ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Wegner, Manfred; Franzmeyer, Fritz; Kreile, Michael

Article — Digitized Version

Wie realistisch ist das europäische Binnenmarkt-Projekt?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Wegner, Manfred; Franzmeyer, Fritz; Kreile, Michael (1989) : Wie realistisch ist das europäische Binnenmarkt-Projekt?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 69, Iss. 8, pp. 371-379

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/136544

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Wie realistisch ist das europäische Binnenmarkt-Projekt?

Am 31. Dezember 1992 soll das Programm zur Vollendung des Europäischen Binnenmarktes verwirklicht sein. Kann das Projekt bis dahin realisiert werden? Wie steht es grundsätzlich um seine Erfolgsaussichten?

Manfred Wegner

Europa hat einen neuen Anlauf genommen

Der „Europäische Binnenmarkt 1992" scheint ein Thema ohne Ende. Es fasziniert nicht nur die Journalisten und Unternehmensberater, sondern beschäftigt auch die Strategen in den Chefetagen der Unternehmen und Banken. Es hat die Politiker der Mitgliedsländer in Bewegung gebracht und die Industrie außerhalb der Gemeinschaft in Unruhe versetzt. Die Euphorie des europäischen Aufbruchs nach einer langen Phase der Verdrossenheit und des Selbstzweifels läßt das ehrgeizige Vorhaben heute bereits wie einen irreversiblen Prozeß erscheinen. Die langjährigen Klagen über die grassierende Eurosklerose und die anhaltende Wachstumsschwäche sind vergessen.

Seit 1987 ist das gesamtwirtschaftliche Wachstum der EG von jahresdurchschnittlich rund 2% in den 70er und 80er Jahren auf mehr als 3% gestiegen; die realen Ausrüstungsinvestitionen nehmen seitdem um 8-9% und die innergemeinschaftlichen Exporte real um 6-7% zu. Diese unerwartete Beschleunigung wird vielfach bereits als Bugwelle bei der Vorbereitung auf den Binnenmarkt angesehen, der erst viel später Realität annehmen soll. Mit Hilfe der antizipierten Binnenmarkteffekte hält die EG-Kommission bereits jetzt eine mittelfristig anhaltende Wachstumsrate von jährlich 3,5% für möglich.

Was sind die Gründe für die Dynamik eines Vorhabens, das eigentlich nur die alten Ziele des Rom-Vertrages von 1957 wieder aufnimmt? Warum haben sich die Wirtschaftspolitiker der EG-Länder einschließlich Großbritannien zur Verabschiedung eines Aktionsprogramms von knapp 300 Maßnahmen bis Ende 1992 und sogar zu Mehrheitsentscheidungen und damit zu einem Verlust an nationaler Souveränität überreden lassen? Wieso ist die neue Integrationsstrategie der gegenseitigen Anerkennung von Vorschriften, Normen und Zulassungsverfahren fast geräuschlos an die Stelle des früheren Konzepts einer perfektionistischen Harmonisierung getreten? Und warum wurde der Angebotsschock durch verschärften Wettbewerb und Strukturwandel – die unvermeidliche Folge einer Öffnung der Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkte – mit einem Male akzeptiert, um so verkrustete Märkte und Institutionen neu zu beleben?

Aufbruchstimmung

Die Aufbruchstimmung, die Europa seit einigen Jahren erfaßt hat, ist ein kleines Wunder, das sich nicht leicht erklären läßt. Jedenfalls waren es mehr als nur die drei Dokumente – das Weißbuch der EG-Kommission (1985), die Einheitliche Europäische Akte (1987) und der Cecchini-Bericht (1988) – und ein ehrgeiziger Präsident der EG-Kommission, die Europa auf Touren gebracht und die neue Europa-Begeisterung entfacht haben.

Am Anfang stand die Erkenntnis einer Erosion des erreichten Integrationsstandes während der krisenreichen 70er Jahre verbunden mit den Enttäuschungen über die mühselig langsamen Fortschritte bei der Rechtsangleichung und die unzureichenden Ergebnisse bei der Koordinierung der Wirtschaftspoli-

tik. Hinzu kamen die Herausforderung Europas durch Japan und die neuen Industrieländer in Südostasien, die Unzufriedenheit der europäischen Industrie mit den kleinräumig abgeschotteten Märkten in Europa im Vergleich zu Japan und den USA und die Erwartungen, mit einer mikroökonomisch ausgerichteten Deregulierungsaktion großen Ausmaßes – ähnlich wie in den USA und Großbritannien – die Effizienz und Anpassungsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften zu steigern. Möglicherweise haben aber auch die unerwarteten Erfolge des Europäischen Währungssystems (1979) und die Annäherung der wirtschaftspolitischen Prioritäten zwischen den Mitgliedsländern seit 1983 eine wichtige Rolle bei der Stärkung des neuen Selbstvertrauens in der Gemeinschaft gespielt.

Die Binnenmarktinitiative kam auf leisen Sohlen und ohne die abschreckenden Forderungen nach Budgethilfen und Souveränitätsverzichten. Den Regierungschefs in der Bundesrepublik und Frankreich bot sie die Chance, den europäischen Einigungsprozeß über die engere Verschmelzung der privaten Märkte weiterzutreiben. Die britische Wirtschaftspolitik wollte damit die Stärken der heimischen Versicherungs-, Banken- und Telekommunikationswirtschaft in einen offenen, großen Markt einbringen. Für die kleineren Mitgliedsländer war es die Perspektive eines ungestörten Marktzugangs bei den großen Nachbarstaaten und die Hoffnung, deren nationale Egoismen zurückzudrängen.

Der seit Mitte der 80er Jahre ausgelöste Schwung hat die Verhaltensweisen der europäischen Unternehmer ebenso verändert wie die Aktivitäten der Europapolitiker. In den vier Jahren seit Veröffentlichung des EG-Weißbuchs bis Mitte 1989 sind beträchtliche Fortschritte erzielt worden, wie der vierte Bericht der EG-Kommission zur Durchführung des Weißbuches (Juni 1989) ausweist:

- ☐ von den geplanten 279 Vorschlägen liegen 90 % auf dem Tisch;
- ☐ mehr als die Hälfte der Richtlinien, Verordnungen, Entscheidungen und Empfehlungen sind vom EG-Ministerrat verabschiedet worden.

Die überwiegende Mehrheit der verabschiedeten Maßnahmen betrifft den Abbau von technischen Schranken und die Verminderung von Marktzugangsbarrieren im Dienstleistungsbereich (Verkehr, Finanzdienste). Die wichtigsten Fortschritte sind bei der Liberalisierung der Kapitalmärkte ab Juli 1990 sowie bei der Anerkennung der Diplome erreicht worden. Bei mehr als zwei Drittel der bis Ende 1988 angenommen Vorschläge handelt es sich allerdings um die Harmonisierung rechtlicher Regelungen, deren Angleichung man besser dem Wettbewerbsdruck hätte überlassen sollen[1]. Als „besorgniserregend" bezeichnet die Kommission die Verzögerungen auf dem Gebiet des freien Personenverkehrs und der Steuerharmonisierung, wo Einstimmigkeit erforderlich ist. Ebenso stehen die wichtigsten Entscheidungen zur Aufhebung der Grenzkontrollen noch aus. Schwer wiegt auch, daß die Umsetzung der Gemeinschaftsmaßnahmen in nationales Recht nur zähflüssig vorankommt.

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Dr. Manfred Wegner, 58, ist Vorstandsmitglied und Leiter der Abteilung Industrieländer und Europäische Integration des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung in München. Davor war er Stellvertretender Generaldirektor der EG-Kommission in Brüssel.

Dr Fritz Franzmeyer, 55, leitet die Abteilung Westliche Industrieländer und Entwicklungsländer im Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.

Prof. Dr. Michael Kreile, 41, lehrt Internationale Politik an der Universität Konstanz.

Befürchtungen

Nach der anfänglichen Begeisterung sind auch die tiefverwurzelten Befürchtungen und Ängste sichtbar geworden. Die deutschen Gewerkschaften fürchten den Verlust ihrer hohen Sozialstandards. Die Umweltschützer sehen mit der „Entfesselung der Marktkräfte" Gesundheit und Lebensqualität gefährdet. Die sozialen Randschichten fühlen sich von den Zurückgebliebenen in den weniger entwickelten Ländern und die kleineren und mittleren Betriebe von den Großunternehmen bedroht. Die Bürger sorgen sich um Kriminalität, Drogeneinfuhr und Terrorismus, die mit der Beseitung der Grenzformalitäten zunehmen könnten.

Dem Elan der ersten Jahre ist eine Phase der Ernüchterung gefolgt. Der Kurs bei der Durchsetzung der Binnenmarktaktionen ist rauher geworden. Die Liste der noch ungelösten Probleme verspricht heftige Auseinandersetzungen. Es gibt Streitigkeiten über die Notwendigkeit und das Ausmaß einer Harmonisierung der Mehrwertsteuer und über die Abschaffung der Grenzkontrollen. Die Debatte über den Ausbau der gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik (z. B. einer vorbeugenden Fusionskontrolle)

[1] Vgl. H. Dicke: Das Programm zur Vollendung des Binnenmarktes. Der Versuch einer Zwischenbilanz, in: Die Weltwirtschaft, Heft 1/1989.

Verbesserte Wachstumsbedingungen in den 80er Jahren in der Europäischen Gemeinschaft

(Jahresdurchschnittliche Veränderungen in %)

EG der Zwölf	1973-81	1981-84	1984-87	1987-90
Reales BIP	1,9	1,6	2,6	3,2
Bruttoanlageinvestitionen[a]	–0,4	–0,1	3,6	6,5
davon: Ausrüstungen	1,2	1,1	6,9	8,1
Inländische Nachfrage[a]	1,5	1,3	3,4	3,8
Ausfuhren (Waren)[a]	4,1[b]	4,2	3,5	6,1
davon: Intra-Exporte	n.v.	4,0	6,1	7,5
Erwerbstätige	–0,1	–0,5	0,8	1,2
Inflation[c]	12,3	8,7	4,4	4,3
davon: EWS-Länder	10,0	8,1	3,1	3,4

[a] Volumen. [b] EG (10). [c] Deflator des privaten Verbrauchs.

Quelle: EG-Kommission.

und über die Absicherung der „sozialen Dimension" hält an. Im Drängen einiger Mitgliedstaaten, den Fortgang der Binnenmarktintegration möglichst bald mit institutionellen Fortschritten bei der Währungsintegration zu verbinden, wird eine gefährliche Belastung des Integrationsprozesses gesehen, da die Bereitschaft für echte Souveränitätsübertragungen weiterhin fehle und eine Spaltung der Gemeinschaft drohe, solange sich Großbritannien vom EWS ausschließt. Schließlich bleibt bis heute auch die Frage nach dem Grad der Offenheit der Gemeinschaft nach außen unbeantwortet und damit die Furcht vor einer „Festung Europa" bestehen. Die Liste ist ein Indiz für die vielen Risiken, die den Prozeß der Marktintegration in den kommenden Jahren ernsthaft beeinträchtigen können.

Es liegt daher nahe zu fragen, ob das Programm zur Vollendung des Europäischen Binnenmarktes fristgerecht verwirklicht werden kann. Der „31. Dezember 1992" ist ein politisches Datum, das juristisch nicht einklagbar ist. Schon heute läßt sich übersehen, daß die Anstrengungen zur Herausbildung eines echten Binnenmarktes bis weit in die 90er Jahre hineinreichen und viel mehr als nur die Durchsetzung der im Weißbuch aufgeführten Aktionen umfassen werden. Mit dem Binnenmarkt wird sich der Politik- und Standortwettbewerb verstärken und damit eine allmähliche Angleichung der nationalen Regelungswerke auf steuerlichem und sozialem Gebiet erzwungen. Manches wird damit in Frage gestellt, was gestern noch selbstverständlich war.

Aber keineswegs wird der Binnenmarkt zu Beginn des Jahres 1993 wie ein Sturzbach über Unternehmen, Verbraucher und Sozialpartner hereinbrechen. Steuerliche Reformen brauchen Zeit, und die Öffnung der nationalen Beschaffungsmärkte für die Konkurrenz aus den Nachbarländern erfordert mehr als die Ausarbeitung von Durchführungsbestimmungen für lokale Behörden, die nur sehr langsam ihre alten Gewohnheiten ablegen werden. Viele Veränderungen, wie z. B. im Kapitalmarktbereich, werden zudem weniger das Ergebnis des Binnenmarktplans sein, als von den Folgen der Globalisierung und Internationalisierung der Märkte erzwungen werden.

Die Frage, wie realistisch das Datum 1992 ist, geht ebenso an der Sache vorbei wie die Skepsis über die im Cecchini-Bericht errechneten Wohlstands- und Wachstumseffekte. Es könnte durchaus sein, daß die bis 1993 erreichten Ergebnisse zu zwei Drittel auf der in den Unternehmen freigesetzten Dynamik und nur zu einem Drittel auf die in Brüssel verabschiedeten Maßnahmen zurückzuführen sind. Die Wohlstandsgewinne und Anpassungskosten des Binnenmarktes hängen nicht allein vom Umfang und Tempo der Umsetzung der geplanten Maßnahmen ab, sondern weit mehr davon, ob und wie rasch sich die Regierungen, Verwaltungen, Unternehmen und Sozialpartner auf die neuen Rahmenbedingungen einstellen werden. Auf keinen Fall werden die zu erwartenden Netto-Erträge des Binnenmarktes marginal sein. Jeder Versuch einer detaillierten Quantifizierung der möglichen oder erwarteten Auswirkungen des Binnenmarktes stößt aber auf unlösbare Schwierigkeiten sowohl bei der Festlegung von Annahmen als auch bei der Abschätzung von komplexen Wechselwirkungen, wie sie durch Änderungen von Wettbewerbsbedingungen und Verhaltensweisen ausgelöst werden. Letztlich sind Wettbewerbsprozesse nicht prognostizierbar.

Kein Selbstläufer

Entgegen manchen Erwartungen ist das Binnenmarktprogramm kein „Selbstläufer" und erst recht kein Alibi für eine Abstinenz der Wirtschaftspolitik. Es muß durch eine Reihe von Rahmenbedingungen vorangebracht und durch eine aktive Wirtschaftspolitik gefördert werden. Eine verläßliche und zügige Durchsetzung des Programms durch die Mitgliedsländer ist eine der Voraussetzungen für den Erfolg, eine andere die möglichst störungsfreie Überwindung der fortbestehenden internationalen Ungleichgewichte zwischen den großen Industrieländern und schließlich das Vermeiden protektionistischer Han-

delskriege und internationaler Finanzkrisen. Der erfolgreiche Abschluß der Uruguay-Runde des GATT bis 1990 würde die positiven Wirkungen der Binnenmarktinitiative nochmals vergrößern. Der wichtigste Beitrag der Wirtschaftspolitik könnte in einer wirksamen europäischen Wettbewerbspolitik liegen, die es ermöglicht, die potentiellen Kosteneinsparungen in Form von Preissenkungen, Produktinnovationen und verbesserten Umweltbedingungen weiterzugeben. Eine Strukturanpassungspolitik muß die regionalen Übergangsprobleme erleichtern helfen.

Trotz aller Bedenken und Einschränkungen spricht vieles dafür, daß die deutsche Wirtschaft und ihre hochentwickelte Industriestruktur vom Europäischen Binnenmarkt kräftig profitieren werden. Ein Hinweis darauf ist die sich seit einigen Jahren abzeichnende Investitions- und Exportwelle. Es gibt auch keinen Beweis für die These, „daß aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland Europa mehr kostet als das Nicht-Europa in Verbindung mit einer multilateralen Marktöffnung im Rahmen des Gatt"[2], auch dann nicht, wenn man die übrigen Integrationsschritte, die Währungsunion, die Technologiegemeinschaft und die Umverteilungskosten miteinbezieht. Mit der Vollendung des Binnenmarktes soll mehr erreicht werden als ein ungestörter Freihandel in Europa. Die Bundesrepublik muß sich für das Nahziel 1992 glaubhaft engagieren und Schrittmacherfunktionen übernehmen, damit das ehrgeizige Vorhaben in den 90er Jahren Realität wird. Anlaß zur Hoffnung gibt, daß sich die großen Parteien, Unternehmensverbände und Gewerkschaften in der Bundesrepublik über die Ziele der europäischen Integration einig sind. Das kleine Wunder besteht darin, daß Europa einen neuen Anlauf genommen hat, der verspricht, daß die Gemeinschaft im nächsten Jahrzehnt auf dem Weg zur Europäischen Union ein gutes Stück weiterkommen wird.

[2] H. Dicke, a.a.O.

Fritz Franzmeyer

Für Systemwettbewerb mit Augenmaß

Ein hoher Beamter der EG-Kommission brachte es am Rande einer Tagung auf den Punkt: „Natürlich stimmt nicht, was im Cecchini-Bericht berechnet worden ist, aber man sieht doch, was er bewirkt." In der Tat: Einerseits sind die Annahmen über das erreichte Maß an Liberalisierung und allokativer Effizienz, die den Berechnungen von Kosten- und Preissenkungen in der EG zugrunde gelegt wurden, vielfach allzu optimistisch; ist die empirische Grundlage der im Rechenmodell unterstellten Wirkungszusammenhänge zum Teil äußerst vage; werden manche plausiblen Gegeneffekte in der Modellstruktur überhaupt nicht berücksichtigt. Andererseits zeigt ein Blick in die Veranstaltungsprogramme von Unternehmen, Banken, Kammern und Verbänden, daß sich die Wirtschaft, zweifellos auf der Grundlage des Kommissionsweißbuches, der bisherigen Umsetzung dieses Programms und der quantitativen Projektionen des Cecchini-Berichts, ihre eigenen Erwartungen – und Befürchtungen – gebildet hat; zeigt auch die Statistik der Direktinvestitionen, der Unternehmenszusammenschlüsse und -übernahmen sowie der Handels- und Dienstleistungsströme eine entschiedene Hinwendung zum Binnenmarkt und eine Antizipation von dessen wachsender Absorptionskraft und intensiviertem Wettbewerb.

So war es denn wohl auch gedacht: Eine politische Initiative großen Stils schafft durch ihre wissenschaftliche Begleitmusik ein neues Chancen-(und Risiko-)Bewußtsein, motiviert damit die wirtschaftlichen und politischen Akteure zu vermehrter Leistung und Integration und rechtfertigt sich somit im nachhinein. Daß die „Rechtfertigungsstruktur" nicht der „Projektionsstruktur" entspricht, gilt dann als nebensächlicher Befund.

Politischer Marktwert des Konzepts

Zu vermitteln galt es vor allem, daß das Programm zur Binnenmarktvollendung das „größte Deregulierungsprogramm aller Zeiten" sei. Diese Überzeugungsarbeit war mit den relativ abstrakten Verordnungs- und Richtlinienvorschlägen des Weißbuchs allein nicht zu schaffen. Im Gegenteil, in manchen Ländern, vor allem in Großbritannien, hat das Weißbuch eher den Ruf Brüssels verfestigt, noch mehr Lebensbereiche regulieren zu wollen und Entscheidungsgewalt an sich zu ziehen. Da sprechen Zahlen eine andere Sprache. Welcher Unternehmer freute sich nicht über hohe Kostensenkungen, welcher Verbrau-

cher nicht über große Preisvorteile, und welcher Politiker könnte sich einem Anliegen verschließen, das 5 Mill. zusätzliche Arbeitsplätze verspricht.

Außer der Greifbarkeit in beeindruckenden Zahlen gab es noch ein zweites psychologisches Postulat für den politischen Marktwert des Binnenmarktkonzepts: die Konzentration auf die Vorteile, auf die „Kosten des Nicht-Europa". Für eine möglichst objektive Beurteilung vonnöten ist aber eine Nutzen-Kosten-Bilanz, auch wenn nicht daran zu zweifeln ist, daß – bei richtiger Nutzung der Vorteile – der Nettoeffekt positiv ist. Zur Kostenseite zählen – mit mehr oder weniger großem Gewicht – die Kosten der sektoralen und regionalen Umstrukturierung, Einbußen an Markteffizienz in Bereichen mit wachsender Unternehmenskonzentration, die mit dem wirtschaftlichen Aktivitätsniveau und der internationalen Arbeitsteilung wachsende Umweltbelastung, die Beeinträchtigung nationaler Souveränitätsrechte und Prioritäten in der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik.

Natürlich werden die Initiatoren des Binnenmarktprogramms diese ihnen unterstellte „Verkäufer"-Motivation nicht gelten lassen, sondern können objektive Gründe anführen: Präferenzkosten sind im Prinzip nicht quantifizierbar, Umweltkosten fallen im Wirtschaftsprozeß immer an und sind nur gröbsten Schätzungen zugänglich. Überdies ist die Kommission bereits jetzt im Umweltbereich sehr aktiv. Auch die Sozialdimension der Gemeinschaft ist Gegenstand zahlreicher Initiativen.

Problemfelder ausgeblendet

Dies alles stimmt, doch es ist nicht die ganze Geschichte. Bewertungsprobleme machen Präferenz- und Ressourcenkosten nicht irrelevant. Die Sozialrechtsangleichung bewegt sich weitgehend im Unverbindlichen und wurde eher „nachgeschoben". Und die Unvermeidbarkeit von Umweltverbrauch im Wirtschaftsprozeß verstellt den Blick dafür, daß der Binnenmarkt vor allem im Verkehrsbereich negative ökologische Wirkungen haben wird – wenn nämlich massive Preissenkungen für Leistungen des Straßengüterverkehrs bei der angestrebten Intensivierung der internationalen Arbeitsteilung der EG und der geplanten steuerharmonisierungsbedingten Begünstigung des Dieselöls gegenüber dem Benzin zu hohen Zuwachsraten bei den Straßenfrachten führen.

Alles in allem stehen die Initiativen der Kommission in der Sozialintegration und der Umweltpolitik zu wenig im Kontext der Binnenmarktvollendung, sie sind weder im Weißbuch noch im Cecchini-Bericht behandelt. Dies dürfte damit zu tun haben, daß der Binnenmarkt den umwelt- und den sozialpolitischen Regulierungsdruck auf Gemeinschaftsebene verschärft. Wenn mehr Schadstoffe emittiert werden, müssen Staat und Gemeinschaft strengere Grenzwerte setzen und mit preisbezogenen wie administrativen Mitteln verbrauchslenkend eingreifen. Wenn die Märkte einschließlich des Arbeitsmarktes frei zugänglich sind, werden Unterschiede in den Sozialsystemen zum Wettbewerbsfaktor, sei es, daß nun auch bei den innergemeinschaftlichen Handelsströmen die Gefahr des „Sozialdumping" gesehen wird, sei es, daß Unternehmen in EG-Länder mit geringerer Arbeitnehmerpartizipation abzuwandern drohen: Als Folge des Binnenmarktes zeichnet sich damit ein Bedarf an (Mindest-)Harmonisierung auf einem Gebiet ab, das bisher noch am wenigsten Gegenstand der integrationspolitischen Debatte war.

Ein frühzeitiges Herausarbeiten dieser Zusammenhänge parallel zu den positiven ökonomischen Effekten im Weißbuch und im Cecchini-Bericht hätte den Reiz des Binnenmarktes in seinem entscheidenden Punkt geschwächt. So darf vermutet werden, daß die Kommission bewußt den Grundsatz des parallelen Vorgehens auf interdependenten Politikfeldern, der z. B. in der Währungsintegration nach wie vor eine große Rolle spielt, verlassen hat; daß sie ein dynamisches Ungleichgewicht schaffen wollte, um den Schwung der wirtschaftlichen Integration nicht zu bremsen. War doch immer wieder betont worden, die Versuche zur gleichzeitigen Verwirklichung von Harmonisierung und Liberalisierung hätten letztlich zur Stagnation des Integrationsprozesses geführt und müßten nun durch einen neuen Ansatz abgelöst werden, bei dem die Liberalisierung Vorrang hat und die Mitgliedstaaten ihre Rahmenregelungen – außer auf zentralen Gebieten wie der technischen Sicherheit und dem Gesundheitsschutz – wechselseitig anerkennen. Erwartet wird, daß der Druck des Marktes die Angleichung der Systeme schon herbeiführen und den Politikern die mühselige Harmonisierungsarbeit abnehmen werde. Gegenüber der diskretionären, notwendigerweise auf politische Kompromisse angelegten Rechtsangleichung habe diese Methode zudem den Vorteil, daß sich das attraktivere System durchsetzen könne.

Wettbewerb der Systeme

Dieser Ansatz heißt, das Prinzip des Wettbewerbs auf die Systeme, die Rahmenbedingungen des Wirtschaftens übertragen. Regeln und rechtliche Beschränkungen, die erlassen werden, um lenkend in die Güter-, Dienstleistungs- und Faktormärkte einzugreifen, werden damit selber dem „Markt als Entdek-

kungsverfahren" (von Hayek) unterworfen.

Hier nun wird es problematisch. Einerseits neigen zwar rechtlich-administrative Regelungssysteme, werden sie nicht von außen her in Frage gestellt, mit der Zeit zu Bürokratielastigkeit, Inflexibilität und Ineffizienz; sie werden nicht mehr auf das Notwendige beschränkt und auch bei veränderten gesellschaftlichen Bedingungen nicht mehr überprüft. Beispiele dafür sind im Bereich der technischen Normen und Standards, des Verbraucherschutzes, der Verkehrswirtschaft, in der Telekommunikation und im öffentlichen Auftragswesen zu finden. Es ist nicht einzusehen, warum man hier, wo durch Regulierung im wesentlichen nur „Renten" verteidigt werden, nicht weitestgehend den Markt entscheiden lassen sollte. Insoweit ist Wettbewerb der Systeme nur zu begrüßen.

Andererseits aber wird der Markt vielfach mit dem politischen Ziel der Korrektur seiner Allokations-, Verteilungs- und Partizipationswirkungen reguliert. Dies gilt für das Steuerrecht, das Sozialrecht, das Recht über die Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Dabei weichen die gesellschaftspolitischen Ziele in den einzelnen Mitgliedstaaten durchaus voneinander ab. Werden hier die Systeme dem Wettbewerb ausgesetzt, können einzelne nationale Regelungssysteme ihre beabsichtigte Wirkung verfehlen und müssen schließlich vielleicht sogar aufgegeben werden.

Beispiel Steuerharmonisierung

Zwei Beispiele aus dem Bereich Steuern mögen dies verdeutlichen. In Dänemark und Großbritannien sind die speziellen Verbrauchsteuern auf alkoholische Getränke und Tabak relativ hoch. Damit werden nicht zuletzt gesundheitspolitische Anliegen verfolgt. Wird der Markt für diese Produkte gemeinschaftsweit liberalisiert (dies würde allerdings anders als beabsichtigt eine Besteuerung nach dem Ursprungsland implizieren), ohne daß die Verbrauchsteuersätze weitgehend einander angeglichen werden, so dekken sich die Verbraucher (über Versandhandel und Direktkäufe) verstärkt in den Ländern mit den geringeren Steuersätzen – und demzufolge geringeren Preisen – ein. Deshalb wirkt im Wettbewerb der Steuersysteme der Druck des Marktes in Richtung auf Angleichung der Sätze auf dem Niveau des Landes mit niedrigstem Satz. Die politischen Präferenzkosten in den Hochsteuerländern sind groß. Im Falle einer Harmonisierung auf dem Verhandlungswege wären solche Präferenzkosten zwar ebenfalls unumgänglich, aber gleichmäßiger verteilt. Es bestünde sogar die Option einer Angleichung nach oben, wenn es den Hochsteuerländern gelänge, Kommission und Partnerstaaten zur Übernahme ihrer gesundheitspolitischen Anliegen zu veranlassen. Ähnliche Probleme wirft die unterschiedliche Mineralölbesteuerung unter verkehrs-, umwelt- und energiepolitischen Gesichtspunkten auf.

Das zweite Beispiel betrifft die fiskalischen Wirkungen der Steuerharmonisierung. Während die zusätzlichen Steuereinnahmen oder -ausfälle eines Landes bei den speziellen Verbrauchsteuern gering sind, ist dies bei der Mehrwertsteuer nicht der Fall. Muß sich hier ein Land deutlich nach unten anpassen – wie dies ebenfalls für Dänemark, aber auch für Irland zutrifft –, so ist es im Zweifel gezwungen, entweder die Staatsausgaben einzuschränken oder zum Ausgleich der Einnahmenausfälle die direkten Steuern zu erhöhen. Letzteres ist in einem Umfeld internationalen Wettlaufs um die niedrigsten Sätze der Einkommen- und Körperschaftsteuer politisch kaum durchzusetzen, ersteres wirft die schwerwiegende Frage nach dem angemessenen Umfang ausgabenwirksamer Staatsausgaben auf, in Dänemark auch die nach der Finanzierung des Systems der sozialen Sicherheit. Die Ausdehnung des Wettbewerbs auf die indirekten Steuern impliziert also seine Ausdehnung auf die öffentliche Finanzwirtschaft insgesamt und damit auf weite Teile des politischen und sozial-gesellschaftlichen Systems.

Es ist sehr zweifelhaft, ob man das politische Zielsystem so stark dem nivellierenden und minimierenden Kriterium der internationalen Wettbewerbsfähigkeit unterwerfen sollte. Statt dessen könnte es geraten sein, daß die Kommission sich mit ihren Harmonisierungsbemühungen nicht auf die Mehrwertsteuer beschränkt, sondern auch für die Einkommen- und Körperschaftsteuer Mindestsätze (bei vereinheitlichter Bemessungsgrundlage) anstrebt. Eine wechselseitige Unterbietung der Unternehmensbesteuerung in der Gemeinschaft zu verhindern, läge in derselben Logik, mit der die Kommission aus Wettbewerbsgründen einen Subventionswettlauf verhindert. Angesichts globalisierter Märkte ist der Wettbewerbsdruck aus unterentwickelten sozialen und ökologischen Rahmenbedingungen vieler Länder ohnehin groß genug. Er muß nicht auch noch auf die innergemeinschaftlichen Wirtschaftsbeziehungen übertragen werden. Im Außenverhältnis halten es die gemeinschaftlichen Entscheidungsorgane für legitim, sich gegen diesen Druck administrativ zu schützen, obwohl doch gerade hier partiell ein Ausgleich über den Wechselkurs stattfinden kann. Im Innenverhältnis, wo

dieses Ventil möglichst wenig genutzt werden soll, kann also der Schutz nur über eine „faire" Harmonisierung gewährleistet werden.

Chancengleichheit verlangt keine Einheitsregelung

Diese Harmonisierung muß keineswegs auf eine Einheitsregelung hinauslaufen. Soweit Preis- und Kostennachteilen eines Landes, die aus Unterschieden in den Sozialleistungen, Steuern oder Umweltauflagen stammen, Produktivitäts- oder Qualitätsvorsprünge entsprechen, werden die Wettbewerbsnachteile neutralisiert. Zum Teil sind derartige Kostennachteile sogar ursächlich für entsprechende Produktivitäts- oder Qualitätsvorsprünge – wenn etwa überdurchschnittliche Löhne und Sozialleistungen für eine hohe Arbeitsmoral und ein kooperatives Betriebsklima sorgen, hohen Steuern ein reichliches Angebot der unternehmensnahen Infrastruktur gegenübersteht oder strenge Umweltauflagen zu gefragten Produktinnovationen führen. Genau aus diesen Gründen braucht etwa die Bundesrepublik den Wettbewerb der Systeme nicht zu scheuen. Doch nicht immer korrespondieren die Kostendifferenzen mit umgekehrten Produktivitätsdifferenzen. Dann besteht ein ökonomischer Druck in Richtung auf Anpassung des Regelsystems an niedrigere Standards. Aber auch dort, wo, wie in der Bundesrepublik, die Korrespondenz gegeben ist, wird die Politik anfälliger gegenüber dem Druck mächtiger Interessengruppen, kostenwirksame Staatseingriffe und Regelwerte zurückzunehmen.

Es sollte gerade als ein Vorteil empfunden werden, daß man es in der Gemeinschaft in der Hand hat, den Binnenmarkt nicht durch übermäßigen Verzicht auf Harmonisierung der Rahmenbedingungen zu einem – für die Politik – ruinösen Systemwettbewerb entarten zu lassen. Vielmehr ermöglichen es die schiere Größe, die Kostensenkungs- und Wachstumseffekte des Binnenmarktes, bei den Umwelt- und Sozialstandards besonders anspruchsvolle Maßstäbe anzulegen, ohne daß die private Lebenshaltung beeinträchtigt würde. Dieses herauszuarbeiten, hätte dem Weißbuch und dem Cecchini-Bericht eine zukunftsweisende Dimension gegeben. Auch wenn das Aufdekken der Kosten und Probleme vielleicht den Zeithorizont 1992 in Frage gestellt hätte.

Michael Kreile

Die politischen Voraussetzungen des Binnenmarkt-Projektes

Nachdem der Europäische Rat schon auf seiner Tagung in Hannover im Juni 1988 die Überzeugung geäußert hat, daß der Prozeß der Verwirklichung des Binnenmarktes unumkehrbar geworden sei, mag die Frage, wie realistisch das europäische Binnenmarkt-Projekt ist, als überflüssig erscheinen oder sich allenfalls noch auf das magische Datum im Zeitplan der EG-Kommission, den 31. Dezember 1992, beziehen. Die Aufbruchstimmung und die Ankündigungseffekte, die das Binnenmarktvorhaben ausgelöst hat, könnten gar die Annahme stützen, daß die Verwirklichung des Binnenmarktes dem Muster einer sich selbst erfüllenden Prophezeihung folgt. Selbst diejenigen, die befürchten, daß der Binnenmarkt Arbeitnehmerrechte beschneiden, den Verbraucherschutz aushöhlen, strukturschwache Regionen noch weiter ins Abseits drängen und die Umwelt zusätzlich belasten wird, unterstellen oft den Erfolg des von ihnen skeptisch oder ablehnend beurteilten Unternehmens.

Was Verfechter wie Kritiker des Binnenmarktes zu wenig beachten, sind dessen politische Voraussetzungen und Erfolgsbedingungen. Diese lassen sich verdeutlichen, indem man zwei konkurrierende Konzeptionen des Binnenmarktes, die das Spannungsfeld des politischen Entscheidungsprozesses auf Gemeinschaftsebene herstellen und markieren, auf ihre politische Tragfähigkeit hin prüft. Dabei sind folgende – nahezu triviale, aber gleichwohl häufig ignorierte – Ausgangsbedingungen zu berücksichtigen:

- Der Binnenmarkt muß von zwölf Nationalstaaten verwirklicht werden, die sich nach Wirtschaftsstruktur, Entwicklungsniveau, ordnungspolitischer Ausrichtung und wirtschaftspolitischen Prioritäten teilweise beträchtlich unterscheiden.

- Mit dem Binnenmarktprogramm verbinden sich auf seiten der Mitgliedsländer der Gemeinschaft unterschiedliche integrationspolitische Konzeptionen, wobei insbesondere die „politische Finalität" der europäischen Integration umstritten ist.

- Die Strukturmerkmale und europapolitischen Leitbilder der Mitgliedstaaten bestimmen deren Interessen und Prioritäten im Hinblick auf die verschiedenen Elemente des

Binnenmarktprogramms und prägen damit die Formulierung und Umsetzung der jeweiligen nationalen Binnenmarktstrategie.

□ Die Vollendung des Binnenmarktes setzt nicht nur die Beseitigung materieller, technischer und steuerlicher Schranken voraus, sondern verlangt auch die Überwindung politischer und administrativer Barrieren, die fest im Institutionengefüge des Nationalstaates verankert sind.

Programm der Deregulierung

Nach dem liberalen oder neoliberalen Verständnis von Marktintegration soll die Entfesselung der Marktkräfte, die Stärkung von Innovation und Wettbewerb, ihre eigene Belohnung in sich tragen – in Form einer effizienteren Ressourcenallokation, höherer Wachstumsraten und steigender Beschäftigung. Unter diesem Blickwinkel erscheint das Binnenmarktvorhaben als großangelegtes Deregulierungsprojekt, als ein ordnungspolitisches Unternehmen, das auf Entstaatlichung zielt, oder gar als ein „Sieg der Gesellschaft über die Politik" (Minc). Liberale Ökonomen erwarten, daß ein Standortwettbewerb der Staaten und Regionen wohlfahrtsstaatliche Verkrustungen aufbrechen und Wachstumskräfte freimachen wird. Der Wettbewerb der Unternehmen wird aus dieser Sicht dafür sorgen, daß sich europaweit die qualitativ besten Produkte durchsetzen. Die Wirtschaftspolitik der EG-Mitgliedstaaten braucht nicht koordiniert zu werden, sondern soll sich dem Qualitätsurteil der Kapitalanleger stellen, die Solidität in der Geld- und Fiskalpolitik belohnen und Disziplinlosigkeit bestrafen.

Das liberale Konzept der Marktintegration deckt sich weitgehend mit den Zielvorstellungen der britischen Regierung, die das ordnungspolitische Leitbild ihrer nationalen Wirtschaftspolitik auf die Ebene der Gemeinschaft projiziert. Eine weitreichende Verlagerung wirtschaftspolitischer Kompetenzen auf die EG lehnt die Regierung Thatcher bekanntlich ab. Der Vorschlag eines europäischen Sozialraumes gilt ihr als Vehikel für die Rückkehr zu einem korporativen Sozialismus, ein Ausbau der Gemeinschaftsinstitutionen als Bedrohung nationaler Souveränität.

Die liberale Konzeption setzt auf die Risikobereitschaft der Marktteilnehmer und Regierungen. Sie kann darauf verweisen, daß in den achtziger Jahren zwischen den großen westeuropäischen Staaten eine Annäherung ordnungspolitischer Positionen stattgefunden hat. Sie hat auch den Vorzug, daß sie keine verfassungspolitischen Kontroversen heraufbeschwört und nationale Souveränität einer Subversion durch Marktkräfte aussetzt, anstatt sie durch Verträge zu beschneiden. Dennoch birgt eine Strategie der reinen Marktintegration das Risiko des Scheiterns, da sie kein Rezept für die politische Bewältigung der Kosten bietet, die die Intensivierung des Wettbewerbs und der Abbau des Interventionsstaates im nationalen Rahmen mit sich bringen.

Die Autoren des Cecchini-Berichts haben wohlweislich darauf verzichtet, die Auswirkungen des Binnenmarktes nach Ländern, Regionen und Branchen zu differenzieren oder Gewinner und Verlierer auszuweisen. Damit hätten sie politische Widerstände vorprogrammiert. Sollte die Marktintegration zum Niedergang strukturschwacher Regionen und Branchen führen oder die Handels- und Zahlungsbilanzungleichgewichte innerhalb der EG verschärfen, so würden aller Wahrscheinlichkeit nach die betroffenen nationalen Regierungen die ihnen zur Verfügung stehenden Notbremsen ziehen und den Fortschritt der Marktintegration blockieren. Der Hinweis auf die Wohlfahrtsgewinne im EG-Maßstab ist jedenfalls so lange wenig zugkräftig, wie der Nationalstaat als Bezugsgröße für politische Kosten-Nutzen-Rechnungen fungiert. Auch wäre es wenig realistisch anzunehmen, daß Regierungen, deren politisches Überleben auf dem Spiel steht, sich damit begnügen werden, einen Leistungs- und Standortwettbwerb der Staaten allein mit marktkonformen Mitteln zu bestreiten.

Triebkraft der Politikintegration

Ein zweites Konzept begreift den Binnenmarkt als Triebkraft eines Prozesses der Politikintegration, der in letzter Konsequenz die Wirtschafts- und Währungsunion herbeiführen soll. Damit ist die Strategie der EG-Kommission umschrieben. Diese zielt zunächst auf die Verzahnung des Binnenmarkt-Projekts mit flankierenden Gemeinschaftspolitiken, die dessen Durchsetzungschancen verbessern sollen, indem sie Kompensationen für die zu erwartende ungleiche Verteilung von Gewinnen und Kosten des Binnenmarktes anbieten. Die angestrebte ausgeglichene Entwicklung des Gemeinschaftssystems, wie sie der Padoa-Schioppa-Bericht fordert, entspricht den Interessen derjenigen Mitgliedstaaten, die das Programm der Marktintegration nur unter der Bedingung akzeptiert haben, daß deren Folgen durch Gemeinschaftspolitiken gedämpft oder kontrolliert werden.

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte haben sich die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft gegen Risiken und Kosten der Marktintegration durch Ausnahmeregelungen und Rückzugsmöglichkeiten abgesichert, aber auch Vorkehrungen dafür getroffen, daß Fortschritte im Integrationsprozeß nur auf dem

Wege des Interessenausgleichs erzielt werden können. Insoweit ist das Binnenmarkt-Konzept der Einheitlichen Europäischen Akte eminent realistisch, jedoch wenig dynamisch. Nach der bewährten Methode des Paketgeschäfts dürften unter günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen weitere Integrationsfortschritte erreicht werden, die die Strukturen der europäischen Volkswirtschaften verändern. Gleichwohl sollten die Blockierungsmöglichkeiten nicht übersehen werden, welche die Einheitliche Europäische Akte eröffnet.

Die offensive Variante einer Koppelung von Markt- und Politikintegration, wie sie die Kommission mit dem Projekt der Wirtschafts- und Währungsunion verficht, ist kurz- oder mittelfristig sicher nicht „realistisch", da sie sich in voller Absicht einer Vision bedient. Integrationspolitische Konsequenz ist ihr nicht abzusprechen. Doch hängt die Realisierung der Sequenz Vollendung des Binnenmarktes – Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion letztlich entscheidend davon ab, ob die Mitgliedstaaten bereit sind, den Zusammenhang von Markt- und Politikintegration als zwingend anzuerkennen und für die Entwicklung und Legitimation von Gemeinschaftspolitiken institutionelle Lösungen zu akzeptieren, die über die kleinen Schritte der Einheitlichen Europäischen Akte hinausgehen. Die aktuelle Debatte über den Delors-Bericht, in der sich der Streit der siebziger Jahre über den Vorrang von Währungsintegration oder wirtschaftlicher Konvergenz wiederholt, bietet Grund zur Skepsis. Die Schwäche der Kommissionsstrategie liegt nicht so sehr darin, daß diese mit dem Widerstand Großbritanniens und dem Autonomiestreben der Bundesbank konfrontiert ist, sondern ergibt sich aus der Unterschätzung der Legitimationsprobleme, die das Projekt der Wirtschafts- und Währungsunion aufwirft.

Legitimationsdefizite

Wenn es noch eines Beweises für die Legitimationsdefizite bedürfte, die den Institutionen der Gemeinschaft anhaften, so hätten ihn die letzten Wahlen zum Europäischen Parlament geliefert. Kaum ein Land, in dem die Europa-Wahl nicht als nationale Test- oder Nebenwahl behandelt worden wäre. Nun verfehlt man sicherlich die Eigenart des Institutionensystems der Gemeinschaft, wenn man das Europäische Parlament an den Funktionen nationaler Parlamente mißt. Auch ist es unbestreitbar, daß die nationalen Regierungen, die den Rat als Gesetzgebungsorgan der Gemeinschaft bilden, demokratisch legitimiert sind. Ebensowenig ist jedoch die Tendenz zu übersehen, daß die Entparlamentarisierung und Mediatisierung politischer Entscheidungen zunimmt und auch durch die Umsetzung des Binnenmarkt-Programms gefördert wird.

Aus der Sicht nationaler Parlamente muß die Verlagerung von weiteren Kompetenzen in die Bürokratie der Kommission und das Ausschußsystem des Rates als Verlust an demokratischer Legitimation erscheinen, dem kein Zuwachs an demokratischer Willensbildung auf der Ebene der Gemeinschaft entspricht. Das Kooperationsverfahren nach Art. 149 EWG-Vertrag, das den Stellungnahmen des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungsverfahren mehr Gewicht verleiht, bietet dafür keinen Ersatz.

Schlußfolgerungen

Für die Beurteilung der Erfolgsbedingungen des Binnenmarktes legen die hier vorgetragenen Überlegungen folgende Schlußfolgerungen nahe: Fortschritte bei der Verwirklichung des Binnenmarktvorhabens sind bisher dadurch erleichtert oder gar erst ermöglicht worden, daß das Projekt 1992 den gemeinsamen Nenner ganz unterschiedlicher Zielvorstellungen bildet, läßt es sich doch ebensogut als Deregulierungsprogramm wie als Zwischenstation auf dem Weg zum Europäischen Bundesstaat interpretieren. Zu den Bedingungen seiner Konsensfähigkeit gehört auch, daß es nicht als ein Nullsummenspiel erscheint und jeder Mitgliedstaat für sich die Chance einer positiven Bilanz von Nutzen und Kosten, von Modernisierungserträgen und Anpassungslasten, sieht.

Freilich wird die Offenheit des Zielhorizonts in dem Maße eingeschränkt, wie das Programm in die Wirklichkeit umgesetzt und den Gesetzen gemeinschaftlicher Entscheidungsprozesse unterworfen wird. Angesichts der Heterogenität der Gemeinschaft und der sich daraus ergebenden Kompromißzwänge ist es unwahrscheinlich, daß sich über den Binnenmarkt ordnungspolitische Doktrinen oder integrationspolitische Visionen in Reinkultur verwirklichen lassen. Solange der Nationalstaat die zentrale Arena bleibt, in der politische Legitimität und Macht erworben werden, hat er auch als Wirtschaftseinheit noch nicht ausgedient.

Binnenmarktpolitik steht deshalb vor einer doppelten Herausforderung: Sie bedarf der Akzeptanz im nationalen Rahmen, wo sich politische Verantwortlichkeit und Handlungsfähigkeit oft nicht mehr dekken. Und sie mag nur dann ihre Ziele erreichen, wenn der europäische Einigungsprozeß durch andere Motivationskräfte und Legitimationsideen vorangetrieben wird, als sie das Versprechen höherer Wachstumsraten oder die Logik technokratischer Steuerungsmodelle bieten.