen, aber die Interessenvertretungen in diesem Bereich sind berüchtigt: die Großbäuer*innen und die Agrarindustrie haben erheblichen Einfluss. Im Mai 2020 ergänzte die Kommission die Strategie um das Ziel, den Einsatz chemischer Pestizide und besonders gefährlicher Pestizide bis 2030 zu halbieren.[57] Der Rat und das Parlament unterstützten das Vorhaben.

Allerdings fehlten der Strategie ein konsequenter Aktionsplan und konkrete Schritte zur Umsetzung. Darüber hinaus ergab sich eine erste Hürde: Zur Umsetzung ist eine Änderung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) erforderlich. Wenn

die Strategie keine wesentlichen Veränderungen an der Landwirtschaftsförderung bringt, sind die Aussichten für die Umstellung auf Bio-Landwirtschaft schlecht. Außerdem steht dem Projekt eine starke Koalition aus Großbäuer*innen, der Agrarindustrie und mehreren Regierungen gegenüber.

Der Dachverband COPA-COGECA, seit Jahrzehnten Sprachrohr der Großbäuer*innen in der EU, startete eine Kampagne, um verbindliche Vorgaben zu vermeiden und die Zielwerte zu senken. Dabei erhielt er Unterstützung von der Chemie- und der Lebensmittelindustrie – darunter der deutsche Konzern BASF und der internationale Verband der Pestizidhersteller*innen CropLife.[58]

Ihre Taktik bestand darin, die Strategie „Vom Hof auf den Tisch" so weit wie möglich aus der GAP herauszuhalten, und ihre Chance kam kurz nach der Einführung des Grünen Deals und der Strategie, als die Überarbeitung der GAP-Vorschriften anstand.

Eine ungewöhnliche Koalition aus Kleinbäuer*innen, Umweltschutzverbänden und der Kommission stellte sich gegen Großbäuer*innen, die Agrarindustrie und insbesondere die deutsche und französische Regierung.[59] Doch letztere behielten die Oberhand. Als die endgültige Fassung der überarbeiteten Agrarpolitik im November 2021 fertig war, enthielt sie keine wichtigen Bedingungen für die Agrarförderung.

Nach der russischen Invasion in der Ukraine im Februar 2022 nutzte die Agrarindustrie die Situation als Vorwand, um eine Verschiebung der Pläne oder gar deren Streichung zu fordern.[60] Kurz darauf kündigte Landwirtschaftskommissar Janusz Wojciechowski an, dass der Plan „im Lichte der Probleme bei der Lebensmittelversorgung," die die Invasion angeblich verursacht habe, erneut geprüft werde.

Dies sollte zu Spannungen innerhalb der Kommission führen. Als der lang erwartete Vorschlag zur Halbierung des Pestizideinsatzes bis 2030 im Juni 2022 vorgelegt wurde, sagte der niederländische Kommissar Frans Timmermanns: „Den Krieg in der Ukraine zu nutzen, um Vorschläge abzuschwächen und den Europäern Angst zu machen, dass Nachhaltigkeit weniger Lebensmittel bedeutet, ist offen gesagt geradezu unverantwortlich [...]. Denn die Klimakrise und die Krise der biologischen Vielfalt sind unübersehbar. Und jeder europäische Bürger erlebt das heute täglich, egal wo er lebt. Lassen Sie uns ganz offen sein: Die Wissenschaft sagt klar, dass eben das unsere langfristige Ernährungssicherheit bedroht."[61]

Dennoch wurde die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ bei einer Ratssitzung im Dezember 2022 verschoben. Der Rat war der Meinung, dass eine tiefergehende Folgenabschätzung des Vorschlags erforderlich sei.[62] Da Folgenabschätzungen zeitaufwändig sein können und sowohl dem Druck von Lobbyist*innen als auch einer langwierigen internen Prüfung durch die Kommission unterliegen, war dies ein ernstzunehmender Schritt. Ende 2022 wirkte der Plan für mehr ökologischen Landbau und einen deutlich geringeren Einsatz von Pestiziden daher nur noch wie eine zaghafte Absichtserklärung.[63]

KOSTSPIELIGE KLIMAPOLITIK VERSUS SPARPOLITIK

Der grüne Wandel wird teuer. Laut Grünem Deal sind in der EU jedes Jahr zusätzliche Investitionen in Höhe von rund 260 Milliarden Euro nötig, um das Emissionsziel für 2030 zu erreichen.[64] Darüber hinaus enthält er einige durchaus kostspielige Pläne, die neben erneuerbaren Energien auch die energetische Sanierung des Gebäudebestandes umfassen – ein Bereich, in dem dringlicher Handlungsbedarf besteht. Alles spricht dafür, dass der Betrag von 260 Milliarden Euro viel zu niedrig angesetzt ist.

Unklar bleibt jedoch, woher das Geld kommen soll. Die Pläne könnten zu einer schweren Belastung werden, insbesondere da die Wirtschaften aller EU-Mitgliedsstaaten von der COVID-19-Pandemie stark getroffen wurden. Man könnte argumentieren, dass jetzt der Moment für entschlossenes Handeln gekommen ist – selbst wenn das höhere Schulden und ein größeres Haushaltsdefizit bedeutet.

Große Investitionen wären zweifellos gerechtfertigt, doch die Mitgliedstaaten können nicht einfach neue Schulden aufnehmen. In der EU gelten strenge Haushaltsvorschriften: Sind Defizit und Schulden zu hoch, wird der finanzpolitische Schraubstock angelegt. Wie bereits in Kapitel 4 dargelegt, sind Versuche, diese Regeln aufzuweichen, immer wieder gescheitert. Auch wenn es hier und da kleine Anpassungen geben könnte, deutet nichts darauf hin, dass die Haushaltsvorschriften aufgehoben oder so reformiert werden, dass sie Raum für umfangreiche öffentliche Investitionen in den grünen Wandel schaffen.

Die Pläne des Grünen Deals scheinen massive öffentliche Investitionen zu erfordern, doch bei der Finanzierung bleibt ein großes Fragezeichen. Ein Beispiel ist die energetische Sanierung des Gebäudebestands. Diese war Teil des Pakets *Fit for 55*, das die Kommission im Juli 2021 vorlegte. Dem Vorschlag zufolge soll

der Gebäudesektor in den ETS eingebunden werden. Das bedeutet: Für Immobilien mit schlechter Energieeffizienz – etwa mangelhafter Dämmung – müssen Emissionszertifikate erworben werden. Umgekehrt können Eigentümer*innen von Immobilien mit sehr gutem Energiestandard Zertifikate auf dem Markt verkaufen.

Betroffen wären damit vor allem Bewohner*innen von Altbauten oder Gebäuden minderer Qualität. Solche Gebäude gibt es viele – und meist leben dort besonders arme Menschen. Martha Myers von *Friends of the Earth* schrieb dazu: „Die Kosten für die Emissionszertifikate werden auf jene Mieter*innen abgewälzt, die es sich nicht leisten können, die Energieeffizienz ihrer Wohnungen zu verbessern, und auf Menschen in Regionen ohne vernünftige öffentliche Verkehrsmittel. Eine erste Schätzung geht davon aus, dass die Energierechnungen der Haushalte um durchschnittlich 429 Euro pro Jahr steigen werden – das können sich viele nicht leisten. Dabei werden nicht einmal signifikante CO_2-Einsparungen erwartet."[65]

Der Vorschlag der Kommission mag eine bequeme und schnelle Lösung für ein großes politisches Problem gewesen sein, nachhaltig war er sicher nicht. Solange keine Lösung für die Finanzierung gefunden wird, bleiben entweder die Auswirkungen gering oder es werden Maßnahmen eingeführt, die zutiefst ungerecht sind und vor allem die Ärmsten treffen. Zum Ausgleich haben Kommission und Rat den Sozialen Klimafonds eingerichtet, der durch Einnahmen aus dem ETS gespeist werden soll. Insgesamt sollen so rund 86 Milliarden Euro zusammenkommen – nicht pro Jahr, sondern über den gesamten Zeitraum.[66]

Das klingt zwar nach viel, reicht aber bei weitem nicht aus. Es ist daher nicht verwunderlich, dass der Mangel an Finanzierung den Fortschritt bei der Renovierung von Gebäuden sehr erschwert. Außerdem zeigen die Zahlen ein allgemeines Problem mit dem Grünen Deal aus finanzieller Sicht: Das Ziel, die Emissionen in der EU um 55 % zu senken, ist mit hohen Kosten verbunden. Nach eigenen Angaben der Kommission werden allein für die Renovierung von Gebäuden jährlich zusätzliche 275 Milliarden Euro benötigt.[67] Damit übersteigt dieser Betrag bereits die geschätzten Gesamtkosten für den Grünen Deal, der laut Kommission mit „zusätzlichen jährlichen Investitionen" von 260 Milliarden Euro auskommen sollte[68] – das reicht also nicht einmal für die Gebäuderenovierung.

DAS MÄRCHEN VOM GROSSEN SCHATZ AUS KLEINGELD

Das Fazit: Die finanziellen Kosten für die Erreichung der Emissionsreduktionsziele sind gewaltig und die Finanzierung ist nicht abschließend geklärt. Kurz nach Einführung des Grünen Deals legte die Kommission einen konkreten Vorschlag vor, wie im Zeitraum von 2021 bis 2027 eine Billion Euro aufgebracht werden könnte. Diese Summe entspricht etwa der Hälfte des gesamten zusätzlichen Investitionsbedarfs und soll aus dem „Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa" stammen.[69]

Der Plan sieht auch beträchtliche Mittel aus privaten Quellen vor, wobei er sich auf Annahmen stützt, die gelinde gesagt auf wackligen Beinen stehen. Rund die Hälfte der Mittel soll aus dem bestehenden EU-Haushalt stammen.[70] Die Kommission will dies vor allem durch die Integration eines starken grünen Elements in die Regionalbeihilfen und die GAP erreichen. Dies steht zwar im Einklang mit anderen bestehenden Initiativen wie dem Mechanismus für einen gerechten Übergang, ist aber nur eine sehr kleine Initiative zur Unterstützung des grünen Übergangs in besonders geforderten Ländern wie Polen.

Der andere Teil des Plans besteht darin, private Investitionen durch die Kreditvergabe der Europäischen Investitionsbank (EIB) anzuregen. Kleine Zuschüsse oder Darlehensgarantien sollen in große Summen umgewandelt werden. Das ist eine Fortsetzung des sogenannten Juncker-Plans, der 2015 als Antwort auf das schwache Wirtschaftswachstum präsentiert wurde. Damals rechnete man damit, dass ein Beitrag von 21 Milliarden Euro Investitionen in Höhe von 315 Milliarden Euro auslösen würde. Doch aus dem Juncker-Plan wurde nie das versprochene Wirtschaftswunder.

Im September 2019 schätzte die Denkfabrik *Counterbalance*, dass das Wachstum nach vier Jahren weniger als ein Viertel des Zielwerts betrug.[71] Dennoch versucht es die Kommission beim Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa weiter mit demselben Konzept – mit den bekannten Schwächen. Der Grund ist, dass nur große, rentable Projekte unterstützt werden, da die EIB sie sonst gar nicht erst in Betracht ziehen würde. „Der Ansatz, Projekte bankfähig zu machen, lässt außer Acht, dass ein Großteil des Bedarfs für den ökologischen Wandel einfach nicht bankfähig ist und keine Investitionsrendite bietet," schrieb *Counterbalance* in seiner Analyse des Investitionsplans der Kommission.[72]

In den Jahren 2022 und 2023 verlagerte sich der Schwerpunkt der Diskussion über die Finanzierung des Übergangs stillschweigend auf die COVID-19-Hilfen und die Wiederauffüllung der Aufbau- und Resilienzfazilität. Diese Hilfspakete wurden ausdrücklich zur Unterstützung des grünen und digitalen Übergangs entwickelt und sollten mehrere Zwecke auf einmal erfüllen.

Doch selbst, wenn wir uns für einen Moment vorstellen, dass diese Pakete – die einen Zeitraum von rund sechs Jahren abdecken und wahrscheinlich nicht verlängert werden – überhaupt etwas bewirken, sind wir noch weit von den Fortschritten entfernt, die die Kommission mit dem Grünen Deal erreichen wollte.

KLIMAKRISE VERSUS WETTBEWERBSSTAAT

Viele andere kleinere Aspekte des Grünen Deals wurden hier nicht erwähnt, aber anhand der zuvor genannten Beispiele lässt sich der Plan bereits verstehen, den Ursula von der Leyen „Europas Mann-auf-dem-Mond-Moment" nannte. Es handelt sich um einen Plan, bei dem alle Maßnahmen gründlich auf ihre Auswirkungen auf die Wirtschaft und insbesondere die Wettbewerbsfähigkeit geprüft wurden.

dass die Unternehmen möglichst wenig belastet werden – um die Wettbewerbsfähigkeit zu sichern. Genau das ist gelungen. Einen grünen Wandel oder eine deutliche Senkung der Emissionen hat das System allerdings nicht bewirkt. Das ETS war mit so vielen Schwierigkeiten konfrontiert, dass seine zentrale Rolle in der EU-Klimastrategie nur erklärbar ist, wenn man davon ausgeht, dass für die EU-Klimapolitik andere Überlegungen wichtiger sind als der Klimawandel selbst. Was nachhaltige Handelspolitik betrifft, hat die EU ihren Worten keine Taten folgen lassen – stattdessen schloss sie Handelsabkommen mit potenziell fatalen Umweltfolgen wie jenes mit dem Mercosur.

Darüber hinaus haben vage Vorschläge zur Renovierung von Gebäuden wenig Wert, wenn ihnen kein glaubwürdiger Finanzierungsplan zugrunde liegt. Und wenn das Geld für diese oder andere Investitionen aus der öffentlichen Hand kommen soll, wird sich kaum etwas tun, solange die strengen Haushaltsvorschriften der EU nicht grundlegend reformiert werden.

Vergessen wir auch nicht die Strategie „Vom Hof auf den Tisch," die vielleicht der Vorschlag im Grünen Deal ist, der am wenigsten vom Wettbewerbsgedanken

beeinträchtigt wurde. Letztlich wurde sie jedoch von einer starken Agrarlobby und deren politischen Gefolgsleuten massiv abgeschwächt. Und dann ist da noch die Kostenfrage: Woher soll das Geld für den Übergang kommen? Auch hier setzt die EU lieber auf fragwürdige marktbasierte Lösungen und Finanztricksereien, statt die Haushaltsregeln anzupassen.

All das ergibt eine Klimastrategie, die völlig ungeeignet ist, wenn das Ziel die dringend nötige Emissionssenkung sein soll. Zwar können einige Entwicklungen seit 2019 nicht den Urheber*innen der Maßnahmen angelastet werden – das Scheitern der Strategie „Vom Hof auf den Tisch" ist dafür ein gutes Beispiel. Dennoch darf das nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Plan von Anfang an fehlerhaft war. Im Hinblick auf das, was wirklich zählt – nämlich die Verringerung der Emissionen – war der Grüne Deal nie geeignet.

Nach wie vor ist es unwahrscheinlich, dass die EU ihr Ziel, die Emissionen bis 2030 um 55 % zu senken, erreichen wird. Der Europäische Rechnungshof, eine der EU-Institutionen, die für die Überwachung der Arbeit der Institutionen, einschließlich der Emissionen, zuständig sind, schrieb in einem Bericht vom Juni 2023: Der Rechnungshof „fand bisher nur wenige Hinweise darauf, dass im Hinblick auf die Erreichung der ambitionierteren EU-Ziele ausreichende Maßnahmen getroffen werden."[73]

Als Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen im September 2023 vor das Europäische Parlament trat, um die jährliche Rede zur Lage der Europäischen Union zu halten, war ihr Ton dennoch selbstgefällig: „Wir haben die Klima-Agenda zu einer wirtschaftlichen Agenda weiterentwickelt. Damit haben wir eine klare Richtung vorgegeben für Investitionen und Innovation. Und wir haben bereits gesehen, dass diese Wachstumsstrategie auch kurzfristig Früchte trägt. Die europäische Industrie zeigt Tag für Tag, dass sie bereit ist, diesen Übergang voranzubringen. Sie beweist, dass Modernisierung und Dekarbonisierung Hand in Hand gehen können." Wenig überraschenderweise betonte sie zudem, „dass dieser Übergang für die künftige Wettbewerbsfähigkeit Europas entscheidend ist."[74]

Da drängt sich die Frage auf, was eigentlich wichtiger ist: die Senkung der Emissionen oder die Wettbewerbsfähigkeit? Die Kommission scheint zwischen beidem keinen Widerspruch zu sehen. Der Klimawandel wird als goldenes Ei für die Industrie präsentiert, nicht als eine Herausforderung, bei der es um etwas anderes als Marktbeherrschung und Konkurrenzfähigkeit geht. Doch ein Konflikt

ist unvermeidlich, wenn Klimapolitik auf den Wettbewerbsstaat trifft. Schon in der Entwurfsphase des Grünen Deals wurde fast jede Maßnahme so konzipiert, dass sie die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen stärkt.

In den kommenden Jahren wird es immer wieder Gelegenheiten geben, die EU zu einer Kurskorrektur zu bewegen. Die öffentliche Meinung in Europa wird weiter viel mehr fordern, als der Grüne Deal oder künftige offizielle Strategien liefern werden. In diesem Sinne ist das Kapitel noch nicht abgeschlossen. Doch der Kampf gegen die Klimakatastrophe steht eindeutig im Widerspruch zur Strategie des Wettbewerbsstaates. Wer diesen Kampf nur von Richtlinie zu Richtlinie oder von Verordnung zu Verordnung führt, wird damit nicht weit kommen. Der Konflikt muss eine radikalere Komponente bekommen – eine, die bis in den Kern der Arbeitsweise der EU-Institutionen vordringt und sich gegen deren übergeordnete Strategien richtet.

QUELLEN

1 Europäische Kommission, *Presseerklärung von Präsidentin von der Leyen anlässlich der Verabschiedung der Mitteilung zum Europäischen Grünen Deal*, 11. Dezember 2019. Verfügbar unter: ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_19_6749 (Zugriff: 13. Dezember 2023).

2 BusinessEurope, *EU Green Deal must be built on economic foundations*, 11. Dezember 2019. Verfügbar unter: www.businesseurope.eu/publications/eu-green-deal-must-be-built-economic-foundations (Zugriff: 13. Dezember 2023).

3 Europäische Kommission, *Der Europäische Grüne Deal*, KOM(2019) 640 final, 11. Dezember 2019. Verfügbar unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX%3A52019DC0640 (Zugriff: 13. Dezember 2023).

4 Ibid., 3.

5 Sam Morgan, Post-Mortem: Auditors analyse EU's failed carbon capture projects. *Euractiv*, 24. Oktober 2018. Verfügbar unter: www.euractiv.com/section/energy/news/eu-funded-carbon-capture-storage-efforts-failed-say-auditors (Zugriff: 13. Dezember 2023).

6 Corporate Europe Observatory, Food and Water Action Europe, and Re:Common, *The hydrogen hype: Gas industry fairy tale or climate horror story?* (Brussels: Corporate Europe Observatory, 2020). Verfügbar unter: corporateeurope.org/sites/default/files/2020-12/hydrogen-report-web-final_0.pdf (Zugriff: 13. Dezember 2023).

7 Pascoe Sabido, Why Europe can't break free from the gas lobby. *Social Europe*, 13. April 2022. Verfügbar unter: www.socialeurope.eu/why-europe-cant-break-free-from-the-gas-lobby (Zugriff: 13. Dezember 2023).

8 Belén Balanyá und Pascoe Sabido, *The great gas lock-in* (Brüssel: Corporate Europe Observatory, 2017). Verfügbar unter: corporateeurope.org/sites/default/files/the_great_gas_lock_in_english_.pdf (Zugriff: 13. Dezember 2023).

9 Corporate Europe Observatory, Food & Water Europe, Friends of the Earth Europe, and Greenpeace EU, *Big oil and gas buying influence in Brussels* (Brüssel: Corporate Europe Observatory, 2019). Verfügbar unter: corporateeurope.org/sites/default/files/2019-10/FFP%20Briefing%20-%20Big%20Oil%20and%20Gas%20buying%20influence%20in%20Brussels%20-%20Oct%202019.pdf (Zugriff: 13. Dezember 2023).

10 Frédéric Simon, Billions to be wasted on ‚unnecessary' gas projects, study says. *Euractiv*, 20. Januar 2020. Verfügbar unter: www.euractiv.com/section/energy/news/billions-to-be-wasted-on-unnecessary-gas-projects-study-says (Zugriff: 13. Dezember 2023).

11 IPCC, *Überschrift Statements aus dem Summary for Policymakers* (Genf: IPCC, 2022). Verfügbar unter: www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Headline-statements.pdf (Zugriff: 13. Dezember 2023).

12 Internationale Energieagentur, *Netto-Null bis 2050 - ein Fahrplan für die Global Energie Sektor* (Paris: Internationale Energieagentur, 2021). Verfügbar unter: iea.blob.core.windows.net/assets/deebef5d-0c34-4539-9d0c-10b13d840027/NetZeroby2050-ARoadmapfortheGlobalEnergySector_CORR.pdf (Zugriff: 13. Dezember 2023).

13 World Wide Fund for Nature, *EU Taxonomy: Umweltgruppen verklagen EU wegen „grüner" Gaskennzeichnung*, Pressemitteilung, 18. April 2023. Verfügbar unter: www.wwf.eu/?9984966/EU-Taxonomy-Environmental-groups-take-EU-to-court-over-green-gas-label (Zugriff: 13. Dezember 2023).

14 Artelys, *An updated analysis on gas supply security in the EU energy transition, Abschlussbericht* (Paris: Artelys, 2020). Verfügbar unter: www.artelys.com/app/uploads/2020/01/Artelys-GasSecurityOfSupply-UpdatedAnalysis.pdf (Zugriff: 13. Dezember 2023).

15 Europäische Kommission, *Register of Commission Expert Groups and Other Similar Entities*. Verfügbar unter: ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=de&groupID=3865 (Zugriff: 13. Dezember 2023).

16 Rachel Tansey, *A 'Gastastrophic' Mistake* (Brüssel: Corporate Europe Observatory und Friends of the Earth Europe, 2022). Verfügbar unter: www.corporateeurope.org/sites/default/files/2022-10/A%20%27Gastastrophic%27%20Mistake_0.pdf (Zugriff: 13. Dezember 2023).

17 Maria Maggiore, 60 Milliarden Euro, die für die EU-COVID-Rückgewinnung vorgesehen sind, könnten in Projekte für fossile Brennstoffe fließen. *EUobserver*, 9. Januar 2023. Verfügbar unter: euobserver.com/green-economy/156577 (Zugriff: 13. Dezember 2023).

18 Europäische Kommission, *EU Emissions Trading System (EU ETS)*. Verfügbar unter: climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_en (Zugriff: 13. Dezember 2023).

19 Europäische Kommission, *Das Emissionshandelssystem der EU (EU ETS)* (Brüssel: Europäische Kommission,2016). Verfügbar unter: climate.ec.europa.eu/system/files/2016-12/factsheet_ets_de.pdf (Zugriff: 13. Dezember 2023).

20 ERT, *Beating the Crisis*, op. cit., 23.

21 Olivier Gloaguen und Emilie Alberola, *Assessing the factors behind CO_2 emissions changes over the phases 1 and 2 of the EU ETS: an econometric analysis* (Paris: CDC Climat, 2013). Verfügbar unter: www.i4ce.org/wp-content/uploads/13-10-CDC-Climat-R-WP-13-15-Assessing-the-factors-behing-CO2-emissions-changes.pdf (Zugriff: 13. Dezember 2023).

22 Klimarådet, *Det oppustede CO_2-kvotesystem* (Kopenhagen: Klimarådet, 2017). Verfügbar unter: klimaraadet.dk/sites/default/files/imorted-file/analyse_af_kvotemarkedet_final.pdf (Zugriff: 13. Dezember 2023).

23 Letitia Canal Vieira, Mariolina Longo, and Matteo Mura, „Are the European manufacturing and energy sectors on track for achieving net-zero emissions in 2050? An empirical analysis," *Energy Policy*, 156 (2022), doi: 10.1016/j.enpol.2021.112464.

24 Eurostat, *Emissionen der EU-Wirtschaft im Jahr 2021: -22% seit 2008*, 21. Dezember 2022. Verfügbar unter: ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20221221-1 (Zugriff: 13. Dezember 2023).

25 Eurostat, *Datenbrowser*. Verfügbar unter: ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/env_ac_ainah_r2__custom_8828526/default/table?lang=de (Zugriff: 13. Dezember 2023).

26 Corporate Europe Observatory, *Emissions trading reform: romancing the polluters*. Verfügbar unter: corporateeurope.org/de/blog/emissions-trading-reform-romancing-polluters (Zugriff: 13. Dezember 2023).

27 Julia Reinaud, *Climate Policy and Carbon Leakage. Impacts of the European Union Emissions Trading Scheme on Aluminium* (Paris: OECD/IEA, 2008), 2. Verfügbar unter: iea.blob.core.windows.net/assets/c9ab1b11-51a2-4930-abe1-7463a9978b09/Aluminium_EU_ETS.pdf (Zugriff: 13. Dezember 2023).

28 Oscar Reyes, *Paying the Polluters: EU emissions trading and the new corporate electricity subsidies* (Brussels: Corporate Europe Observatory, 2012). Verfügbar unter: corporateeurope.org/sites/default/files/publications/payingthepolluters_0.pdf (Zugriff: 13. Dezember 2023).

29 Ecorys, *Carbon Leakage Evidence Project, Factsheets für ausgewählte Sektoren* (Rotterdam: Ecorys, 2013). Verfügbar unter: climate.ec.europa.eu/system/files/2016-11/cl_evidence_factsheets_en.pdf (Zugriff: 13. Dezember 2023).

30 London School of Economics and Political Science, *New study concludes increases in energy costs are unlikely to have much effect on European businesses and trade*, Pressemitteilung, 2. März 2015. Verfügbar unter: www.lse.ac.uk/granthaminstitute/news/new-report-concludes-increases-in-energy-costs-are-unlikely-to-have-much-effect-on-european-businesses-and-trade (Zugriff: 13. Dezember 2023).

31 Corporate Europe Observatory, *Carbon Welfare, How big polluters plan to profit from EU emissions trading reform* (Brussels: Corporate Europe Observatory, 2016). Verfügbar unter: corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/the_carbon_welfare_report.pdf (Zugriff: 13. Dezember 2023).

32 Sander de Bruyn, Daan Juijn, und Ellen Schep, *Additional profits of sectors und Unternehmen aus dem EU-ETS, 2008-2019* (Delft: CE Delft, 2021). Verfügbar unter: cedelft.eu/wp-content/uploads/sites/2/2021/06/CE_Delft_200402_Additional_Profits_EU_ETS_FINAL_3.pdf (Zugriff: 14. Dezember 2023).

33 Peter Bosch und Jeroen Kuenen, *Greenhouse gas efficiency of industrial activities in EU and Non-EU* (Den Haag: TNO Gebaute Umwelt und Geowissenschaften, 2009). Verfügbar unter: climate.ec.europa.eu/system/files/2016-11/bmsh_6_11_09_tno_report_en.pdf (Zugriff: 13. Dezember 2023).

34 Khaled Diab, Final deal on EU carbon market (ETS) gives heavy industry a free pass at the expense of households and taxpayers. *Carbon Market Watch*, 18. Dezember 2022. Verfügbar unter: carbonmarketwatch.org/2022/12/18/final-deal-on-eu-carbon-market-ets-gives-heavy-industry-a-free-pass-at-the-expense-of-households-and-taxpayers (Zugriff: 13. Dezember 2023).

35 Markus Beyrer, *Letter to Ursula von der Leyen*, 22 Juni 2021. Verfügbar unter: www.businesseurope.eu/sites/buseur/files/media/public_letters/iaco/2021-06-22_mbe-u.vdleyen_-_ets-cbam.pdf (Zugriff: 13. Dezember 2023).

36 Ibid.

37 Terence Creamer, EU carbon border tariffs could knock $16bn off Africa's yearly GDP. *Engineering News*, 15. Februar 2022. Verfügbar unter: www.engineeringnews.co.za/article/eu-carbon-border-tariffs-could-knock-16bn-off-africas-yearly-gdp-2023-02-15 (Zugriff: 13. Dezember 2023).

38 Sophia Parker, Alison Shaw, Isabelle Rojon, und Tristan Smith, *Harnessing the EU ETS to reduce international shipping emissions* (London: UMAS, 2021). Verfügbar unter: www.u-mas.co.uk/wp-content/uploads/2021/12/UMAS-2021-Harnessing-the-EU-ETS-to-reduce-international-shipping-emissions.pdf (Zugriff: 13. Dezember 2023).

39 Chiara Mingozzi, *How does the shipping ETS work?* (Brüssel: Verkehr & Umwelt, 2023). Verfügbar unter: www.transportenvironment.org/wp-content/uploads/2023/02/ETS-Explainer-Briefing-2022-02-1.pdf (Zugriff: 13. Dezember 2023).

40 Transport & Environment, *EU Aviation Deal will see another lost decade in tackling emissions*, Pressemitteilung, 7. Dezember 2022. Verfügbar unter: www.transportenvironment.org/discover/eu-aviation-deal-will-see-another-lost-decade-in-tackling-emissions (Zugriff: 14. Dezember 2023).

41 Sean Goulding Carroll, Lawmakers agree to restrict EU carbon tax to flights within Europe. *Euractiv*, 7. Dezember 2022. Verfügbar unter: www.euractiv.com/section/aviation/news/lawmakers-agree-to-restrict-eu-carbon-tax-to-flights-within-europe (Zugriff: 14. Dezember 2023).

42 William Todts, Road transport in the EU ETS: A high-risk, low-reward strategy. *Euractiv*, 10. Januar 2020. Verfügbar unter: www.euractiv.com/section/energy-environment/opinion/road-transport-in-the-eu-ets-a-high-risk-low-reward-strategy (Zugriff: 14. Dezember 2023).

43 Transport & Environment, *Three reasons why road transport in the ETS is a bad idea*, (Brussels: Transport & Environment, 2014). Verfügbar unter: Three reasons why road transport in the ETS is a bad idea | T&E (Zugriff: 14 December 2023).

44 Transport & Environment, *EU dodges deadline for polluting trucks in setback for climate goal*, 14. Februar 2023. Verfügbar unter: www.transportenvironment.org/discover/eu-dodges-deadline-for-polluting-trucks-in-setback-for-climate-goal (Zugriff: 14. Dezember 2023).

45 Emma Newburger, The U.S. passed a historic climate deal this year – here's a recap of what's in the bill. *CNBC*, 30. Dezember 2022. Verfügbar unter: www.cnbc.com/2022/12/30/2022-climate-recap-whats-in-the-historic-inflation-reduction-act.html (Zugriff: 14. Dezember 2023).

46 Europäische Kommission, *Ein Industrieplan zum Grünen Deal für das klimaneutrale Zeitalter*, COM (2023) 62 final, 1. Februar 2023, 3. Verfügbar unter:, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0062 (Zugriff: 14. Dezember 2023).

47 Ibid., 8.

48 ACEA, *EU auto industry welcomes Green Deal Industry Plan*, 1. Februar 2023. Verfügbar unter: www.acea.auto/news/eu-auto-industry-welcomes-green-deal-industry-plan (Zugriff: 14. Dezember 2023).

49 Jane Flarup, Ny forskning: Elbiler er mindre grønne end man tror. *Interreg*, 8. August 2022. Verfügbar unter: www.greenbizz.eu/article/4605 (Zugriff: 14. Dezember 2023).

50 Europäische Kommission, *Der Europäische Grüne Deal*, op. cit., 23.

51 EU-DAGs, *Non-Paper: Strengthening and Improving the Functioning of EU Trade Domestic Advisory Groups* (Utrecht: CNV International, 2021). Verfügbar unter: www.cnvinternationaal.nl/_Resources/Persistent/b/1/8/f/b18f21c2f3007be3974e41d8fec1594f72e20af6/CNVI-0311%20-%20Non-paper%20Strengthening%20__Domestic%20Advisory%20Groups_FINAL.pdf (Zugriff: 14. Dezember 2023).

52 Rebeca Borges, Lora Verheecke, und Mute Schimpf, *Deal with climate change, not climate deniers – How the EU-Mercosur trade deal threatens the environment and human rights* (Brussels: Friends of the Earth Europe, 2020). Verfügbar unter: foeeurope.org/sites/default/files/young_foee/food_and_agriculture/2020/foe_sweden_eu-mercosur_report_2020.pdf (Zugriff: 14. Dezember 2023).

53 Friends of the Earth Europe, *7 reasons to stop the EU-Mercosur*. Verfügbar unter: friendsoftheearth.eu/publication/7-reasons-to-stop-the-eu-mercosur-trade-deal/ (Zugriff: 14. Dezember 2023).

54 Europäischer Bürgerbeauftragter, *Decision in case 1026/2020/MAS concerning the failure by the European Commission to finalise an updated 'sustainability impact assessment' before concluding the EU-Mercosur trade negotiations*, 8. Juli 2020. Verfügbar unter: www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/139418 (Zugriff: 14. Dezember 2023).

55 Europäische Kommission, *Der Europäische Grüne Deal*, op. cit., 15.

56 Europäische Kommission, *Der Europäische Grüne Deal*, op. cit., 15.

57 Europäische Kommission, *„Vom Hof auf den Tisch" – eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem*, COM(2020) 381 final, 20 Mai 2020. Verfügbar unter: eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0381 (Zugriff: 14. Dezember 2023).

58 Corporate Europe Observatory, *CAP vs Farm to Fork: Will we pay billions to destroy, or to support biodiversity, climate, and farmers?* (Brüssel: Corporate Europe Observatory, 2020). Verfügbar unter: corporateeurope.org/sites/default/files/2020-10/CAP_Farm-to-Fork-Final_0.pdf (Zugriff: 14. Dezember 2023).

59 Ibid.

60 Nina Holland und Rachel Tansey, *A loud lobby for a silent spring* (Brussels: Corporate Europe Observatory, 2022). Verfügbar unter: corporateeurope.org/sites/default/files/2022-03/Loud%20Lobby%20Silent%20Spring%20Report.pdf (Zugriff: 14. Dezember 2023).

61 European Commission, *Press conference by Executive Vice-President Timmermans and Commissioners Kyriakides and Sinkevičius on the Nature Restoration Law and the Commission's proposal to halve the use of pesticides by 2030*, 22. Juni 2022. Verfügbar unter: ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_22_3968 (Zugriff: 14. Dezember 2023).

62 Council of the European Union, *Council calls for a complementary impact assessment on the sustainable use of plant protection products proposal*, Pressemitteilung, 19. Dezember 2022. Verfügbar unter: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/19/council-calls-for-a-complementary-impact-assessment-on-the-sustainable-use-of-plant-protection-products-proposal (Zugriff: 14. Dezember 2023).

63 Sophia Caiati, The empty green tin of the new CAP. *META from the European Environmental Bureau*, 17 November 2021. Verfügbar unter: meta.eeb.org/2021/11/17/the-empty-green-tin-of-the-new-cap (Zugriff: 14. Dezember 2023).

64 Europäische Kommission, *Der Europäische Grüne Deal*, op. cit., 16.

65 Martha Myers, Fit for 55 will penalise poor Europeans. *Euractiv*, 19. Juli 2021. Verfügbar unter: www.euractiv.com/section/climate-environment/opinion/fit-for-55-will-penalise-poor-europeans (Zugriff: 14. Dezember 2023).

66 Europäisches Parlament, *Deal on establishing the Social Climate Fund to support the energy transition*, Pressemitteilung, 18. Dezember 2022. Verfügbar unter: www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221212IPR64528/deal-on-establishing-the-social-climate-fund-to-support-the-energy-transition (Zugriff: 14. Dezember 2023).

67 European Commission, *Fragen und Antworten zur Renovierungswelle*, 14. Oktober 2020. Verfügbar unter: ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_20_1836 (Zugriff: 14. Dezember 2023).

68 Europäische Kommission, *Der Europäische Grüne Deal*, op. cit, 15.

69 Europäische Kommission, *Sustainable Europe Investment Plan/European Green Deal Investment Plan*, COM(2020) 21 final, 14 Januar 2020. Verfügbar unter: eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0021 (Zugriff: 14. Dezember 2023).

70 Ibid., 6.

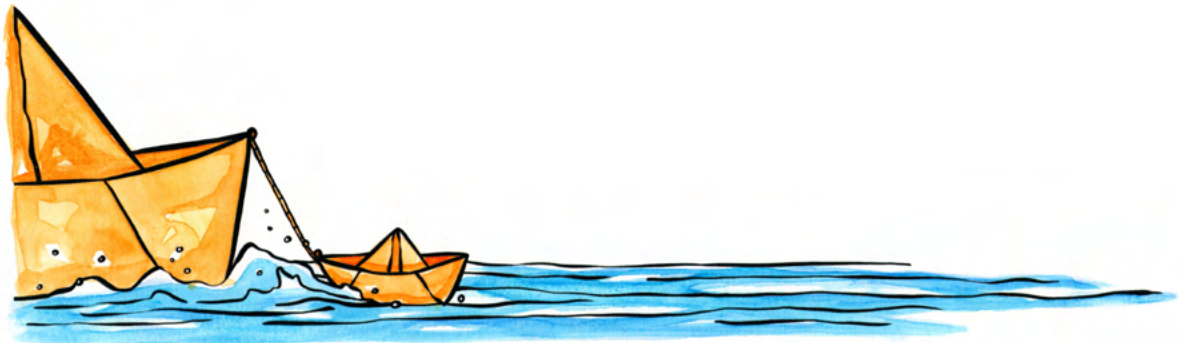
71 Anna Roggenbuck und Xavier Sol, *Not worth celebrating – yet? The Investment Plan for Europe – a critical analysis of the pilot phase of the „Juncker Plan,"* (Prague: CEE Bankwatch Network, 2019). Verfügbar unter: bankwatch.org/wp-content/uploads/2019/09/EFSI-final.pdf (Zugriff: 14. Dezember 2023).

72 Clara Bourgin und Xavier Sol, *The European Green Deal: Reclaiming public investments for a real socio-ecological transformation* (Brussels: Counterbalance, 2021). Verfügbar unter: bankwatch.org/wp-content/uploads/2019/09/EFSI-final.pdf (Zugriff: 14. Dezember 2023).

73 Europäischer Rechnungshof, *Sonderbericht (2023/18) Klima- und Energieziele der EU: Ziele für 2020 erreicht, doch deutet nur wenig darauf hin, dass die Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele für 2030 ausreichen*. Verfügbar unter: www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-18/SR-2023-18_DE.pdf (Zugriff: 14. Dezember 2023).

74 Ursula von der Leyen, *Rede zur Lage der Nation 2023*, 13. September 2023. Verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/speech_23_4426 (Zugriff: 14. Dezember 2023).

DAS DEMOKRATIEDEFIZIT DES WETTBEWERBSSTAATES – EIN FAZIT



Transnationale Unternehmensgruppe bestimmt die Tagesordnung 325
Das systembedingte Demokratiedefizit 327
Befangene Politik 330
Ein komplexer Kampf 332
Vier Reformen für den Anfang 333
Risse im Fundament 337
Ein anderes Europa 339
Quellen 341

Im Juli 2021 veröffentlichte die internationale Anti-Korruptions-Organisation Transparency International den Bericht *Global Corruption Barometer – EU* (deutsch: Globales Korruptionsbarometer) über die aktuelle Situation in der Europäischen Union. Das Hauptelement des Berichts war eine Umfrage, deren Ergebnisse sowohl ermutigend als auch ernüchternd sind, was das Vertrauen der Bevölkerung in die staatlichen Institutionen betrifft.

So fragte *Transparency International*, ob die Befragten der Meinung seien, dass ihre Regierung überwiegend von einigen wenigen „großen Interessen" kontrolliert werde.[1] Darauf antworteten 53 % der Befragten mit Ja. An der Spitze der Liste stehen die Länder Südeuropas sowie Mittel- und Osteuropas, aber andere Regionen sind ihnen dicht auf den Fersen. Spitzenreiter ist Slowenien mit 70 %, an zweiter Stelle steht Spanien mit 64 %, auch Deutschland liegt mit 62 % Zustimmung weit über dem Durchschnitt, Italien hingegen mit 51 % etwas darunter.[2]

Diese Zahlen belegen, dass ein großer Teil der Öffentlichkeit den Eindruck hat, dass Großkonzerne die Geschicke lenken. Dies ist vor dem Hintergrund eines Wandels zu sehen, der sich in den letzten Jahrzehnten vollzogen hat und bei dem die Interessen der Unternehmen, insbesondere der großen transnationalen Unternehmen, in den Wachstums- und Akkumulationsstrategien auf nationaler wie europäischer Ebene an erster Stelle standen. Genau das ist die Geschichte, die dieses Buch erzählt.

Es ist die Geschichte der Herausbildung eines europäischen Wettbewerbsstaates, der im Kern darauf ausgerichtet ist, transnationales Unternehmensgruppen zu fördern – unterstützt durch Entscheidungsverfahren, die diesen Kurs insti-

tutionalisieren: durch Vertragsbestimmungen, mehrjährige Strategien wie die Agenda für bessere Rechtsetzung sowie durch die starke Konzentration des Initiativrechts bei einem einzigen Organ, der Europäischen Kommission. Im Zentrum dieses Systems steht ein wachsendes Demokratiedefizit. Ein Teil der Effizienz dieses Modells beruht darauf, dass zentrale politische Entscheidungen der öffentlichen Debatte entzogen und stattdessen oft gemeinsam mit Vertreter*innen großer Unternehmen getroffen werden. In einigen Fällen wurden bürokratische Verfahren geschaffen, bei denen gewählte Parlamente nur noch eine Nebenrolle spielen.

Ziel dieses Buches war es vor allem, die unbequeme Wahrheit über den europäischen Wettbewerbsstaat offenzulegen, um damit eine Diskussion über mögliche Gegenstrategien anzustoßen. Es ging nicht darum, eine vollständige Alternative vorzulegen oder eine detaillierte politische Strategie für einen progressiven Wandel zu entwerfen. Ich hoffe jedoch, dass die hier dargelegte Analyse als Impuls und Inspiration dient.

Über politische Strategien für einen grundlegenden Wandel zu sprechen, mag angesichts der vielen Beispiele politischer Vorherrschaft, die in diesem Buch analysiert wurden, auf den ersten Blick überwältigend oder entmutigend wirken. Doch das ist nicht die Absicht. Mein Ziel war es, das Ausmaß der Herausforderung deutlich zu machen. Wenn wir die großen Aufgaben unserer Zeit wie soziale Ungleichheit, Armut oder den Klimawandel bewältigen wollen, müssen wir in Bezug auf die Europäische Union in größeren Dimensionen denken. An kleinen Stellschrauben zu drehen, reicht nicht aus – wir brauchen ein von Grund auf neues Modell.

TRANSNATIONALE UNTERNEHMENSGRUPPE BESTIMMT DIE TAGESORDNUNG

Das derzeitige Modell stellt die Wettbewerbsfähigkeit und die Interessen transnationaler Konzerne in den Mittelpunkt der EU, was sich in der bedeutenden Rolle der Lobbygruppen der Großunternehmen widerspiegelt. Was die allgemeine strategische Entwicklung der EU betrifft, wird der Einfluss transnationaler Unternehmen in diesem Buch vor allem anhand des Austauschs zwischen der Kommission und dem ERT, der wohl bekanntesten Lobbygruppe für transnationales Unternehmensgruppen in der EU, beschrieben. Thema dieses Austauschs war nicht nur der unmittelbare politische Horizont im Jahr 1993, sondern auch,

welchem Zweck die EU insgesamt dienen und welche Rolle sie spielen sollte. Im Wesentlichen ging es darum, wie die EU zu einem Instrument zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit transnationaler Unternehmen werden könnte – mit anderen Worten: zu einem europäischen Wettbewerbsstaat.

Sieht man sich die Vorschläge des ERT an, so ist bemerkenswert, wie viele der 1993 in einem Bericht vorgestellten Ideen (siehe Kapitel 1) tatsächlich umgesetzt wurden. Das ERT hatte einen Plan und er durfte die Tagesordnung festlegen. In den folgenden Jahrzehnten übte zusätzlich zum ERT eine ganze Reihe weiterer Lobbyorganisationen in Brüssel permanent Druck auf Kommission, Parlament und Rat aus, um die EU auf dem gewünschten Kurs zu halten. Obwohl es viele andere Akteur*innen gab, war der ERT am erfolgreichsten darin, die Interessen der Großindustrie politisch durchzusetzen.

Er trug maßgeblich dazu bei, eine EU mit einem hochgradig liberalisierten Binnenmarkt zu schaffen, dessen Regeln einen großen Teil der Wirtschaft umfassen und in dem die vier Freiheiten absoluten Vorrang haben. So werden gemeinnützige und soziale Interessen systematisch und unaufhörlich infrage gestellt. Die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik ist der Wirtschaftspolitik untergeordnet und die EU hat die Macht erlangt, der Gewerkschaftsbewegung dieses Modell aufzuzwingen. Dank des Einflusses des ERT lässt die Wettbewerbspolitik auch viel Raum für die Bildung von Megakonzernen.

Im Einklang mit den Forderungen der Interessenvertreter*innen der Großindustrie dient die EU-Handelspolitik als mächtiger Apparat, um die globalen Interessen der europäischen Konzerne in die Tat umzusetzen. Dabei ist es kaum von Belang, wie sich diese Politik auf andere auswirkt, unter anderem auf Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen, die sich nach Kräften bemühen, ihre Verluste in der handelspolitischen Arena möglichst gering zu handeln. Und das ist längst nicht alles.

Allerdings sind nicht alle Veränderungen hin zum Wettbewerbsstaat auf den ERT und die Interessen der Großindustrie zurückzuführen. Die Finanzindustrie durfte in ihrem Bereich ebenfalls eine wichtige Rolle spielen. Da sie nicht so gut organisiert war wie die Industrie, brachte die Kommission selbst die maßgeblichen Akteur*innen zusammen, um den Kurs zu setzen. Ein Beispiel dafür sind die Vorbereitungen zur Liberalisierung der Finanzmärkte ab 1999, als die Kommission sicherstellte, dass die Reformpläne in Einklang mit den Interessen der großen europäischen Banken und anderer Finanzinstitute standen. Die Finanzkrise hat

gezeigt, wie schädlich dieser Ansatz war, ohne jedoch zu einem Kurswechsel zu führen. Selbst nach der Krise ließen die Kommission und der Rat weiter die großen Finanzkonzerne die Tagesordnung bestimmen.

So gesellten sich neben dem ERT viele weitere Akteur*innen in die Runde, darunter die *Association of Financial Markets in Europe* (AFME, eine Finanzlobbygruppe für Großbanken und Investmentfonds), die Öl- und Gaslobby, die Waffenlobby und andere Branchen. Der ERT war jedoch besonders erfolgreich in seiner Lobbyarbeit, da er bei der Gestaltung der EU-Politik und der EU-Institutionen als Stimme der branchenübergreifenden Interessen fungierte. Hätte der ERT 1993 eine Checkliste mit den wichtigsten Zielen für die EU-Entwicklung erstellt, würde nur bei wenigen das Kreuzchen fehlen.

DAS SYSTEMBEDINGTE DEMOKRATIEDEFIZIT

Die Ausrichtung der EU auf die Interessen transnationaler Unternehmen ermöglichte die Entstehung des Wettbewerbsstaats. Dass Wettbewerbsfähigkeit zum Hauptziel der EU wurde, hat die Union in den vergangenen Jahrzehnten noch undemokratischer gemacht. Wenn vom „Demokratiedefizit" der EU die Rede ist, geht es meist darum, dass nur die Kommission das Recht hat, Legislativvorschläge vorzulegen – nicht jedoch das Parlament oder der Ministerrat. Betrachtet man die Entwicklung der EU in den letzten zwanzig Jahren, reicht dieser Demokratie-Mangel aber viel weiter. In der EU wurden Verfahren und Strategien eingeführt, die es ermöglichen, wichtige Entscheidungen durch den Austausch zwischen bestimmten Bereichen oder Akteur*innen zu treffen – eine Entwicklung, die ich in der Einleitung dieses Buches als *systembedingtes Demokratiedefizit* bezeichnet habe.

Der erste Bereich betrifft die Auswirkungen des Ziels, die Wirtschafts- und Währungsunion zu vollenden. Wie im Buch erläutert, führen die Regierungen der Mitgliedstaaten bereits in einem sehr frühen Stadium einen ausführlichen Dialog mit der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten über Wirtschaftspolitik und Haushaltsplanung, lange bevor diese Themen in den nationalen Parlamenten diskutiert werden. Darüber hinaus ist die Kommission damit beauftragt, Vorschläge zu nationalen Haushaltsgesetzen, zur Arbeitsmarktpolitik und zu den öffentlichen Ausgaben zu prüfen, bevor diese in den gewählten Versammlungen überhaupt zur Debatte stehen. Verstößt ein Mitgliedstaat gegen die Haushalts- oder Schuldenre-

geln oder gegen einen der sogenannten makroökonomischen Indikatoren, die von der Kommission festgelegt wurden, kann diese Korrekturmaßnahmen verlangen.

Auch wenn der Weg zur Vollendung der WWU noch lang ist, sind wir mit der bestehenden wirtschaftspolitischen Steuerung der EU bereits sehr weit gekommen. Die nächsten großen Schritte mögen nicht unmittelbar bevorstehen – doch die Richtung ist klar vorgezeichnet. So schlug der Bericht der fünf Präsidenten von 2015 verbindliche wirtschaftspolitische Standards vor, um Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu sichern – ein Konzept, das auf eine weitere Bürokratisierung hindeutet. Bisher hat sich dieser Plan bewährt, denn seine Ziele werden weiterverfolgt.

Der zweite Bereich betrifft den Binnenmarkt. Trotz jahrzehntelanger gesetzgeberischer Arbeit gilt er immer noch als unvollendet. Die Agenda für bessere Rechtsetzung schafft dabei ideale Voraussetzungen, damit Unternehmensinteressen bereits in einem sehr frühen Stadium des Gesetzgebungsprozesses Vorrang erhalten – noch bevor die Kommission einen Vorschlag vorlegt. Auch die Durchsetzungsbefugnisse der Kommission beim Binnenmarkt gehen oft weit über die eigentliche Aufgabe hinaus, klar definierte Gesetze umzusetzen. Es gibt häufig großen Spielraum für Auslegungen – und darüber entscheidet in der Regel die Kommission selbst.

Die jüngsten Entwicklungen zeigen, dass die Kommission und die Wirtschaftsverbände bereit sind, diese Deutungshoheit auf eine neue Ebene zu heben. Ein Beispiel dafür ist die in Kapitel 2 behandelte Notifizierungsrichtlinie der Kommission. Sie ist ein Meilenstein dafür, wie weit Kommission und Unternehmensverbände gehen, um auf allen Ebenen der Regierung strikte Disziplin und eine kompromisslose Liberalisierung durchzusetzen. Die von der Kommission vorgeschlagene Richtlinie hätte ihr ermöglicht, gegen politische Vorschläge auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene ein Veto einzulegen. In diesem Licht klingt die oft beschworene „Vollendung des Binnenmarktes" eher unheilvoll.

Der dritte Bereich ist die Handelspolitik. Besonders in den letzten 20 Jahren zeigt sich, wie die internationalen Ambitionen europäischer transnationaler Unternehmen politische Entscheidungen und Regulierung in der EU beeinflussen. Diese Unternehmen nutzen den Druck des internationalen Wettbewerbs erfolgreich als Argument für eine Absenkung von Standards. Das zeigt, dass die EU deren Interessen als maßgeblich ansieht.

Transnationale Konzerne gehen gezielt gegen Vorschriften vor, die sie für zu weitreichend halten oder die ihren globalen Strategien im Weg stehen. Durch sogenannte Zusammenarbeit in Regulierungsfragen in vertraulichen Dialogen mit Handelspartnern wurden sogar in den Verträgen verankerte Prinzipien wie das Vorsorgeprinzip infrage gestellt. In manchen Fällen führte dies dazu, dass beispielsweise Umweltinitiativen verschoben oder ganz aufgegeben wurden – ohne dass ein demokratisch gewähltes Gremium beteiligt war.

Ein besonders kritisches Feld ist der Investitionsschutz. Seit Jahren versuchen Wirtschaftsverbände, Sondergerichte für den Investitionsschutz zu etablieren – zunächst in Abkommen mit Drittstaaten wie den USA und Kanada, inzwischen aber auch innerhalb der EU. Ziel ist es, privaten Unternehmen noch umfassendere Möglichkeiten einzuräumen, ihre Investitionen zwischen EU-Ländern abzusichern.

Es gibt viele weitere Beispiele dafür, wie der institutionelle Rahmen der EU es der Kommission – oft in Zusammenarbeit mit den Regierungen – ermöglicht, politische Debatten zu umgehen. Dazu zählt etwa die Ablehnung einer Freigabe von Impfstofftechnologien während der COVID-19-Pandemie, die weitgehend hinter verschlossenen Türen von einem intransparenten Ausschuss entschieden wurde. Auch die fehlende Regulierung von Investmentfonds vor der Finanzkrise ist ein solches Beispiel – sie war das Ergebnis enger Kontakte zwischen Kommission und Fondsindustrie. Und es ist alarmierend, dass die Rüstungsindustrie inzwischen eingeladen wurde, die EU bei der Aufrüstung und bei der Entwicklung technologischer Überlegenheit im Krieg zu unterstützen.

All dies macht das Demokratiedefizits aus und vieles davon kann sogar als regelrechte Bürokratisierung der Entscheidungsfindung bezeichnet werden. Von Bürokratisierung spricht man, wenn Entscheidungsträger*innen Verfahren und Standards einführen (z. B. quantitative), um die Entscheidungsfindung von der Politik zu entkoppeln. Stattdessen erhalten Kommissionsmitglieder und ihre Beamt*innen viel Verantwortung und Macht. Zwei der wichtigsten Beispiele, die in diesem Buch untersucht werden, sind die Agenda der Kommission für eine bessere Rechtsetzung – einschließlich des *Regulatory Scrutiny Boards*, das Vorschläge bei Bedenken hinsichtlich der Regulierungslast für Unternehmen ablehnen kann – und das komplexe System der wirtschaftspolitischen Steuerung, das nach der Eurokrise eingeführt wurde. Beide Strategien betreffen eine Vielzahl politischer Fragen, über die eigentlich demokratisch gewählte Vertreter*innen entscheiden sollten.

BEFANGENE POLITIK

Das Demokratiedefizit der EU bietet den Lobbyist*innen der Großkonzerne ideale Bedingungen, um ihre Interessen durchzusetzen. Da ausschließlich die Kommission das Initiativrecht besitzt, konnten sich enge strategische Beziehungen zwischen ihr und den relevanten Wirtschaftsgruppen etablieren – inklusive einer strategischen Planung unter der Regie der Kommission selbst.

Aus Sicht der Unternehmenslobby ist der Zugang zur Kommission der Schlüssel zum Erfolg. Dieser privilegierte Zugang ermöglicht es, sowohl langfristige Vorhaben als auch einzelne Gesetzesinitiativen zu beeinflussen – lange bevor sie in der Öffentlichkeit bekannt werden. Hinzu kommt, dass ein Großteil des Dialogs zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten in geschlossenen Ausschüssen stattfindet, unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Das stärkt die Position der Wirtschaftslobby weiter. In diesem bürokratisierten, abgeschotteten Prozess haben soziale und ökologische Interessen kaum eine Chance, sich Gehör zu verschaffen.

Teils ist auch die Anzahl der Lobbyist*innen, die ein bestimmter Sektor mobilisieren kann, ausschlaggebend. Wenn eine Branche in der Lage ist, mit vielen Abgeordneten des Europäischen Parlaments zu sprechen und bei allen wichtigen Sitzungen präsent zu sein, kann ihr dies zum Sieg verhelfen. Als sich die Lebensmittelindustrie 2011 bei der Lebensmittelkennzeichnung durchsetzte oder als der Finanzsektor neue qualitative Schritte bei der Bankenregulierung verhinderte, war dies jeweils der großen Anzahl an Lobbyist*innen zu verdanken.

Doch bloße Masse ist nicht alles. Mindestens genauso wichtig ist die grundsätzliche politische Übereinstimmung mit den institutionellen Strategien, in denen die Kommission als Exekutive agiert. Genau das ist die Grundlage der Symbiose zwischen den mächtigen Wirtschaftsverbänden und der Kommission. Diese enge Zusammenarbeit besteht seit Jahrzehnten und prägt die EU-Politik maßgeblich.

Dies bedeutet, dass Antworten oder Gegenstrategien sich nicht einfach auf „Gegenlobbyismus“ stützen können. Die Machtunterschiede führen dazu, dass andere Interessengruppen in der Regel nur sehr begrenzten Erfolg haben, da ihnen anders als der Wirtschaftslobby der direkte Draht zu den Entscheidungsträger*innen fehlt. Deshalb ist auch eine Strategie der Gewerkschaftsbewegung, die auf eine stärkere institutionelle Präsenz von Gewerkschaftsvertreter*innen in den EU-Gremien setzt, von vorneherein zum Scheitern verurteilt. Für die

Gewerkschafts- wie auch für die Umweltbewegung ist der wichtigste Hebel nicht der Zugang zu den Brüsseler Lobbykanälen, sondern die Fähigkeit, gesellschaftliches Engagement zu mobilisieren und eine breite öffentliche Debatte anzustoßen.

Diese zahlreichen Hindernisse für einen fortschrittlichen Wandel bedeuten nicht, dass die EU grundsätzlich veränderungsresistent wäre. Der Weg zum Wettbewerbsstaat war stets von Widersprüchen und Kompromissen geprägt. Es wäre eine grobe Vereinfachung zu behaupten, jede Maßnahme der EU werde ausschließlich von Unternehmensinteressen bestimmt. Das komplexe Gefüge der EU lässt sich nicht auf eine solche These reduzieren. Beispiele für positive Initiativen gibt es durchaus: verpflichtende Umweltverträglichkeitsprüfungen für Bauprojekte, der Schutz empfindlicher Ökosysteme oder die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO), die trotz der jahrelangen Laissez-faire-Haltung der Kommission verabschiedet wurde.

Für die meisten in diesem Buch behandelten Themen gilt, dass transnationale Unternehmensgruppen – ob Industrie- oder Finanzunternehmen – selten alle Bedingungen diktieren. Neben jenen, die die Vorhut des Wettbewerbsstaates bilden, existieren noch andere wirtschaftliche Interessengruppen und politische Bewegungen. Es kommt zum Beispiel vor, dass Unternehmen, die vom Protektionismus profitieren, Zugeständnisse erhalten und die EU zu einer merkantilistischen Politik bewegen können, wie in Kapitel 1 erläutert. Das wird etwa beim CBAM deutlich – dem CO_2-Grenzausgleichssystem, das europäische Unternehmen im Namen des Klimaschutzes vor Konkurrenz schützen soll.

Letztlich ist es falsch zu glauben, dass politische Veränderungen in der EU unmöglich seien, solange man den etablierten institutionellen Pfaden folgt. Dennoch ist klar: In der EU haben nicht alle Interessengruppen die gleichen Chancen. Das Problem der Voreingenommenheit ist aus der nationalen Politik bekannt – aber die EU hebt diese Dynamik auf ein neues Niveau.

Seit den frühen 1990er-Jahren gestaltet die EU ihre Wirtschaftspolitik systematisch nach den Interessen großer transnationaler Unternehmensgruppen. Das hat nicht nur die politische Entscheidungsfindung geprägt, sondern auch die Entwicklung und Umsetzung von Politik. Ein besonders drastisches Beispiel dafür war die Eurokrise. Als Griechenland versuchte, eine sozial ausgewogenere Krisenpolitik umzusetzen, wurde dieses Experiment ohne das geringste Zögern zunichtegemacht.

EIN KOMPLEXER KAMPF

Wenn ein progressiver Wandel gelingen soll, braucht es eine grundlegende Neugestaltung der EU. Doch bevor wir darüber nachdenken, wie ein solcher Wandel aussehen könnte, muss klar sein: Die Auseinandersetzung mit den Folgen des europäischen Wettbewerbsstaats ist ein komplexes Unterfangen auf mehreren Ebenen. Es geht nicht nur um die Aktivitäten und Entwicklungen innerhalb der EU-Institutionen. Auch wenn dieses Buch keine umfassende Analyse auf nationaler Ebene leisten kann, ist es wichtig zu betonen, dass derselbe Prozess – bei dem die Bedeutung der EU mit jeder Vertragsänderung, Entwicklungsstrategie, Richtlinie und Verordnung weiter zunimmt – ebenso von den einzelnen Nationalstaaten durchlaufen wird.

Der europäische Wettbewerbsstaat ist nicht einfach eine zusätzliche Dimension neben den Nationalstaaten – beides ist miteinander verflochten. Die Mitgliedstaaten verändern sich parallel zur EU. So führte der Fiskalpakt zu einem neuen, strengeren Ansatz für nationale Haushalte, der dann in nationales Recht überführt wurde. In den letzten Jahrzehnten haben viele Staaten ihre Politik angepasst, um die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen ins Zentrum staatlicher Maßnahmen zu stellen – meist als Folge europäischer Vorgaben, teils aber auch unabhängig davon.

Wie in der Einleitung und in Kapitel 1 beschrieben, entstand der Wettbewerbsstaat als Antwort auf ein unzureichendes, stärker national ausgerichtetes Modell der Kapitalakkumulation, in dem staatliche Eingriffe eine größere Rolle spielten. Der Aufbau eines europäischen Wettbewerbsstaats war vielleicht die wichtigste Strategie, um diese Herausforderung zu bewältigen. Doch auch die Nationalstaaten haben sich – teils unter Einfluss der EU, teils aus eigenem Antrieb – in diese Richtung entwickelt.

Die in diesem Buch dargestellten Entwicklungen auf EU-Ebene haben also ihre Entsprechungen in den Mitgliedstaaten. Ein Kampf gegen die negativen Folgen des Wettbewerbsstaates ist deshalb nicht einfach ein Kampf gegen „die EU" – die Sache ist komplexer. Der Brexit liefert ein gutes Beispiel dafür. Der Austritt Großbritanniens aus der EU hat keine tragfähige Alternative zum Wettbewerbsstaat aufgezeigt. Stattdessen setzten sich die nationalistischeren Teile der Konservativen Partei für eine Abspaltung ein, mit dem Ziel, das Land wieder zu einer unabhängigen wirtschaftlichen und politischen Supermacht zu machen – gegen den erbitterten Widerstand mächtiger Wirtschaftsverbände, vor allem aus dem Finanzsektor. Der Kampf für Veränderung ist also ein Kampf auf vielen Ebenen.

Dieses Buch soll dazu beitragen, die Herausforderungen zu verstehen, vor denen Europa heute steht.

VIER REFORMEN FÜR DEN ANFANG

Die entscheidende Frage ist, wie Europa in eine andere Richtung gelenkt werden kann. Auf Grundlage der in diesem Buch dargelegten Erfahrungen und Analysen bin ich überzeugt, dass der Kampf für radikale Reformen auf europäischer Ebene geführt werden muss. Reformen, die dem Vormarsch des Wettbewerbsstaates Einhalt gebieten, indem sie die Demokratie stärken und die Bedeutung der Wettbewerbsfähigkeit als EU-Ziel herabstufen.

Wer soziale Veränderung anstrebt – sei es mehr Gleichheit oder die Bekämpfung der Klimakrise – stößt schnell an die Grenzen der EU-Regeln und des EU-Systems insgesamt. Das stellt letztlich die Demokratie infrage. Deshalb müssen wir die Europäische Union neu denken.

Die nötigen Reformen dürfen keine abstrakten Konstrukte sein, die in einem Elfenbeinturm erdacht wurden. Sie müssen an bestehende Kämpfe und Idee anknüpfen, die im Einklang mit den realen politischen Kämpfen und dem Klassenkampf stehen.

Meiner Meinung nach erfüllen die folgenden vier Reformen diese Kriterien:

EIN SOZIALPROTOKOLL GEGEN DIE AUSHÖHLUNG DER SOZIALEN RECHTE

Im Zusammenhang mit den vier Urteilen des Europäischen Gerichtshofs in den Jahren 2007 und 2008, welche die Tarifverträge schwächten und die Mitgliedstaaten anfälliger für Sozialdumping machten, erarbeitete der EGB einen Vorschlag für Vertragsänderungen, die den sozialen Rechten einen viel größeren allgemeinen Stellenwert geben würden und die vier Urteile von vornherein verhindert hätten (siehe Kapitel 9). Der EGB nannte dies ein „Protokoll über den sozialen Fortschritt", das vom Rat angenommen und in den Vertrag aufgenommen werden soll.

Dieses Protokoll würde sicherstellen, dass EU-Beschlüsse – egal welcher Art – soziale Rechte und gewerkschaftliche Errungenschaften auf nationaler Ebene weder untergraben noch einschränken. Generell würde es die EU verpflichten, „die Lebens- und Arbeitsbedingungen ihrer Bevölkerung sowie alle anderen sozialen Bedingungen" zu verbessern und „die wirksame Ausübung der sozialen Grund-

rechte und -prinzipien, insbesondere des Rechts, Tarifverträge auszuhandeln, abzuschließen und durchzusetzen sowie kollektive Maßnahmen zu ergreifen", zu gewährleisten. Das Protokoll soll auch sicherstellen, dass „Verbesserungen beibehalten werden" und dass es keine Rückschritte gibt.[3]

Mit Blick auf die Binnenmarktvorschriften ist der Text eindeutig: „Nichts in den Verträgen, auch nicht die wirtschaftlichen Freiheiten und die Wettbewerbsregeln, hat Vorrang vor den sozialen Grundrechten und dem sozialen Fortschritt."

Auch wenn das Protokoll aus naheliegenden Gründen die Wirtschafts- und Währungsunion nicht ausdrücklich erwähnt, hätte es unmittelbare Auswirkungen auf den Charakter der Empfehlungen oder Forderungen, die die Kommission an Mitgliedstaaten richten kann. Kurz gesagt: Es würde einen starken Schutzwall für soziale Rechte schaffen.

DAS RECHT AUF EHRGEIZIGERE ZIELE IM BINNENMARKT

Die vier Freiheiten und die weitreichenden Befugnisse der Kommission führen dazu, dass Fortschritte bei der Umweltgesetzgebung, beim Arbeitsschutz und in vielen anderen Bereichen oft blockiert werden. Das behindert dringend notwendige Reformen im Interesse der Allgemeinheit. Beim Fall Glyphosat etwa geht es nicht um das Gemeinwohl, sondern um die Interessen der Chemie- und Agrarindustrie.

Um mehr Freiraum bei nationalen Entscheidungen zu ermöglichen, sollten die Binnenmarktvorschriften des Vertrags so geändert werden, dass einzelne Mitgliedstaaten ehrgeizigere Vorschriften als andere einführen können, wenn eine Einigung nicht möglich ist. Dies könnte durch eine Änderung von Artikel 114 Absatz 5 EUV geschehen, der derzeit Ausnahmen zulässt, wenn neue wissenschaftliche Erkenntnisse vorliegen und die gemeinsamen Vorschriften ein spezifisches Problem für diesen Mitgliedstaat darstellen.

Damit könnten nationale oder lokale politische Entscheidungen künftig auch dann Bestand haben, wenn sie strengere Vorgaben machen als der EU-Durchschnitt, ohne dass diese durch ein abstraktes Marktprinzip ausgehebelt werden. Falls es beispielsweise für ein umfassendes Verbot bestimmter Chemikalien wenig Unterstützung gibt – sei es Glyphosat, Umwelthormone oder PFAS –, sollten einzelne Mitgliedsländer dennoch in der Lage sein, ein eigenes Verbot zu verhängen.

Derzeit ist in der EU das Gegenteil der Fall: Kommission und Wirtschaftsverbände suchen Wege, um sogenanntes *Gold-Plating* – also strengere nationale Regeln – zu unterbinden. Sie wollen verhindern, dass Mitgliedstaaten Vorschriften erlassen, die über das von ihnen als notwendig Erachtete hinausgehen. Solche Widersprüche sind Fakt, und trotz des beeindruckend mächtigen Apparats zur Überwachung der Binnenmarktvorschriften auf EU-Ebene treffen die Mitgliedstaaten häufig Entscheidungen, die sie in Konflikt mit der Kommission bringen.

Die Schaffung einer soliden Grundlage im EU-Vertrag für eine ehrgeizigere Regulierung würde den Mitgliedstaaten die Möglichkeit geben, eigenständig über Fragen wie das Verbot von Chemikalien, Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit am Arbeitsplatz, die Sicherung des Zugangs zu Wohnraum durch Beschränkungen für Kurzzeitmietplattformen oder andere Fragen des öffentlichen Interesses zu entscheiden. Dies könnte wiederum den Weg für ambitioniertere Maßnahmen auf EU-Ebene ebnen.

Natürlich würde dies eine kleine Ausnahme von der allgemeinen Regel der Harmonisierung und Integration bedeuten. Aber ein vollständig integrierter Markt ist kein Selbstzweck – und in vielerlei Hinsicht hat sich gezeigt, dass er bislang vor allem der Agenda der Wirtschaft dient.

SCHLUSS MIT DEM SPARZWANG IN DER EU

Die Eurokrise machte die Schwächen des Euro sichtbar und führte zu einer Ära drastischer Sparmaßnahmen, die vielen Mitgliedstaaten von den Gläubiger*innen und der EU aufgezwungen wurden. Seitdem sorgen bürokratische und undemokratische Verfahren dafür, dass nationale Wirtschafts- und Finanzpolitik strenger Kontrolle unterliegt. Das Ergebnis: Privatisierungen, Rentenkürzungen, Sozialabbau und Angriffe auf Tarifverträge (siehe Kapitel 4 und 9). Der Sparkurs stürzte viele Länder zudem in eine langanhaltende Wirtschaftsflaute.

Damit sich das nicht wiederholt, braucht es eine grundlegende Reform der WWU. Dazu gehören flexiblere Defizit- und Schuldenziele sowie Ausnahmeregelungen, damit Staaten in Krisenzeiten ihre Wirtschaft ankurbeln und in den grünen Wandel investieren können.

Die wirtschaftspolitische Steuerung und das Europäische Semester wurden genutzt, um unsoziale Reformen durchzusetzen – ohne demokratische Legitima-

tion. Sie sollten entweder abgeschafft oder auf bloße Empfehlungen zurückgestuft werden. Auch ein geordneter Austritt aus dem Euro muss möglich sein, falls ein Mitgliedstaat dies wünscht.

Das mag angesichts des massiven Drucks, die WWU zu „vollenden", utopisch erscheinen. Doch die WWU ist eines der umstrittensten Themen der EU – auch unter den Regierungen. Immer wieder gibt es massive Proteste gegen Kürzungen und soziale Angriffe, die faktisch gegen die EU-Strategie zur Vertiefung der WWU gerichtet sind – selbst wenn viele Beteiligte nicht wissen, dass die EU-Regeln der Hintergrund sind.

INSTITUTIONELLE REFORMEN

Schließlich braucht es auch institutionelle Veränderungen. Die Kommission als nicht gewählte Institution verfügt über enorme Macht. Diese Macht hat dazu geführt, dass zentrale Entscheidungen in enger Zusammenarbeit mit den mächtigsten Kapitalgruppen getroffen werden. Das muss sich ändern. Dafür braucht es eine stärkere parlamentarische Kontrolle über die Kommission – sowohl durch das Europäische Parlament als auch durch die nationalen Parlamente. Alle großen Strategien der EU sollten der Zustimmung des Parlaments bedürfen. Zudem müssen Regeln eingeführt werden, die eine Zusammenarbeit der Kommission mit Wirtschaftslobbyist*innen verhindern – nach dem Vorbild der internationalen Maßnahmen zur Regulierung der Tabaklobby (siehe Einleitung).

Am Ende muss die EU als Ganzes neu gedacht werden. Die Kommission ist zu der mächtigen und effizienten Behörde geworden, die sie sein sollte – aber ihre Unabhängigkeit macht sie undemokratisch und niemandem rechenschaftspflichtig.

Selbst wenn diese Vorschläge nur einen ersten Schritt in Richtung mehr Demokratie und weniger Wettbewerbsstaat darstellen, würde ihre Umsetzung die EU bereits erheblich verändern. Sie würden einen grundlegenden Kurswechsel und eine Herausforderung für den Wettbewerbsstaat in seiner jetzigen Form bedeuten. All diese Vorschläge erfordern jedoch Vertragsänderungen und diese sind nicht leicht zu erreichen. Sie müssten von einer Regierung eingebracht und von allen 27 Mitgliedstaaten unterstützt werden.

Wenn in den letzten zehn Jahren auf hochrangiger EU-Ebene über Vertragsänderungen gesprochen wurde, dann vor allem im Sinne weiterer Sparmaßnahmen. Besonders die deutsche Regierung hat immer wieder gefordert, den Staaten

mehr Instrumente an die Hand zu geben, um Strukturreformen gegen soziale Interessen durchzusetzen.[4] Zudem wurden Änderungen der Wettbewerbspolitik vorgeschlagen, um den Aufbau sogenannter „europäischer Flaggschiffe" zu erleichtern. Und als Ungarn während der COVID-19-Pandemie russische und chinesische Impfstoffe kaufte, forderte Angela Merkel eine Vertragsänderung, um so etwas künftig zu verhindern.[5]

Mit den vier hier vorgeschlagenen Reformen haben all diese Initiativen nichts zu tun. Denn sie würden die EU in eine völlig andere Richtung lenken als die, die derzeit von den Regierungen angestrebt wird.

RISSE IM FUNDAMENT

Zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten und einflussreichen Unternehmensgruppen in der EU besteht ein breiter Konsens über die derzeitige Ausrichtung des europäischen Projekts – und im Großen und Ganzen auch über seine künftige Entwicklung. Wenn es jemals ernsthafte Widersprüche im Rat gegeben hat, die den Kurs in Richtung eines vollwertigen Wettbewerbsstaats infrage stellten, dann betrafen sie die Wirtschafts- und Währungsunion, wo insbesondere die Länder der Euro-Peripherie vorsichtig eine Lockerung der Fiskalregeln gefordert haben. Doch die Grundstruktur des Projekts wurde nie ernsthaft in Frage gestellt – mit Ausnahme der kurzen Zeitspanne, in der die griechische Regierung diesen Versuch unternahm.

Vor diesem Hintergrund scheint es schwer vorstellbar, dass die EU ihren Kurs ändern wird. Vorschläge für Vertragsänderungen könnten daher einen falschen Optimismus in Bezug auf das Wesen des derzeitigen europäischen Projekts wecken. Es ist deshalb vielleicht realistischer, die vier oben skizzierten Reformvorschläge als strategische Messlatte zu betrachten. Wenn wir nicht den Mut haben, uns eine völlig andere EU vorzustellen, laufen wir Gefahr, am Ende immer nur mehr vom Gleichen zu fordern und damit das bestehende System weiter zu festigen.

Es geht darum, ein anderes Europa zu schaffen, indem wir Widerstand leisten gegen den undemokratischen Wettbewerbsstaat, zu dem die EU geworden ist. Ungehorsam kann eine Möglichkeit sein, um die im EU-Regelwerk verankerten Hindernisse für Veränderungen zu durchbrechen. Das könnte zum Beispiel bedeuten, einen Giftstoff zu verbieten, selbst wenn Brüssel dagegen Einspruch erhebt, oder die Regeln der WWU infrage zu stellen – so wie es Griechenland bereits einmal kurzzeitig getan hat. Der Weg zu einer anderen Form europäischer

Zusammenarbeit wird mit großer Wahrscheinlichkeit von zeitlichen und räumlichen Konflikten geprägt sein. Für einige Staaten könnte sich sogar die Frage stellen, ob sie Mitglied der EU bleiben wollen oder nicht. Solche Taktiken werden häufig als „strategischer Ungehorsam" bezeichnet.

Das ist selbstverständlich keine leichte Aufgabe und mag unerreichbar erscheinen, solange der EU-Wettbewerbsstaat im Kern unangetastet bleibt. Doch ein Blick unter die Oberfläche zeigt ein anderes Bild. Betrachtet man die politische Landschaft in Europa, so erkennt man immer wieder erhebliche Brüche im Konsens, und das nicht nur bei Nebensächlichkeiten. In den vergangenen zwei Jahrzehnten haben Beschäftigte in vielen Teilen der EU wiederholt Proteste und Kampagnen gegen Maßnahmen organisiert, die auf dem Binnenmarkt und der Wirtschafts- und Währungsunion basieren. Während der Eurokrise rief der von der EU eingeschlagene Kurs in der wirtschaftspolitischen Steuerung massive politische Verwerfungen hervor, ebenso wie Massenproteste gegen die von der Kommission verordneten Reformen.

Der erbitterte Widerstand gegen Rentenreformen in Frankreich zeigt deutlich, dass die Bevölkerung nicht immer mit den Grundpfeilern der EU-Strategie einverstanden ist. Hinzu kommt, dass Volksabstimmungen über neue EU-Verträge oder Vertragsänderungen häufig zu dramatischen Situationen führen, die die EU in den Krisenmodus stürzen. Das wurde 2006 sichtbar, als sowohl Frankreich als auch die Niederlande den Verfassungsvertrag ablehnten.

Die Entwicklung der EU hat bereits in mehreren Mitgliedstaaten zu einer Veränderung der politischen Landschaft geführt. In Frankreich trug der Konflikt um Arbeitsmarktreformen entscheidend zur Schwächung der Sozialistischen Partei bei. In Spanien entstand aus den sozialen Folgen der Eurokrise eine zersplitterte linke Bewegung, die später in der Gründung von Podemos mündete – einer Partei, die später zusammen mit den Sozialdemokrat*innen eine Regierung bildete.

Am anderen Ende des politischen Spektrums stärkte die EU-Sparpolitik die Alternative für Deutschland, die die Hilfen für Südeuropa als zu großzügig kritisierte. In Finnland entstand aus ähnlichen Gründen eine rechtsnationale Bewegung. In Italien führten die von Brüssel auferlegten und von der technokratischen Regierung unter dem ehemaligen EU-Kommissar Monti umgesetzten Reformen 2013 zu einem politischen Erdrutsch. Daraus ging die Fünf-Sterne-Bewegung als stärkste Kraft hervor, angeführt vom populistischen Komiker Beppe Grillo. In den

Folgejahren gewannen faschistische und ultranationalistische Parteien an Einfluss und wurden an immer mehr Regierungen beteiligt.

Die EU mag nach außen hin stabil und veränderungsresistent erscheinen. Doch ihre eigene Strategie erzeugt tiefe Konflikte und politische Instabilität. Diese können entweder den rechten Autoritarismus stärken – oder den Weg für einen progressiven Wandel ebnen.

EIN ANDERES EUROPA

Das nächste Jahrzehnt könnte zahlreiche Gelegenheiten bieten, die EU neu zu bewerten. Sollten die Pläne für die Vollendung der WWU tatsächlich verwirklicht werden, werden sie die gesamte Ausrichtung der Wirtschaftspolitik betreffen – vor allem in der Eurozone, aber auch darüber hinaus. „Bürokratisierung" ist der Begriff, der dieses Projekt am treffendsten beschreibt: Es wird soziale Interessen ausblenden und stattdessen auf die Bedürfnisse von Unternehmen zugeschnitten sein. Falls die WWU wie geplant vertieft wird, wird dies Vertragsänderungen notwendig machen und in mehreren Ländern zu Referenden führen. Das könnte eine neue politische Situation schaffen, in der die Zukunft des europäischen Projekts tatsächlich auf der Tagesordnung steht.

Die Ausweitung der „wettbewerbsfähigen EU" wird also kein reibungsloser Prozess sein. Vielleicht wird sie sogar einer jener Momente sein, in denen die Möglichkeit für echte Transformation entsteht. Wenn wir eine Zukunft wollen, in der Wohlstand und Demokratie für alle im Zentrum der EU-Politik stehen und in der wir die Klimakrise wirksam bekämpfen, dann ist die EU in ihrer jetzigen Form weder das richtige Modell, noch die richtige Form der Zusammenarbeit, noch die richtige Staatsform. Wie diese Analyse zeigt, brauchen wir eine systemische Alternative. Die Herausforderung wird darin bestehen, neue Formen der Zusammenarbeit mit anderen Zielen und anderen Mitteln zu schaffen – mit Institutionen, die fest auf den Grundsätzen von Demokratie und sozialen Rechten beruhen. Wir brauchen grenzüberschreitende Beziehungen, die Demokratie nicht im Namen der Wettbewerbsfähigkeit aushöhlen, sondern sie erweitern und stärken – um eine grüne Zukunft mit Wohlstand und Demokratie zu schaffen, und zwar nicht für eine privilegierte Minderheit, sondern für alle.

QUELLEN

1 Transparency International, *Global Corruption Barometer European Union 2021, Citizens' Views and Experiences of Corruption*, (Berlin: Transparency International, 2021). Verfügbar unter: images.transparencycdn.org/images/TI_GCB_EU_2021_web.pdf (Zugriff: 6. Dezember 2023).

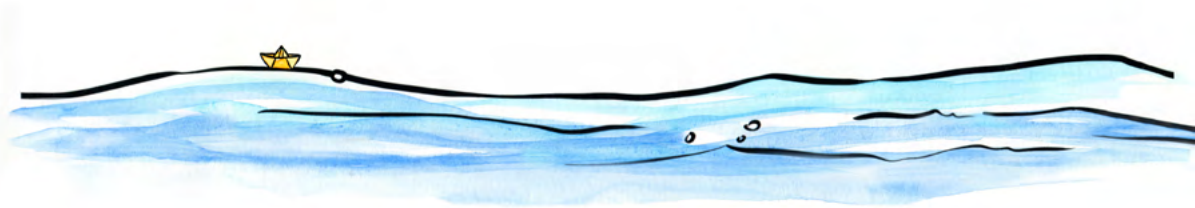
2 Ibid., 29.

3 ETUC, *ETUC proposal for a „Social Progress" Protocol*, 18 März 2008. Verfügbar unter: www.etuc.org/sites/default/files/social_progress_protocolEN_1.pdf (Zugriff: 14. Dezember 2023).

4 Bruno Waterfield, „Angela Merkel pushes for EU treaty change". *The Telegraph*, 22. Oktober 2013. Verfügbar unter: www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/10397512/Angela-Merkel-pushes-for-EU-treaty-change.html (Zugriff: 14. Dezember 2023).

5 Hans von der Burchard, „Merkel: EU 'probably' needs treaty changes, especially for health policy". *Politico*, 21. April 2021. Verfügbar unter: www.politico.eu/article/angela-merkel-coronavirus-europe-treaty-changes-health-policy (Zugriff: 14. Dezember 2023).

NACHWORT:
DER EUROPÄISCHE WETTBEWERBSSTAAT 2024–2029



Eine Sitzung hinter verschlossenen Türen in Antwerpen 345
Ein neuer „Delors-Moment“ 346
Eine von Wettbewerbsfähigkeit geleitete Industriepolitik 347
Klimaschutz: falsche Lösungen und glückliche Verschmutzer*innen 348
Viel mehr Geld – aber woher? 349
Technologischer Wettbewerb und Aufrüstung 350
Industriepolitik durch Deregulierung 351
Vereinfachung? Deregulierung! 352
Der Preis der Kurzsichtigkeit 354
Deregulierung und das Demokratiedefizit 355
Konflikte und Widersprüche:
Was tun gegen die Agenda der Wettbewerbsfähigkeit? 357
Quellen 360

Seit Anfang 2024, als die englische Fassung dieses Buches abgeschlossen wurde, hat sich in der EU vieles bewegt. Ein neues Parlament und eine neue Kommission haben ihre Arbeit aufgenommen, und hitzige Debatten über langfristige Strategien prägten den Start der Legislaturperiode. Am Ende stand der Beschluss eines radikalen neuen Programms zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit – eine Entwicklung, die nahtlos an die Analyse dieses Buches anschließt.

Die Debatte war dominiert von Panikmache durch Unternehmenslobbyist*innen. Ihrer Lesart zufolge droht die EU beim Rennen um Wachstum, Investitionen und technologische Vorherrschaft ins Hintertreffen zu geraten. Diese Erzählung diente als Vorlage für den neuen industriepolitischen Kurs der Kommission; ein Kurswechsel, der sich auf ganzer Linie an den Interessen einflussreicher Unternehmensgruppen orientiert.

Dieses Nachwort beleuchtet die jüngsten Entwicklungen aus der Perspektive dieses Buches: dem Blick auf die EU als Wettbewerbsstaat, der zunehmend undemokratische Strukturen hervorbringt. Daraus ergeben sich drei zentrale Erkenntnisse über die Richtung, die die EU in den kommenden Jahren einschlägt:

Erstens: Die EU verfolgt eine immer ehrgeizigere Industriepolitik mit dem erklärten Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Konzerne zu stärken. Eine zentrale Rolle spielt dabei inzwischen die Rüstungsindustrie.

Zweitens: Die Kommission hat ein Deregulierungsprogramm aufgelegt, das noch weitreichender ist als alle bisherigen Versionen. Es schwächt Umwelt- und Sozialstandards und entzieht sich zunehmend demokratischer Kontrolle.

Drittens: Diese beiden Programme – Industriepolitik und Deregulierung – verstärken gemeinsam den Einfluss der Unternehmenslobbys in der EU und verschärfen damit das Demokratiedefizit weiter.

Noch ist nicht alles entschieden. Einige der Strategien sind bisher nur grob skizziert, und es wird sich sicher Widerstand formieren. Doch eines steht bereits fest: Das Dogma der Wettbewerbsfähigkeit wurde auf eine neue Stufe gehoben, nicht zuletzt dank der koordinierten Kampagne der Wirtschaftsverbände.

EINE SITZUNG HINTER VERSCHLOSSENEN TÜREN IN ANTWERPEN

Eine Sitzung in Antwerpen im Februar 2024 läutete diese neue Phase in der Entwicklung der EU ein. Dort trafen sich am Standort des Chemieunternehmens BASF Kommissionspräsidentin von der Leyen und der damalige Vorsitzende des Europäischen Rates und belgische Ministerpräsident Alexander de Croo mit einer großen Gruppe an Unternehmenschef*innen, vor allem aus energieintensiven Industrien, um über die Zukunft der EU zu sprechen. Das mediale Interesse war groß, doch die Sitzung fand hinter verschlossenen Türen statt.[1]

Organisiert wurde das Treffen maßgeblich vom Europäischen Verband der Chemieindustrie (CEFIC), dem Lobbyverband der Branche. CEFIC nutzte den Schwung einer Welle von Protesten seitens Großbäuer*innen und der Agrarindustrie gegen Maßnahmen für nachhaltige Landwirtschaft, welche die Agenda „Vom Hof auf den Tisch" der Kommission zu Fall gebracht und die Pläne zur Überarbeitung der EU-Chemieverordnung (REACH) vereitelt hatten. Das Hauptziel des Treffens bestand darin, die Chemieindustrie in die Lage zu versetzen, ihre Interessen noch stärker zu vertreten und die Agenda für die neue Amtszeit zu bestimmen.

Hierzu hatten die Organisator*innen eine gemeinsame Erklärung mit zehn Forderungen für den Zeitraum 2024–2029 ausgearbeitet.[2] Dazu gehörten eine Überarbeitung „aller einschlägigen bestehenden EU-Verordnungen," um „die

Wettbewerbsfähigkeit als strategische Priorität zu stärken," eine genaue Prüfung aller neuen Rechtsvorschriften und politischen Initiativen bezüglich ihrer Auswirkungen auf die Unternehmen sowie ein „neuer Geist der Rechtsetzung," um das Unternehmertum zu fördern. Sie schlugen sogar staatliche Beihilfen zur Finanzierung neuer Technologie- und Energieinfrastrukturen vor – einen „Industriedeal," der den großen europäischen Konzernen dauerhaft einen Wettbewerbsvorteil sichern soll.

EIN NEUER „DELORS-MOMENT"

Die Initiative von Antwerpen war keine einmalige Sache. Man könnte sagen, dass sie lediglich einer Kampagne Schwung verlieh, die bereits seit fast zwei Jahren lief. Seit dem Sommer 2022, als die Energiepreise infolge der Reaktion Europas auf den Einmarsch Russlands in der Ukraine drastisch angestiegen waren, drängten Unternehmensverbände aus zahlreichen Branchen den Rat und die Kommission, den Bedürfnissen der Unternehmen Vorrang einzuräumen. Sie verlangten von der EU, ihre Maßnahmen zum Klima- und Umweltschutz einzustellen. Zudem forderten sie radikale neue Maßnahmen wie staatliche Beihilfen für europäische Unternehmen, um gleiche Wettbewerbsbedingungen wie in den USA und China zu schaffen, die bereits solche Förderinstrumente eingeführt hatten.

Die Unternehmen, angeführt vom *European Round Table for Industry* (ERT), waren nicht an kleinen Anpassungen interessiert – sie wollten einen neuen „Delors-Moment,"[3] eine kühne Initiative im Stile jener der Jacques-Delors-Kommission in den 1980er-Jahren. Diese hatte es dem neu gegründeten ERT ermöglicht, die Einheitliche Europäische Akte quasi selbst zu verfassen, wie in Kapitel 2 beschrieben. Dazu braucht es die richtigen politischen Umstände, und die waren 2024 gegeben: Sowohl die Kommission als auch die Regierungen im Rat teilten die Stoßrichtung der Wirtschaftsverbände. Nach den Europawahlen im Juni 2024 stellte sich zudem eine neue parlamentarische Mehrheit hinter diese Agenda – bestehend aus verschiedenen rechtsextremen Gruppierungen und der konservativen Europäischen Volkspartei (EVP). Diese Koalition war bereit, soziale, ökologische und demokratische Anliegen zurückzustellen, um den Forderungen großer Unternehmen und ihrer Interessenvertretungen nachzukommen.[4]

Als wenige Monate nach den Wahlen die Tinte auf den Strategiepapieren getrocknet war, hatten sich alle zehn Forderungen der Erklärung von Antwerpen erfüllt, wenn auch einige wörtlicher als andere. Die Handschrift der Lobbyist*innen waren in den Leitlinien für die neue Kommission vom Juli 2024, in den Mandatsschreiben an die Kommissar*innen vom September 2024 und im Kompass für Wettbewerbsfähigkeit vom Januar 2025 deutlich sichtbar. Darüber hinaus stellte Ursula von der Leyen im Februar 2025 in Antwerpen eines der abschließenden Strategiedokumente, den *Clean Industrial Deal* für eine saubere Industrie (engl. CDI), vor und würdigte damit die Schlüsselrolle der führenden Industrievertreter*innen, die das Treffen im Vorjahr einberufen hatten.

Alle diese Dokumente greifen ineinander und verfolgen dieselben Kernziele: eine Ausweitung der Industriepolitik unter europäischer Führung und ein starker Fokus auf Deregulierung. Ein genauerer Blick auf die zentralen Aspekte in diesen beiden Bereichen zeigt, in welche Richtung sich die EU-Strategie in den kommenden Jahren weiterentwickeln wird.

EINE VON WETTBEWERBSFÄHIGKEIT GELEITETE INDUSTRIEPOLITIK

Ein groß angelegtes industriepolitisches Programm ist ein zentraler Bestandteil des Ansatzes der Kommission für die Amtszeit 2025–2029. Es umfasst die Stärkung des Binnenmarktes, Strategien zur Sicherung des Zugangs zu wichtigen Rohstoffen, den Ausbau von Infrastrukturen sowie die Förderung technologischer Entwicklungen. Ziel dieses vielschichtigen Programms ist es, die globale Wettbewerbsfähigkeit der EU zu steigern, insbesondere durch die Stärkung europäischer Unternehmen im Technologiewettbewerb und durch eine Senkung der Energiekosten.

Industriepolitik ist in der EU keineswegs neu. Seit langem unterstützt sie die Industrie bei der technologischen Entwicklung und setzt sich in vielen weiteren Bereichen für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen ein. Dennoch galten einige Instrumente – allen voran staatliche Beihilfen – bislang als heikel. Sowohl Wirtschaftsverbände als auch Entscheidungsträger*innen warnten, solche Maßnahmen könnten den Aufbau globaler Lieferketten nach den Regeln der neoliberalen Globalisierung behindern. Doch angesichts der direkten Industrieunterstützung in den USA und China folgt die EU diesem Kurs nun ebenfalls. Industriepolitik ist damit zum Herzstück des Strebens nach „strategischer Autonomie“ und wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit geworden.

Vier zentrale Beobachtungen verdeutlichen, wohin die EU sich in diesem Bereich bewegt:

Erstens ist die neue Industriepolitik vom Dogma der Wettbewerbsfähigkeit geprägt. Sie stellt die Interessen großer Unternehmen in den Mittelpunkt und ordnet andere Ziele unter.

Zweitens wird ihre Finanzierung die öffentlichen Haushalte belasten, während zentrale Entscheidungen bei den Finanzmärkten und Finanzinstitutionen verbleiben.

Drittens wird der Rüstungsindustrie eine Schlüsselrolle eingeräumt. Der Zusammenhang zwischen Industriepolitik und „strategischer Autonomie" wird vor allem entlang der militärischen Aufrüstung und Technologieentwicklung gezogen.

Viertens ist die neue Industriepolitik eng mit einem umfassenden Deregulierungsprogramm verknüpft, das den wirtschaftlichen Spielraum für Unternehmen weiter ausweiten soll – auf Kosten sozialer, ökologischer und demokratischer Standards.

KLIMASCHUTZ: FALSCHE LÖSUNGEN UND GLÜCKLICHE VERSCHMUTZER*INNEN

Die geplanten Infrastrukturinvestitionen sind eng mit der sogenannten Energiewende der EU verknüpft. Finanziert werden etwa Pipelines, die CO_2 unterirdisch speichern oder zur Herstellung von Wasserstoff nutzen sollen. Diese Art von Investitionen folgt der Logik des Europäischen Grünen Deals, der „dekarbonisiertes Gas" ins Zentrum der europäischen Energiestrategie stellt. Es ist absehbar, dass weitere Mittel auch in Gasprojekte fließen werden, einschließlich Flüssigerdgas (LNG) aus dem außereuropäischen Raum, um den Forderungen der Öl- und Gasindustrie sowie der Industrie insgesamt nachzukommen. Zwar könnten auch erneuerbare Energien von Investitionen profitieren, sofern sie rentabel sind. Doch der Schwerpunkt liegt auf fragwürdigen und längst als ineffektiv bekannten Lösungen, wie bereits in Kapitel 10 beschrieben.

Das Energieprogramm der EU markiert daher keinen Bruch mit der bisherigen Industriepolitik, sondern führt die Linie fort, die seit der Vorstellung des Grünen Deals 2019 verfolgt wird. Das erklärte Ziel ist es, die Energiepreise zu senken, doch aktuell ist das reine Theorie. Sicher ist hingegen, dass enorme Summen in Maßnahmen wie CO_2-Pipelines zur unterirdischen Speicherung von Treibhausgasen fließen werden – vorausgesetzt, alles verläuft nach Plan.

Für die Öl- und Gasindustrie ist das eine erfreuliche Nachricht. Doch auch andere energieintensive Branchen profitieren erheblich. Das Programm sieht umfassende Investitionen in sogenannte „saubere Technologien" vor, die der tatsächlichen oder vorgeblichen Transformation dieser Industrien dienen sollen. Es handelt sich um jene Branchen – Chemie, Stahl, Papier und Zement –, die bereits seit Jahren über das Emissionshandelssystem großzügig subventioniert wurden, obwohl das System sein Ziel, die Emissionen zu senken, krachend verfehlt hat.[5]

Die gescheiterten oder halbherzigen Versuche, die Industrie per Regulierung zur Einhaltung von Klimazielen zu verpflichten, werden nun durch staatliche Subventionen für „grüne Technologien" ersetzt. Wie diese Technologien genau aussehen und ob sie tatsächlich einen Effekt haben, bleibt abzuwarten. Klar ist nur: Statt die Verschmutzer*innen gemäß dem Verursacherprinzip zur Kasse zu bitten, sollen sie nun gar bezahlt werden.

VIEL MEHR GELD – ABER WOHER?

Eine der drängendsten Fragen lautet, woher das viele Geld kommen soll. Denn im Vergleich zu den USA und China ist die EU finanziell schwach aufgestellt. Der EU-Haushalt umfasst rund 1 % des BIP, und mit dem Haushalt für 2025 in Höhe von 199,4 Milliarden Euro bleibt kaum Spielraum für zusätzliche industriepolitische Maßnahmen. Der Plan, jährlich 800 Milliarden Euro an zusätzlichen Investitionen zu mobilisieren, lässt sich mit diesen Mitteln nicht einmal ansatzweise umsetzen.

Das heißt: Es bleiben drei denkbare Finanzierungsquellen – die Finanzmärkte, EU-Darlehen und die nationalen Haushalte der Mitgliedstaaten.

Der erste Weg ist bereits fest eingeplant. Wie die Politikwissenschaftlerin Angela Wigger kommentierte, wird die europäische Industriepolitik „zunehmend durch öffentliche Garantien und Rückdeckungen finanziert, die das Finanzkapital zu Investitionen verleiten sollen."[6] Damit überlässt die EU zentrale Entscheidungen den Finanzmärkten – und den Launen der Finanzkonzerne.

Die zweite Möglichkeit wären neue EU-Darlehen, ähnlich wie bei den Krediten, die in der Corona-Pandemie zur Stützung der Wirtschaft aufgenommen wurden. Doch dafür gibt es in naher Zukunft wenig politischen Rückhalt.

Bleiben also die nationalen Haushalte – und damit die haushaltspolitischen Regeln der EU, die seit der Eurokrise öffentliche Ausgaben einschränken und die Mitgliedstaaten an der kurzen Leine halten. Damals wurden diese Regeln besonders strikt durchgesetzt und die Regierungen zu weitreichenden Spar-

maßnahmen gezwungen, die der Gesellschaft und den Arbeitnehmer*innen langfristig geschadet haben. Wird der Wunsch nach mehr Wettbewerbsfähigkeit die Regierungen und die Kommission dazu bringen, die Haushaltsdisziplin zu lockern? Wie in Kapitel 4 beschrieben, wurde dies im Rat bereits ausführlich diskutiert, jedoch mit bescheidenem Ergebnis. Zwar wurde eine gewisse Flexibilität für öffentliche Investitionen eingeführt, die etwas Spielraum für die Industriepolitik lässt, doch die zugrunde liegende Disziplin wurde nicht angetastet.

Falls die Investitionen in die Industrie also tatsächlich aus den nationalen Haushalten finanziert werden sollen, drohen womöglich erneut Kürzungen der Sozialausgaben. Die Tatsache, dass zum Stand dieses Nachworts Defizitverfahren gegen sieben Mitgliedstaaten (Belgien, Frankreich, Italien, Rumänien, Malta, Polen und die Slowakei) laufen, ist ein schlechtes Zeichen. Vor allem in den Mitgliedstaaten, die sich in einer schwierigen Lage befinden, könnte dies einen noch knapperen Sozialhaushalt bedeuteten. Nimmt man dann die steigenden Militärausgaben hinzu, zeichnet sich ein noch düsteres Bild ab.

TECHNOLOGISCHER WETTBEWERB UND AUFRÜSTUNG

Auch bei den Rüstungsausgaben wird inzwischen großzügig über haushaltspolitische Zwänge hinweggesehen. Die aggressive Haltung der zweiten Trump-Präsidentschaft hat die EU dazu veranlasst, ehrgeizige Pläne für eine massive Aufstockung der Verteidigungsausgaben zu verkünden. Der Rat machte Schlagzeilen mit dem Vorschlag, zusätzliche 800 Milliarden Euro in militärische Kapazitäten zu investieren.

Dabei geht es nicht allein um die Sicherheit des Kontinents, denn die Pläne übersteigen jede realistische Bedrohung durch Russland bei Weitem. Vielmehr sind sie Teil der übergeordneten globalen Wettbewerbsstrategie der EU: Die Rüstungsindustrie wird als Treiber des technologischen Wettbewerbs betrachtet. Im Bereich der Waffentechnologie werden staatliche Beihilfen großzügiger und flexibler gewährt als in anderen – entsprechend spielt die technologische und industrielle Basis der europäischen Verteidigung (EDITB) eine zentrale Rolle in den strategischen Überlegungen zur Technologiekonkurrenz.

Wie in Kapitel 8 erläutert, gehen Militarisierung und die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Rüstungsindustrie seit Jahren Hand in Hand. Mit den aktuellen Plänen wird diese Verbindung auf eine neue Ebene gehoben: Die

Verteidigungsindustrie gilt nun explizit als „von wesentlicher Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit" der gesamten Wirtschaft.[7] Da die EU stark von Exporten abhängt, wird dies dazu führen, dass der Umgang mit Empfängerländern von Rüstungsgütern – selbst wenn diese das Völkerrecht verletzen oder autoritäre Regime stützen – noch nachsichtiger ausfallen dürfte als bisher. Der Rüstungssektor wird in den kommenden Jahren erhebliche Privilegien genießen.

Der Masterplan für die europäische Aufrüstung, das „Weißbuch zur europäischen Verteidigung – Bereitschaft 2030", formuliert das offen: Eine starke EDITB sei entscheidend für wirtschaftliche Entwicklung. Wörtlich heißt es: „Eine Handvoll kritischer, grundlegender Technologien wie KI, Quantentechnologie, Biotechnologie, Robotik und Hyperschall sind sowohl für das langfristige Wirtschaftswachstum als auch für die militärische Überlegenheit von entscheidender Bedeutung."[8]

Diese ersten Überlegungen zu den Kosten der industriepolitischen Pläne zeigen, dass die großzügigen Investitionen in Technologie und Infrastruktur die Bürger*innen sehr teuer zu stehen kommen könnten. Sie offenbaren zudem, dass bestimmte Interessensgruppen geschickt dafür sorgen, dass gewaltige Summen in Projekte fließen, die den Unternehmen und nicht unbedingt dem Gemeinwohl dienen.

INDUSTRIEPOLITIK DURCH DEREGULIERUNG

Die neue Industriepolitik betrifft nicht nur staatliche Beihilfen, sondern wird auch den regulatorischen Kurs der kommenden Jahre prägen. Im Rennen um technologische Vorherrschaft nimmt die EU gezielt Branchen ins Visier, die als innovativ gelten, vor allem den Technologiesektor. Wie in Kapitel 7 erläutert, suchen die EU-Institutionen seit Jahren nach politischen Instrumenten, um die Marktmacht der US-amerikanischen Big-Tech-Konzerne einzudämmen, ohne dabei den eigenen digitalen Unternehmen auf dem europäischen Markt Steine in den Weg zu legen. Warum? Weil ein Grundgedanke des europäischen Konzepts lautet, europäische Unternehmen auf Augenhöhe mit ihren US-Konkurrent*innen zu bringen. Dies ist einer der Gründe für die schlagzeilenträchtigen Versuche der EU, die Technologieriesen durch das Gesetz über digitale Märkte zu zähmen, auf das in Kapitel 7 ausführlich eingegangen wird.

Nun kommt eine neue Komponente hinzu: gezielte Deregulierung. Um die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen im Bereich Innovation zu stärken,

plant die EU den Abbau von Schutz- und Regulierungsstandards zugunsten der Tech-Industrie. Zwei Maßnahmen sind dabei besonders hervorzuheben, die sich allerdings beide noch in der Planungsphase befinden:

Erstens beabsichtigt die neue Kommission, die EU-Vorschriften zum Datenschutz zu ändern, „um den sicheren Austausch privater und öffentlicher Daten zu verbessern und zu erleichtern, den Rechtsrahmen und seine Anwendung zu vereinfachen und die Entwicklung neuer Systeme oder Anwendungen zu beschleunigen." Mit anderen Worten: Die hochgelobte europäische Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) soll aufgeweicht werden, um ein Hindernis für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Technologieindustrie zu beseitigen. Diese Politik passt zu früheren Gesprächen und Lobbydokumenten aus der vorangegangenen Legislaturperiode, weshalb ich diese negativen Folgen in Kapitel 7 als potenzielles Risiko hervorgehoben habe.

Die zweite, ebenso wichtige Maßnahme ist das von Kommission und Rat favorisierte gesonderte Regulierungsmodell für den Innovationssektor: der sogenannte 28. Rechtsrahmen. Dadurch könnten Unternehmen, die in mehr als einem der 27 Mitgliedstaaten tätig sind, alternativ ein 28., EU-weites Regelwerk wählen, anstatt unterschiedliche nationale Rechtsrahmen befolgen zu müssen.

Warum das für Unternehmen attraktiv ist, liegt auf der Hand, aber welche Art von Regulierung würde dieses alternative europäische System mit sich bringen? Dem Kompass für eine wettbewerbsfähige EU zufolge würde eine solche Regelung „alle relevanten Elemente des Gesellschafts-, Insolvenz-, Arbeits- und Steuerrechts" zugunsten der Unternehmen vereinfachen.[9] Die Folgen einer solchen Politik sind offensichtlich: Wenn Unternehmen nationale Steuervorschriften und Arbeitsgesetze ignorieren können, öffnet dies Steuerhinterziehung und Sozialdumping Tür und Tor.

VEREINFACHUNG? DEREGULIERUNG!

Der 28. Rechtsrahmen ist ein sehr gefährlicher Weg für die EU, der zeigt, wie weit die Kommission in ihrem Streben nach Deregulierung gehen will. Der Abbau von Vorschriften wird sich zudem nicht auf den Technologiesektor beschränken, sondern zugunsten einer besseren Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen in allen Bereichen vorgenommen werden.

Die Kommission vermeidet es, offen von „Deregulierung" zu sprechen. Stattdessen bevorzugt sie den Begriff „Vereinfachung". Als der neue Kommissar für Vereinfachung, Valdis Dombrovskis, im November 2024 bei seiner Anhörung vor dem Europäischen Parlament Rede und Antwort stand, betonte er mehrfach, dass die Kommission keine Deregulierung per se anstrebe: „Wir brauchen einfachere Regeln, die sich leichter umsetzen lassen. Aber ich will ganz klar sagen: Vereinfachung bedeutet nicht Deregulierung. Wir werden weder unsere politischen Ziele noch unsere hohen Sozial- und Umweltstandards senken."[10] Doch nur drei Monate später waren diese Zusicherungen Makulatur. In mehreren strategischen Dokumenten – darunter der „Kompass für eine wettbewerbsfähige EU" – gab die Kommission eine neue Linie aus: Vereinfachung solle künftig „einem Regulierungssystem zugrunde liegen, das auf Vertrauen und Anreizen beruht und nicht auf engmaschiger Kontrolle."[11]

Im Januar 2025 veröffentlichte Corporate Europe Observatory einen Überblick über die Deregulierungsmaßnahmen, die in der Amtszeit 2024–2029 eingeführt werden sollen. Diese finden sich in den von Ursula von der Leyen im Juli 2024 veröffentlichten Politischen Leitlinien und ihren Mandatsschreiben an die einzelnen Kommissar*innen.[12] Wir bei CEO haben ganze 17 Initiativen ausgemacht, die darauf abzielen, bestehende Regelungen zurückzunehmen und die Einführung neuer Regelungen zu verhindern. Ich kann hier nicht auf alle eingehen, aber fünf verdienen besondere Erwähnung:

1. Omnibus-Gesetze: Alle Kommissar*innen wurden angewiesen, bestehende EU-Gesetze in ihrem Zuständigkeitsbereich zu überprüfen und Änderungen vorzuschlagen. Dazu gehört die Einführung sogenannter Omnibusgesetze, wie sie die Antwerpener Koalition fordert. Damit können in einem einzigen Verfahren gleich mehrere Gesetze geändert werden. Bis Ende April 2025 lagen bereits acht Omnibus-Vorschläge vor, darunter zu: Nachhaltigkeitsberichterstattung, nachhaltige Energie, Verteidigung, Gemeinsamer Agrarpolitik, KI & Datenschutz, Abholzung, Gesellschaftsrecht und Investitionen.
2. Weniger Berichtspflichten: Die Berichtspflichten für Unternehmen sollen um 25 % gesenkt werden, für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sogar um 35 % – obwohl KMU 99 % aller Unternehmen in der EU ausmachen. Eine Recherche von *Follow the Money* zeigt, dass solche Kürzungen die Wirksamkeit bestehender Gesetze systematisch untergraben.[13]

3. **Wettbewerbsfähigkeitstests:** Mit neuen Schritten soll sichergestellt werden, dass die Vorschläge der Kommission der Wettbewerbsfähigkeit nicht schaden. Dazu gehören ein strenger „Wettbewerbsfähigkeitstest" sowie eine Bewertung der Auswirkungen auf KMU. Vorschläge, die möglicherweise eine höhere „regulatorische Belastung" für KMU darstellen oder die Wettbewerbsfähigkeit anderweitig beeinträchtigen, könnten blockiert werden.

4. ***One-in-one-out*-Prinzip:** Auch dieses Prinzip wird wieder aus der Kiste geholt. Demnach müsste für jede neue Vorschrift, die Unternehmen auferlegt wird, zum Ausgleich eine bestehende Vorschrift aufgehoben werden. Bisherige Versuche, dieses Prinzip einzuführen, fruchteten nicht. Doch diesmal dürfte der Druck größer sein.

5. **Sanktionen bei „Überregulierung" durch Mitgliedstaaten:** Überschreitet ein Mitgliedstaat aus Sicht der Kommission die Grenzen der Rechtsetzung – zum Beispiel durch strengere Regeln für Chemikalien oder Klimamaßnahmen wie Flugverbote (siehe Niederlande oder Frankreich) – kann Brüssel mit einem Vertragsverletzungsverfahren reagieren oder politischen Druck ausüben, um eine Rücknahme zu erzwingen.

Diese fünf Beispiele sind nur ein Ausschnitt aus den 17 geplanten Initiativen. Sie alle beruhen auf der Agenda für „Bessere Rechtsetzung" auf (siehe Kapitel 2), heben aber deren Kerngedanken auf ein neues Niveau.

DER PREIS DER KURZSICHTIGKEIT

Zahlreiche Umweltgruppen und Kommentator*innen weisen darauf hin, dass der Klimaschutz in den neuen Strategiedokumenten der EU praktisch keine Rolle mehr spielt. Der Europäische Grüne Deal war zwar in vielerlei Hinsicht unzureichend und sein Versuch, Wettbewerbsfähigkeit und Klimaschutz in Einklang zu bringen, glich dem Versuch, die Quadratur des Kreises zu lösen. Dennoch sah er Maßnahmen vor, um Umwelt und Menschen vor schädlichen Chemikalien und Umweltgiften zu schützen. Diese Ambitionen sind inzwischen weitgehend vom Tisch, mit potenziell fatalen Folgen.

Die Pläne der EU zur Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft (Strategie „Vom Hof auf den Tisch"), zur Verringerung des Einsatzes synthetischer Pestizide und zur Verschärfung der EU-Chemikalienverordnung wurden zwischen 2022 und 2024 allesamt abgelehnt und dürften in der neuen Amtszeit wohl kaum wieder aufgegriffen werden. Was den Klimaschutz betrifft, so sind im Paket an Strategie-

papieren für die kommenden fünf Jahre keine kühnen neuen Initiativen zu finden. In Bezug auf Chemikalien sollte dem Grünen Deal zufolge das EU-Recht überarbeitet und die Regulierung verstärkt werden – nun lautet der Plan, bestehende Vorschriften zu überprüfen, um die Chemieindustrie zu fördern.[14] Wettbewerbsfähigkeit steht nun im Zentrum der EU-Politik, während andere Themen an den Rand gedrängt oder ignoriert werden.

Sogar die wenigen – und in manchen Fällen sehr bescheidenen – Fortschritte der letzten Jahre im Bereich unternehmerischer Nachhaltigkeit sind inzwischen in Gefahr. Ein europäisches Gesetz gegen die Abholzung von Wäldern wurde auf Eis gelegt. Zudem schwächte das erste Omnibus-Gesetz der neuen Kommission, die ihr Amt im Dezember 2024 antrat, in einem Schlag drei separate EU-Vorschriften, indem es die Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen zurücknahm.

Diese ersten Schritte der Deregulierung geben einen Vorgeschmack auf das, was noch kommen dürfte. Der Vorstoß zum Abbau von Regulierung wird sich wohl verstetigen. Er wird sich nicht nur gegen von Unternehmen und konservativen Politiker*innen ungeliebte Gesetze richten – wie die drei, die durch das Omnibus-Gesetz aufgeweicht wurden –, sondern gegen die gesamte Breite der EU-Gesetzgebung. In den kommenden Jahren wird es Bestrebungen geben, die Rechtsetzung zu straffen und bestehende Vorschriften zu überprüfen, mit dem Ziel, der Wettbewerbsfähigkeit Vorrang einzuräumen. Das lässt sich klar aus den Erklärungen der Kommission seit Juli 2024 ablesen. Kurz gesagt: Es geht um Deregulierung.

DEREGULIERUNG UND DAS DEMOKRATIEDEFIZIT

Diese neue Deregulierungswelle verschärft das Demokratiedefizit der EU, das in diesem Buch als Bürokratisierung der Entscheidungsfindung beschrieben wurde – ein Prozess, von dem Unternehmenslobbys systematisch profitieren. Gemeint ist die direkte Beteiligung großer Konzerne und ihrer Lobbygruppen an der Planung und Ausarbeitung der Arbeit der Europäischen Kommission. Wie in diesem Buch erläutert wird, hat die Kommission regelmäßig Unternehmen und Lobbyverbände der entsprechenden Sektoren in die Ausarbeitung neuer, für sie relevanter Gesetze einbezogen, zu Lasten der Neutralität der Rechtsetzung. Mit ihrer neuen Strategie geht die Kommission jedoch noch weiter: Sie sieht neue Foren und Verfahren für Lobbygruppen vor, sodass diese Arbeit der Kommission direkt mitgestalten können.

Drei Pläne stechen in dieser Hinsicht hervor:

1. Die Kommission plant die Einrichtung von „Umsetzungsdialogen" mit Unternehmensvertreter*innen und Lobbygruppen, um „sich mit Unternehmen über deren Anliegen auszutauschen und Möglichkeiten zur Vereinfachung und zur Verringerung des Aufwands zu ermitteln."[15] Auf diese Weise könnten Unternehmenslobbyist*innen der Kommission dabei helfen, mögliche neue Omnibus-Gesetze auszumachen – aktuell der wichtigste Hebel für Deregulierung.

2. Parallel dazu plant die Kommission die Einführung von „Realitätschecks", einem Verfahren, mit dem Informationen aus erster Hand von einer Auswahl an Interessenvertreter*innen in bestimmten Bereichen gesammelt werden, um Hürden zu ermitteln, mit denen sie bei der Umsetzung von EU-Vorschriften konfrontiert sind.[16]

3. Diese Dialoge und Verfahren sollen in ein weiteres neues – und potenziell weitreichendes – strategisches Instrument münden, das „Koordinierungsinstrument für Wettbewerbsfähigkeit." Ihr Ziel ist es, die auf EU-Ebene beschlossenen Prioritäten auf nationaler Ebene konkret umzusetzen, auch in Politikfeldern, die gänzlich oder teilweise außerhalb des formellen Mandats der EU liegen, wie z. B. Steuern und Arbeitsrecht. In den Worten der Kommission: „Maßnahmen im Zusammenhang mit gemeinsamen wettbewerbsfähigkeitsbezogenen Prioritäten in bestimmten Wirtschaftszweigen [...] werden in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und anderen wichtigen Interessenträgern ermittelt werden."[17]

„Wichtige Interessenträger" ist ein dehnbarer Begriff, doch in diesem Fall ist offenkundig, dass vor allem Unternehmenslobbys gemeint sind. Diese werden von der Kommission regelmäßig eingeladen, um sowohl die politische Agenda als auch deren Details mitzubestimmen.

Hinzu kommt, dass die Kommission zivilgesellschaftliche Organisationen immer stärker ausgrenzt. Ein Vorschlag der Kommission zur Nachhaltigkeitsberichterstattung sieht vor, dass bei Verstößen durch ein Unternehmen nur direkt betroffene Interessengruppen Beschwerde einlegen oder vor Gericht gehen können. Darüber hinaus sind an der Konsultation zur Deregulierung der Rüstungsproduktion – dem „Verteidigungsomnibus" – ausschließlich Akteur*innen aus der Industrie und Regierungen beteiligt.[18]

Die grundlegende Entwicklung besteht darin, dass sich das Demokratiedefizit der EU noch verschärfen wird. Je mehr Zugang Unternehmenslobbys zu Plattformen erhalten, über die zentrale Initiativen der EU in Zukunft gelenkt werden sollen (wie die Umsetzungsdialoge), desto mehr schadet dies der Demokratie. Die Macht ist in der EU bereits zentralisiert, aber die Lobbygruppen der Unternehmen übertreffen alles bisher Dagewesene. Sie bestimmen nicht nur über die Agenda für die kommende Amtszeit, sondern beeinflussen auch tiefgreifendere Strategien bis ins Detail.

KONFLIKTE UND WIDERSPRÜCHE: WAS TUN GEGEN DIE AGENDA DER WETTBEWERBSFÄHIGKEIT?

Mit den aktuellen Maßnahmen rückt die EU ihrem Ziel, ein vollwertiger Wettbewerbsstaat zu werden, ein großes Stück näher. Der Ausbau der militärischen Kapazitäten, die geplante Ausweitung der finanziellen Spielräume durch massive Kreditaufnahmen sowie umfassende Industrieprogramme folgen exakt dem Kurs, den der ERT bereits in den 1990er-Jahren vorgab – nur heute mit noch mehr Tempo. Sollte sich dieser Kurs fortsetzen, werden wir es am Ende mit einer EU zu tun haben, die sich nahezu ausschließlich am Prinzip der Wettbewerbsfähigkeit orientiert. Sie wird dabei von Unternehmenslobbys nicht nur angetrieben, sondern in weiten Teilen auch gesteuert. Ihr Einfluss auf die europäischen Institutionen wird stärker sein als je zuvor.

Doch es könnte auch anders kommen. Zwar haben Kommission und Rat die strategischen Weichen gestellt – und die Handschrift der Unternehmenslobbys ist dabei unübersehbar –, aber der Plan für die kommenden Jahre ist voller Widersprüche, die Konflikte nahezu unvermeidlich machen. Nehmen wir zum Beispiel die staatlichen Beihilfen: Sollten sei freier genutzt werden, werden einige Mitgliedstaaten und Regionen mit Sicherheit stärker profitieren als andere. Wohlhabendere Regionen – die schon jetzt ihre Industrien besser unterstützen können – werden als Spitzenreiter*innen hervorgehen, während andere mit ungleichen Voraussetzungen zurückbleiben.

Dann wäre da der Klima- und Umweltschutz im weiteren Sinne: Bei PFAS, krebserregenden Stoffen und Umwelthormonen könnte die Industrie beispielsweise argumentieren, dass ein umfassendes Verbot dieser Chemikalien eine zu große Belastung darstellen würde. Doch die langfristigen Kosten, die entstehen, wenn jetzt nicht gehandelt wird, könnten weitaus höher sein[19] – ganz zu schweigen von

den Kosten für Europa und den Planeten, wenn sich herausstellt, dass die EU, die sich so gerne als weltweit führend im Kampf gegen den Klimawandel darstellt, letztlich die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie über die Verantwortung für die Umwelt stellt.

Und zuletzt noch ein Wort zur Sozialagenda: In den letzten Monaten wurde auf schmerzliche Weise offenbar, dass das viel beschworene „soziale Europa" nicht der Realität entspricht. Auf der europäischen Agenda stehen derzeit keinerlei konkrete Projekte zur Stärkung der sozialen Rechte, wenngleich die Industriepolitik ein wertvolles Instrument zur Sicherung von Arbeitsplätzen, zur Ausrichtung der Industrie auf eine nachhaltige Produktion und zur Einschränkung schädlicher Praktiken darstellen kann.

Mit Blick auf das Treffen in Antwerpen im Februar 2024 werteten große Gewerkschaftsorganisationen, darunter IndustriAll (stellvertretend für Arbeitnehmer*innen in Fertigung, Energie und Bergbau), das Aufkommen einer interventionistischeren Industriepolitik als eine Chance, „hochwertige Arbeitsplätze" zu sichern. Es bleibt abzuwarten, ob die Gewerkschaften solche Forderungen durchsetzen können. Das Problem ist, dass die neue europäische Industriepolitik kurzsichtig und unternehmensorientiert ist und wenig Raum für Vorhaben lässt, die nicht unmittelbar einen Vorteil bringen oder auf die Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet sind. Entsprechend finden sich im finalen „Deal für eine saubere Industrie" trotz von der Leyens Ankündigungen kaum konkrete Zusagen für gute Arbeit.[20]

Das gleiche Muster zeigt sich bei der Überarbeitung der EU-Richtlinie für öffentliche Aufträge. Ursprünglich hatte die Kommission angekündigt, das Vergaberecht als Hebel für die Stärkung von Tarifverhandlungen und besseren Arbeitsbedingungen zu nutzen. In der endgültigen Fassung jedoch konzentrieren sich die Reformen nahezu ausschließlich auf die Interessen der Industrie. Es ist schwer vorstellbar, dass der eklatante Mangel an wahrhaftigem Engagement für soziale Rechte und Wohlfahrt keine Konflikte verursachen wird, auch wenn schwer zu sagen ist, welche Form diese annehmen oder zu welchem Ergebnis sie führen werden.

Angesichts der Vielzahl neuer Pläne und der selbstbewussten Haltung der Kommission mag die Macht der Brüsseler Unternehmenslobby übermächtig erscheinen. Doch diese agiert nicht im luftleeren Raum. Auch wenn es heute wie eine ferne Hoffnung wirkt, könnten die Widersprüche und Konflikte der kommenden Jahre

dazu führen, dass immer mehr Menschen erkennen: Es geht nicht nur um den nächsten Kampf um eine Richtlinie – der Fehler steckt im System. Deshalb ist es nötig, dass wir die europäische Integration neu denken und von Grund auf neu gestalten.

QUELLEN

1 Fabiana Luca, „Von der Leyen opens European elections race, promises EU support for industries to transition", *eunews*, 20. Februar 2024. Verfügbar unter: www.eunews.it/en/2024/02/20/von-der-leyen-opens-european-elections-race-promises-eu-support-for-industries-to-transition (Zugriff: 27. Mai 2025).

2 *The Antwerp Declaration for a European Industrial Deal*, 20. Februar 2024. Verfügbar unter: https://antwerp-declaration.eu (Zugriff: 27. Mai 2025).

3 ERT et al., *European business calls for deepening the EU Single Market and renewing the dynamic of European integration, Joint statement*, 24. Februar 2024. Verfügbar unter: https://ert.eu/wp-content/uploads/2024/02/24_02_13-Single-Market-Coalition_Joint-Statement_with-quotes.pdf (Zugriff: 27. Mai 2025).

4 Corporate Europe Observatory, *‚Competitiveness': inside the troubling corporate blueprint for the coming Commission*, 16. September 2024. Verfügbar unter: https://corporateeurope.org/en/2024/09/competitiveness-inside-troubling-corporate-blueprint-coming-commission (Zugriff: 27. Mai 2025).

5 Sander de Bruyn, Daan Juijn und Ellen Schep, *Additional profits of sectors and firm from the EU ETS, 2008–2019*, (Delft: CE Delft, 2021). Verfügbar unter: https://cedelft.eu/wp-content/uploads/sites/2/2021/06/CE_Delft_200402_Additional_Profits_EU_ETS_FINAL_3.pdf (Zugriff: 27. Mai 2025).

6 Angela Wigger, „The New EU Industrial Policy: Opening Up New Frontiers for Financial Capital", *Politics and Governance*, Jahrgang 12, 2024. Verfügbar unter: https://doi.org/10.17645/pag.i383 (Zugriff: 27. Mai 2025).

7 Europäische Kommission, *Ein Kompass für eine wettbewerbsfähige EU*, COM(2025) 30 final, Seite 18. Verfügbar unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0030&qid=1749503009651 (Zugriff: 9. Juni 2025).

8 Europäische Kommission, „Gemeinsames Weißbuch zur europäischen Verteidigung – Bereitschaft 2030", *JOIN*, (2025) 120 final, 19. März 2025, Seite 5. Verfügbar unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:-52025JC0120&qid=1749503533014 (Zugriff: 9. Juni 2025).

9 Europäische Kommission, *Ein Kompass für eine wettbewerbsfähige EU* op. cit.

10 Valdis Dombrovskis, *Bestätigungsanhörung im Europäischen Parlament*, 7. November 2024. Verfügbar unter: https://hearings.elections.europa.eu/documents/dombrovskis/dombrovskis_verbatimreporthearing-original.pdf (Zugriff: 27. Mai 2025).

11 Europäische Kommission, *Ein Kompass für eine wettbewerbsfähige EU* op. cit., 21.

12 Corporate Europe Observatory, *17 steps towards deregulation*, Januar 2025. Verfügbar unter: https://corporateeurope.org/sites/default/files/2025-01/17%20steps%20towards%20a%20deregulation%20-%20a%20guide.pdf (Zugriff: 27. Mai 2025).

13 Peter Teffer, „Why is the EU failing to cut red tape (yet again)?", *Follow the Money*, 12. Dezember 2024. Verfügbar unter: www.ftm.eu/articles/why-the-eu-is-failing-to-cut-red-tape (Zugriff: 27. Mai 2025).

14 Europäische Kommission, *Ein Kompass für eine wettbewerbsfähige EU* op. cit., 13.

15 Ibid., 22.

16 Ursula von der Leyen, *Mandatsschreiben an Valdis Dombrovskis*, 17. September 2024. Verfügbar unter: https://commission.europa.eu/document/download/71c3190f-0886-4202-846e-5750f188f116_en?filename=Mission%20letter%20-%20DOMBROVSKIS.pdf (Zugriff: 27. Mai 2025).

17 Europäische Kommission, *Ein Kompass für die Wettbewerbsfähigkeit* op. cit., 29 f.

18 Europäische Kommission, *Consultation to contribute to the Defence Omnibus Simplification Proposal*, 25. März 2025. Verfügbar unter: https://defence-industry-space.ec.europa.eu/newsroom/consultations/consultation-contribute-defence-omnibus-simplification-proposal_en (Zugriff: 27. Mai 2025).

19 Corporate Europe Observatory, *Chemical reaction - Inside the corporate fight against the EU's PFAS restriction*, 14. Januar 2025. Verfügbar unter: https://corporateeurope.org/en/chemical-reaction (Zugriff: 27. Mai 2025).

20 Ursula von der Leyen, *Europa hat die Wahl – Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission 2024–2029*, 18. Juli 2024, 8. Verfügbar unter: https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_de?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_DE.pdf (Zugriff: 10. Juni 2025).

Rosa-Luxemburg-Stiftung, Büro Brüssel
Rue Saint-Ghislain 62, 1000 Brüssel, Belgien
www.rosalux.eu

V.i.S.d.P. Büroleiterin
Anna Schröder

Brüssel, Juli 2025

Übersetzung der erweiterten und überarbeiteten englischen Fassung, Rosa-Luxemburg-Stiftung, Brüssel 2024. Dänische Originalfassung "Kapitalens Europa," Democrati i Europa Oplysningsforbundet, Kopenhagen, 2022.

Autor
Kenneth Haar

Redaktion, Lektorat, Projektverantwortung
Ada-Charlotte Regelmann

Übersetzung aus dem Englischen
Guerrilla Media Collective

Illustrationen
© NatSue

Design, Realisierung
HDMH srl

Gedruckt in Deutschland

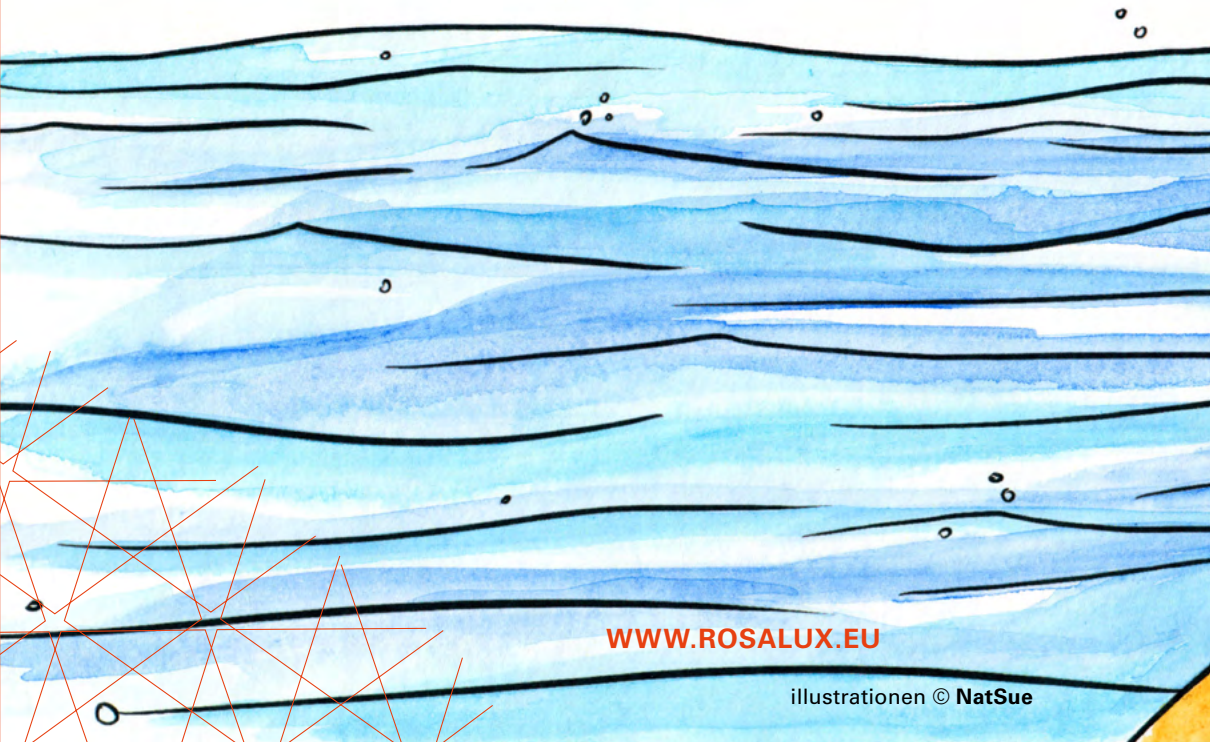
Diese Veröffentlichung wurde mit Mitteln des Auswärtigen Amts finanziert.

Die in dieser Publikation geäußerten Ansichten und Meinungen sind ausschließlich die des Autors und spiegeln nicht unbedingt die Position der Rosa-Luxemburg-Stiftung wider, die auch keine Haftung für mögliche Ungenauigkeiten übernimmt.

30.000 Lobbyist*innen – Tendenz steigend. Die schiere Anzahl an Konzernlobbyist*innen, die die EU-Politik beeinflussen, und die enorme Finanzmacht, über die sie verfügen, stellen eine Bedrohung für Demokratie, soziale Rechte, Frieden und den Schutz unseres Planeten dar. In diesem Buch zeigt der Lobbyismusforscher und Aktivist Kenneth Haar, wie Unternehmensinteressen die institutionellen Grundlagen der Europäischen Union geprägt haben. Er zeigt auf, wie die Vorstellungen transnationaler Konzerne in die zentralen Prinzipien der Union eingeschrieben wurden, mit dem Ziel, einen „europäischen Wettbewerbsstaat" zu schaffen, in dem Gemeinwohlorientierung systematisch an den Rand gedrängt wird. Das Ergebnis ist ein massives Demokratiedefizit.

Mit umfangreichem Material und fundierter Expertise analysiert Haar eine Vielzahl von Politikfeldern – vom Handel bis zu Big Tech, von Patenten bis zu Rüstungsgeschäften, von der Wirtschafts- und Währungsunion bis zur Klimapolitik. Um die Kernprobleme des demokratischen Defizits der EU anzugehen, fordert Ein Europa des Kapitals einen grundlegenden Wandel: es gilt, auf Basis aktueller politischer und sozialer Kämpfe, eine systemische Alternative zum bestehenden Wettbewerbsmodell zu entwickeln, die Demokratie, ökologische Nachhaltigkeit und soziale Teilhabe in den Mittelpunkt stellt.

Dieses Buch ist eine wertvolle Ressource für alle, die verstehen wollen, wie Konzerninteressen in der EU vertreten werden – sowohl im Allgemeinen als auch in konkreten Politikfeldern. Es liefert eine umfassende, scharfsichtige Analyse dessen, wie sich die EU über die vergangenen Jahrzehnte entwickelt hat, wohin sie sich derzeit bewegt, und wie man sie auf einen Kurs bringen kann, der Menschen über Profite stellt.



WWW.ROSALUX.EU

illustrationen © **NatSue**