

Dicke, Hugo

**Working Paper — Digitized Version**

## Das Programm zur Vollendung des Binnenmarktes: Versuch einer Zwischenbilanz

Kiel Working Paper, No. 364

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Dicke, Hugo (1989) : Das Programm zur Vollendung des Binnenmarktes: Versuch einer Zwischenbilanz, Kiel Working Paper, No. 364, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/46827>

**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.*

# Kieler Arbeitspapiere Kiel Working Papers

∞

---

Arbeitspapier Nr. 364

Das Programm zur Vollendung des Binnenmarktes  
- Versuch einer Zwischenbilanz -

von

Hugo Dicke

März 1989

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel  
The Kiel Institute of World Economics

ISSN 0342-0787

Institut für Weltwirtschaft  
Forschungsabteilung I  
Düsternbrooker Weg 120  
2300 Kiel

Arbeitspapier Nr. 364

Das Programm zur Vollendung des Binnenmarktes  
- Versuch einer Zwischenbilanz -

von

Hugo Dicke

März 1989

Ag 1478/89  
Weltwirtschaft  
Kiel

Für Inhalt und Verteilung der Kieler Arbeitspapiere ist der jeweilige Autor allein verantwortlich, nicht das Institut. Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregung und Kritik direkt an den Autor zu wenden und etwaige Zitate vorher mit ihm abzustimmen.

## Einleitung

Das Programm zur Vollendung des Binnenmarktes hat - wie kaum ein anderes Thema - in der Zeit nach Vollendung des Gemeinsamen Marktes Ende der sechziger Jahre die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit gefunden. Die Aussicht auf einen Wirtschaftsraum ohne Binnengrenzen, der an Größe die japanische und nordamerikanische Wirtschaft übertrifft, hat große Hoffnungen darauf geweckt, daß das Produktionspotential im EG-Wirtschaftsraum auf mittlere Sicht wieder stärker zunimmt als es in den Jahren 1972 bis 1988 der Fall war. Im Hinblick auf die in der EG vorhandenen hohen Reserven von Erwerbspersonen ohne Anstellung - die Arbeitslosigkeit liegt bei 11 Prozent - ist es die Akkumulation von produktivem Kapital, die erhöht werden muß, damit sich die Hoffnungen auf ein stärkeres Wachstum des Produktionspotentials erfüllen können.

Das Programm zur Vollendung des Binnenmarktes ist nur ein Teil eines umfassenden Versuches, die wirtschaftliche und politische Position der in der EG zusammengeschlossenen Staaten zu verbessern. Auch Kartellbildung gehört dazu; z. B. die Gründung einer Technologiegemeinschaft und einer Währungsunion, sowie die Stärkung des Zusammenhaltes durch eine Erhöhung von Fondsmitteln für sektorale und regionale Umverteilungsprogramme. Das Binnenmarktprogramm soll dazu beitragen, daß mehr interner Wettbewerb entsteht und durch Gewinn an Effizienz die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dritten Staaten zunimmt. Die Ansichten über die Höhe des Beitrages, den das Binnenmarktprogramm zur Stärkung der Investitionsbereitschaft leisten kann, sind jedoch nicht einhellig.<sup>1</sup> Eine

---

<sup>1</sup> Eigentlich sollte die Frage nach der Höhe des Wachstumsimpulses sekundärer Natur sein, wenn als sicher gelten kann, daß die Politik der EG überhaupt wohlfahrtsmehrend wirkt. In der politischen Diskussion entscheidet aber

Fortsetzung ...

andere Frage ist, ob alle geplanten Vorschriften rechtzeitig erlassen und dann auch sachgerecht in nationales Recht umgesetzt werden.<sup>1</sup> Stimulierende Wirkungen auf Wachstum und Beschäftigung im EG-Raum werden vom Cecchini-Bericht<sup>2</sup> in Höhe von mindestens 4,5 Prozent des Bruttoinlandproduktes erwartet. Daß in der Bundesrepublik in Erwartung des Binnenmarkts bereits mehr investiert wird, ist nicht auszuschließen.<sup>3</sup> Demgegenüber gibt es Stimmen, die dem Binnenmarktprogramm einen wesentlich geringeren Einfluß auf die wirtschaftliche Entwicklung im EG-Raum beimessen als etwa die Kommission.<sup>4</sup> Was die Höhe der Impulse aus der Binnenmarktintegration für die Bundesrepublik anbetrifft, so wurde auf der Basis der makroökonomischen Modellsimulationen der EG-Kommission allerdings ermittelt, daß diese geringer als im Durchschnitt der übrigen Länder sind.<sup>5</sup> Statt eines einmaligen Wachstumsschubes in Höhe von 4,5 Prozent für die EG wird im Falle der

---

Fortsetzung Fußnote

oftmals das quantifizierte Argument. Und die EG-Kommission war sehr besorgt, daß die mit der Untersuchung der Kosten des Nicht-Europa beauftragten Beratungsfirmen Kosten in ansehnlicher Höhe herausfanden. Siehe den Bericht EC-Market Study May Prove Disappointing, "Wall Street Journal - European Edition", 26. November 1987.

<sup>1</sup> Siehe hierzu: Juergen B. Donges, Die EG auf dem Weg zum Binnenmarkt? - Erwartungen, Konsequenzen, Probleme -. Kieler Arbeitspapiere, Nr. 360, Februar 1989.

<sup>2</sup> Paolo Cecchini, Europa '92. Der Vorteil des Binnenmarktes, Baden-Baden 1988.

<sup>3</sup> Vgl. Doris Grimm, Klaus-Werner Schatz, Peter Trapp, Konjunktur zwischen geldpolitischer Dämpfung und Hoffnung auf den Gemeinsamen Markt. Kieler Diskussionsbeiträge, 149. Kiel 1989.

<sup>4</sup> Vgl. W. Engels, Europa 1992, "Wirtschaftswoche", Nr. 36, vom 2.9.1988, S. 154. Prognos hält in den neunziger Jahren einen Binnenmarkteffekt von nur 3 Prozent Sozialproduktzuwachs für wahrscheinlicher als 4,5 Prozent. Vgl. Prognos, Euro-report '89, Volume A, Industrialized countries, Basel, Dezember 1988, S. 18.

<sup>5</sup> Catinat, Michel, Eric Donni, Alexander Italiander, The completion of the internal market: results of macroeconomic model simulations. "Economic Papers" No. 65, Brüssel, September 1988.

Bundesrepublik mit einer Sozialproduktzunahme von nur 4,2 Prozent gerechnet. Andere Autoren behaupten, daß der Impuls für die Bundesrepublik sogar noch kleiner ist, als die Kommission ihn schätzt und plädieren für zusätzliche Maßnahmen der Wirtschaftspolitik.<sup>1</sup>

Es ist bemerkenswert, daß auch der niedrigste Erwartungswert für den Integrationseffekt in Höhe einer (einmaligen) Zunahme des Sozialproduktes von 2 Prozent noch über den Schätzwerten liegt, die in den sechziger Jahren für den Integrationseffekt aus der Vollendung des Gemeinsamen Marktes errechnet wurden. Als Ausgangspunkt der Errechnung der Sozialproduktanstiegs dienten seinerzeit die handelsschaffenden Effekte im Bereich der Industriewaren; sie wurden durchweg mit den handelsvernichtenden Effekten der gemeinsamen Agrarpolitik saldiert. Unter den Annahmen linearer Angebots- und Nachfragekurven und langfristig konstanter Grenzkosten der Produktion wurde aus dem handelsschaffenden Effekt der Gründung des Gemeinsamen Marktes eine Sozialproduktzunahme in Höhe von weniger als 1 vH abgeleitet, obwohl die zollbedingten Preisunterschiede größer waren als die Preisunterschiede, die heute durch Handelshemmnisse begründet werden.<sup>2</sup> Daß die gegenwärtigen Prognosen der Sozialprodukteffekte der Vollendung des Binnenmarktes sehr viel größer sind, liegt zu einem guten Teil daran, daß Modelle verwendet wurden, in denen die Annahme konstanter bzw. abnehmender Skalenerträge zugunsten der Annahme steigender Skalenerträge aufgegeben worden ist.<sup>3</sup> Die Ausschöpfung steigender Skalenerträge, die aufgrund der Integration von Märkten mit differenzierten

---

<sup>1</sup> Empirica, Binnenmarktstudie, Kurzfassung, Bonn, Januar 1989.

<sup>2</sup> Vgl. die Übersicht bei: Peter Robson, The Economies of International Integration, London 1984, S. 202.

<sup>3</sup> Die These, daß Marktvergrößerung den Spielraum für die Wahrnehmung steigender Skalenerträge eröffnet, ist an sich nicht neu. Die Produktivitätsunterschiede zwischen der nordamerikanischen Wirtschaft und der europäischen Wirtschaft wurden bereits Ende der 60er Jahre mit der

Produkten erwartet wird, trägt zum im Cecchini-Bericht ermittelten Sozialproduktanstieg in Höhe von 4,5 Prozent nahezu die Hälfte - 2,1 Prozentpunkte - bei.<sup>1</sup> Mitgliedstaaten, deren Anbieter auf bestreitbaren Märkten - Märkten mit steigenden Skalenerträgen und Produktionsdifferenzierung - tätig sind, dürfen von der Binnenmarktintegration größere Gewinne als andere Staaten erwarten. Die empirische Evidenz über diese Märkte<sup>2</sup> ist jedoch noch relativ gering. Dies stellt eine Herausforderung an die wirtschaftswissenschaftliche Forschung dar.<sup>2</sup>

---

Fortsetzung Fußnote

unterschiedlichen Marktgröße und somit mit der unterschiedlichen Nutzung steigender Skalenerträge großer Betriebe erklärt. Vgl. Kommission, Dritter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaften 1969, Brüssel, Luxemburg 1970, S. 26 f.

<sup>1</sup> Zu ähnlichen Ergebnissen hinsichtlich der Effekte des Freihandelsabkommens zwischen Kanada und den Vereinigten Staaten von Amerika kommen Harris und Cox. Die Wohlfahrtseffekte aus der verstärkten Nutzung von Skaleneffekten sind doppelt so groß wie die Effekte aus der Wahrnehmung komparativer Kostenvorteile in Bereichen mit konstanten oder sinkenden Skalenerträgen. Siehe R. Harris, D. Cox. Trade, Industrial Policy and Canadian Manufacturing, University of Toronto Press, 1984. Die Theorie bestreitbarer Märkte, für die steigende Skalenerträge und Produktdifferenzierung konstitutive Elemente sind, hat zunehmend Aufnahme in die Theorie des Internationalen Handels gefunden; sie verstärkt die These, daß Integration durch Abbau von Handelsschranken Vorteile bringt. Sie sind größer als in der alten Theorie behauptet wurde. Allerdings sollen diese neuen Integrationseffekte größeren internationalen Konfliktstoff bergen, weil die "neuen Integrationseffekte" regional ungleicher anfallen als die alten. Siehe hierzu Paul Krugmann, Economic Integration in Europe: Some Conceptual Issues. In: Tommaso Padoa-Schioppa, Efficiency, Stability and Equity, New York 1987. Hieraus wird dann ein größerer Bedarf an regionaler Umverteilung abgeleitet. Die potentiellen Investoren in großbetriebliche Produktionen werden dies vermutlich in ihren Kalkülen berücksichtigen.

<sup>2</sup> Vgl. Horst Siebert, Perspektiven zur Vollendung des Binnenmarktes. Kieler Arbeitspapiere, 346, Kiel, Januar 1989.

Wird den Erwartungen der EG-Kommission gefolgt und verteilt man den einmaligen Anstieg des Sozialproduktes über einen Zeitraum von mehreren Jahren, so könnte die Zuwachsrate des Sozialproduktes in der Bundesrepublik, die in den Jahren 1972 bis 1985 bei 2 Prozent lag, in den neunziger Jahren auf 2,4 Prozent steigen. Nach Ansicht von Herbert Giersch ist dies eine Unterschätzung. Von der größeren Wettbewerbsintensität erwartet er, daß sie die Wachstumsrate ständig erhöht, und zwar um etwa einen Prozentpunkt.<sup>1</sup> Damit sei die Grenze des ökonomisch möglichen Wachstums in der Bundesrepublik bei weitem noch nicht erreicht. Diese sieht er bei einer Zuwachsrate in Höhe von 4 bis 5 Prozent.

In diesem Beitrag wird der Frage nachgegangen, welchen Beitrag EG-Organen leisten können, um den Spielraum für mehr Wachstum ausschöpfen zu können und welche Impulse von dem Binnenmarktprogramm zu erwarten sind.

#### Der EG-Wirtschaftsraum im internationalen Vergleich

Die Neubesinnung der EG auf die Vorteile eines Gemeinsamen Marktes kommt nicht von ungefähr. Der EG-Raum hatte an wirtschaftlicher Dynamik eingebüßt, nachdem im Jahr 1973 der Gemeinsame Markt regional erweitert worden war. In den siebziger Jahren wurde es unterlassen, die noch verbliebenen Hemmnisse gegen einen unbehinderten Wirtschaftsaustausch über die Binnengrenzen hinweg abzubauen, und es wurden neue Hemmnisse eingeführt. Die Marktintegration blieb daher unvollkommen<sup>2</sup> und Vorteile einer intensiveren Arbeitsteilung blieben ungenutzt. Industrieländer außerhalb der EG wiesen durchweg eine größere Wachstumsdynamik auf. An der Höhe der Zunahme des Sozialprodukts gemessen (Schaubild 1), hatten in

<sup>1</sup> Herbert Giersch, Der EG-Binnenmarkt als Chance und Risiko. Kieler Diskussionsbeiträge, 147, Kiel, Dezember 1988.

<sup>2</sup> Vgl. Rolf J. Langhammer, Hat der europäische Integrationsprozeß die Integration der nationalen Märkte gefördert? Kieler Diskussionsbeiträge, 130, Kiel, März 1987.



den Jahren 1960 bis 1972 die Mitgliedstaaten der EWG noch den zweiten Platz hinter Japan, einem noch jungen Industrieland, belegt und lagen somit vor den Vereinigten Staaten von Amerika und den Mitgliedstaaten der EFTA. Im Zeitraum nach 1972 rangierte die EWG-Wirtschaft trotz regionaler Erweiterungen des Gemeinsamen Marktes hinter Japan, der nordamerikanischen Wirtschaft und hinter allen EFTA Staaten (Mit Ausnahme der Schweiz und Schwedens). Faßt man nur die wirtschaftliche Entwicklung im jüngsten Konjunkturaufschwung seit 1982 ins Auge, so wird auch hier die Wachstumsschwäche der EG deutlich.

Höhere Zuwachsraten des Sozialproduktes sind durchweg das Ergebnis einer stärkeren Ausweitung der Produktionskapazitäten im Zuge der gesamtwirtschaftlichen Investitionstätigkeit. Gemessen an der Veränderung der Bruttoinvestitionen wurden die Produktionskapazitäten in der EG von 1972 bis 1985 sowohl im Vergleich zum vorangegangenen Zeitraum 1960 bis 1972, als auch im Vergleich zu Japan und den USA, nur noch wenig ausgeweitet<sup>1</sup> (Schaubild 2). Der wichtigste Anreiz für Investitionen, die Sachkapitalrendite im Vergleich zur Rendite auf Finanzaktiva, war in der EG und in der Bundesrepublik rückläufig (Schaubild 3 und 4). Nimmt das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential zu, so steigt erfahrungsgemäß auch die Nachfrage nach Arbeitskräften. So paßt es ins Bild, daß die Länder mit dem höheren Wirtschaftswachstum und den höheren Investitionen auch eine stärkere Zunahme der Beschäftigten aufweisen als die EG (Schaubild 5).

Die Wachstumsverlangsamung in der EG hat sich auf die internationalen Handelsströme ausgewirkt. Der Handel zwischen den EG-Mitgliedstaaten nahm nach 1972 nicht mehr stärker zu, als der Handel der EG mit Drittländern; in den Jahren 1980 bis

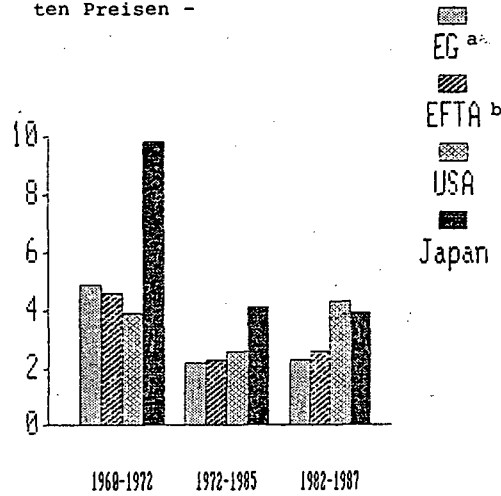
---

<sup>1</sup> Zur Abnahme der Investitionen in EG-Ländern im Vergleich zu anderen Industrieländern siehe auch Stefan Sinn, Internationale Wettbewerbsfähigkeit von immobilien Faktoren im Standortwettbewerb. Kieler Arbeitspapiere, Nr. 361, Kiel, März 1989.

Schaubild 1

Internationaler Wachstumsvergleich

- jahresdurchschnittliche jährliche  
Änderungsraten des BSP in konstan-  
ten Preisen -



<sup>a</sup> EG von sechs Ländern 1960 - 1972 und

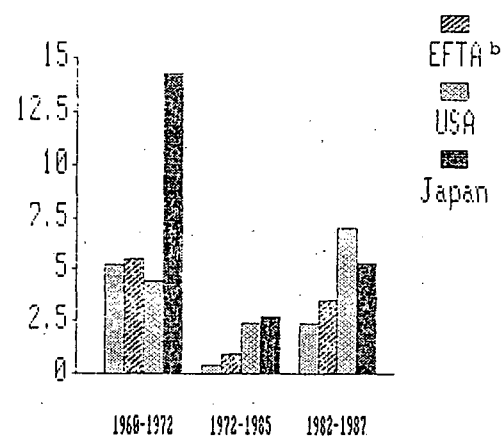
<sup>b</sup> EFTA ohne Vereinigtes Königreich, Irland  
und Dänemark

Quelle: OECD, National Accounts Statistics, Vol. I und II,  
Paris 1988 and Main Economic Indicators, Paris  
1fd. Jgg. - Eigene Berechnungen.

Schaubild 2

Internationaler Vergleich der Investi-  
tionstätigkeit

- jahresdurchschnittliche jährliche  
Änderungsraten der Bruttoinvesti-  
tionen in konstanten Preisen -

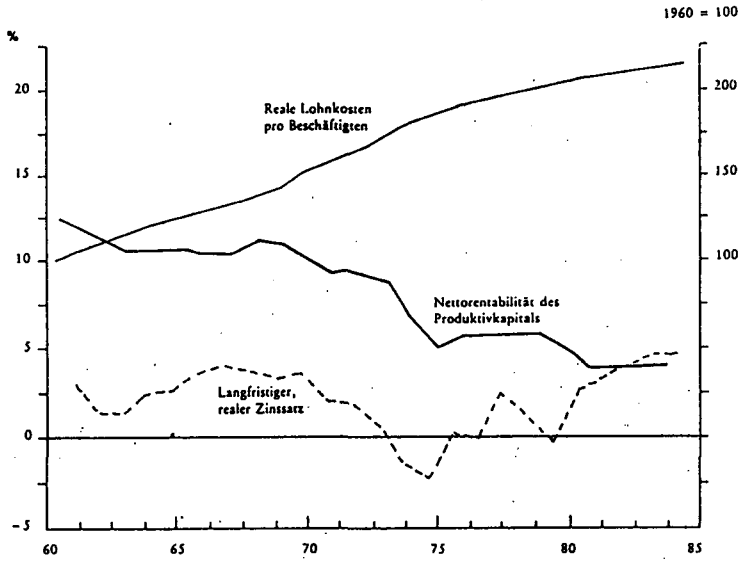


<sup>a</sup> EG von sechs Ländern 1960 - 1972 und  
EG von neun Ländern 1972 - 1987

<sup>b</sup> EFTA ohne Vereinigtes Königeich, Irland  
und Dänemark

Quelle: OECD, National Accounts Statistics, Vol. I und II,  
Paris 1988 and Main Economic Indicators, Paris  
1fd. Jgg. - Eigene Berechnungen.

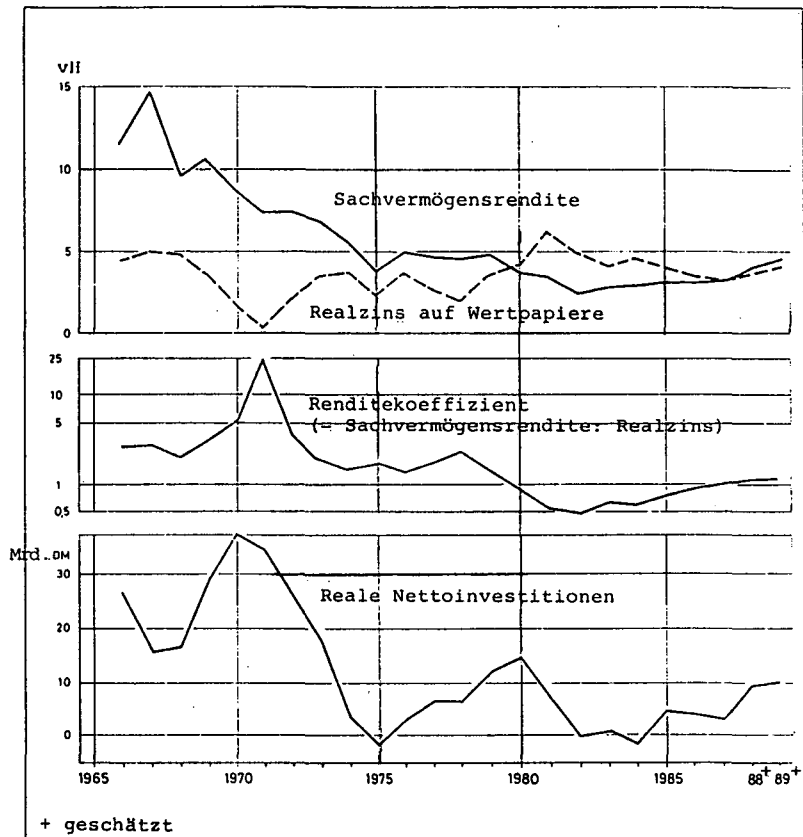
Entwicklung von Reallohn, Kapitalrentabilität und Realzins in der Gemeinschaft



Quelle: Kommission der EG, Dokumente, KOM (86) 40 endg.

Schaubild 4

Sachvermögensrendite, Realzins, Reale Nettoinvestitionen der Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland

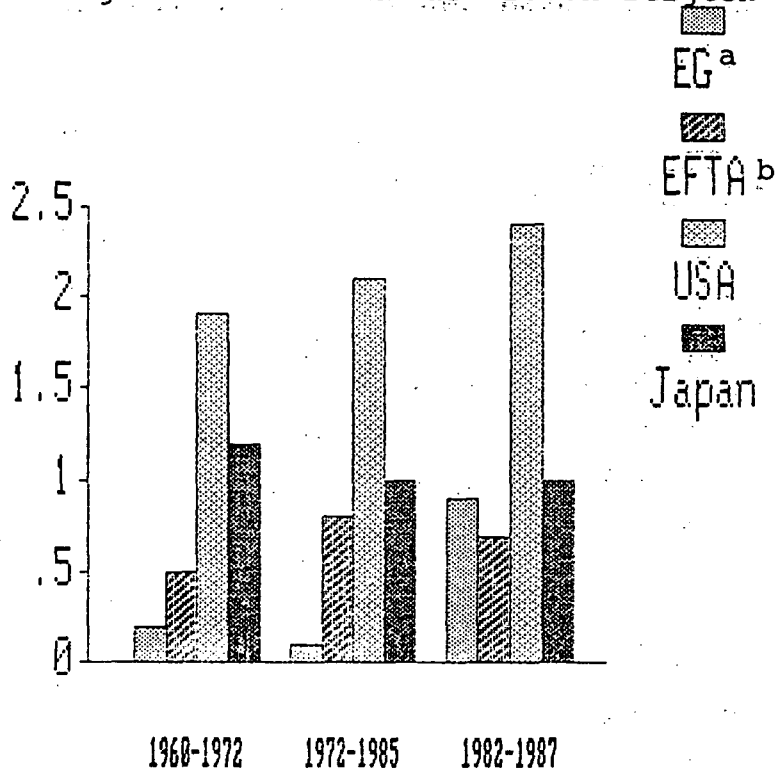


Quelle: Institut für Weltwirtschaft, Graphs on the Economic Development in Industrial Countries and in Germany

Schaubild 5

Internationaler Vergleich der Beschäftigungsentwicklung

- jahresdurchschnittliche jährliche Änderungsraten der Zahl der Beschäftigten -



<sup>a</sup> EG von sechs Ländern 1960 - 1972 und  
EG von neun Ländern 1972 - 1987

<sup>b</sup> EFTA ohne Vereinigtes Königreich, Irland und Dänemark

Quelle: OECD, National Accounts Statistics, Vol. I und II, Paris 1988 and Main Economic Indicators, Paris lfd. Jgg. - Eigene Berechnungen.

1985 expandierte der Handel mit Drittländern sogar wieder stärker.<sup>1</sup> Höhere Produktivitätssteigerungen und Realeinkommenszuwächse in dritten Ländern sorgten dafür, daß der Gütertausch mit diesen Ländern intensiviert wurde, obwohl die Handelshemmnisse stärker erhöht wurden als im Handel zwischen EG-Ländern.

Der offensichtliche Verlust an arbeitsplatzschaffender Wachstumsdynamik des EWG-Wirtschaftsraumes hatte nicht alle Regionen in der EWG gleichermaßen getroffen. Länder, wie Großbritannien oder Luxemburg, die in den siebziger Jahren gemessen an der Zuwachsrate des Sozialproduktes hinter der Bundesrepublik Deutschland rangierten, verzeichneten in den 80er Jahren ein höheres Wachstum. In beiden Ländern wurden von der Politik eigenständige Anstrengungen unternommen, die Attraktivität des Landes für mehr Investition und Produktion zu erhöhen. Erfolge reizen zur Nachahmung der Methoden, die diese Erfolge begründet haben. So kommt Politikwettbewerb zustande. Offensichtlich läßt die EG-Mitgliedschaft genügend großen Spielraum für einen Wettbewerb der Politik innerhalb der EG. Dieser Wettbewerb wird durch verstärkte regionale Umverteilung beeinträchtigt.

Die Frage, worin die Wachstumsverlangsamung in den Mitgliedstaaten der EG ihre Ursache hat und wie sie überwunden werden kann, stellte sich Anfang der achtziger Jahre vor dem Hintergrund der Rezession mit besonderer Dringlichkeit. Sie hat nationale und europäische Antworten in Politik und Wissenschaft gefunden.

---

<sup>1</sup> Vgl. EG '92. Ein Markt mit neuen Dimensionen. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1987/1988.

## Ursachen des geringen Wirtschaftswachstums in der EG

Das Wort von der Eurosklerosis, das von Herbert Giersch<sup>1</sup> als Titel eines Kieler Diskussionsbeitrages gewählt wurde und Mitte der 80er Jahre die Runde machte, deutet an, was viele Wirtschaftswissenschaftler als die Ursache der unbefriedigenden wirtschaftlichen Entwicklung ansehen: Institutionelle Verkrustungen, die die Angebotsseite der Volkswirtschaft (Arbeitnehmer, Unternehmer, Kapitalbesitzer) lähmen und sie hindern, elastisch auf veränderte Knappheiten der Ressourcen und Änderungen der unbegrenzten Wünsche der Nachfrager im In- und Ausland zu reagieren.<sup>2</sup> Die Liste der Rigiditäten, die mehr rentable Produktion und Arbeitsplätze verhindern, ist lang.<sup>3</sup>

Daß nicht irgend ein Mangel an Nachfrage die Produktionsmöglichkeiten der Volkswirtschaft beschränkt, sondern Faktoren auf der Angebotsseite, war im Jahre 1982 das Leitmotiv eines Thesenpapiers aus dem Bundeswirtschaftsministerium, das auch als Sparkonzept von Graf Lambsdorff bekannt wurde<sup>4</sup> und zu einem Wandel in den politischen Strukturen unseres Landes wesentlich beitrug. Dieses Papier ortete die Ursachen der

---

<sup>1</sup> Herbert Giersch, Eurosklerosis. Kieler Diskussionsbeiträge, 112, Kiel, Oktober 1985.

<sup>2</sup> "Europe's weakness is not technological but institutional". Ebenda, S. 7.

<sup>3</sup> Siehe hierzu Herbert Giersch, Eurosklerosis, a.a.O., S. 4 ff. In einer für das Europäische Parlament erstellten Untersuchung von Albert und Ball diagnostiziert ein Autor, Ball, ebenfalls institutionelle Schwächen als Wachstumshemmnis und legt eine Therapie durch die für diese Schwächen verantwortlichen Regierungen nahe. Albert sieht dagegen die Ursache der unbefriedigenden wirtschaftlichen Entwicklung im Marktversagen und tritt für eine Korrektur durch eine aktivere Gemeinsame Politik ein. Michel Albert und Robert James Ball, Wege für einen dauerhaften Aufschwung der europäischen Wirtschaft in den 80er Jahren, Brüssel 1983.

<sup>4</sup> Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. In: Dokumentation, 9. September 1982.

Wachstumsschwäche in einem zu starken Anstieg von Staatsquote, Abgabenquote und Kreditfinanzierungsquote sowie in der Vielzahl von gesetzlichen, bürokratischen und tarifvertraglichen Verpflichtungen. Die aus dieser Analyse abgeleitete Forderung nach einer Umkehr in der Politik rückte bekanntlich in den Mittelpunkt des Bundestagswahlkampfes des Jahres 1983 und erwies sich als mehrheitsfähig. Das vom Bundeskanzler in seiner Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag im Mai 1983 vorgelegte Programm der Erneuerung<sup>1</sup> sah vor, daß Staatsquote und Umfang gesetzlicher Eingriffe in die Wirtschaft zugunsten größerer Freiheits- und Verantwortungsspielräume der Wirtschaftsbürger zurückgedrängt werden sollten. Zwischenzeitlich ist die Staatsquote verringert worden. Jedoch wird die Steuer-, Abgaben- und Kreditfinanzierungsquote als immer noch zu hoch angesehen. Die Freiheits- und Verantwortungsspielräume der Wirtschaftsbürger wurden nur wenig ausgeweitet, im wesentlichen durch folgende Maßnahmen:

- das Arbeitsförderungsgesetz; dieses erweiterte den Spielraum für die Ausgestaltung von Arbeitsverträgen,
- die Zulassung von zwei neuen Fluggesellschaften; die Wahlmöglichkeiten der Konsumenten im Inlandsflugverkehr wurden erweitert,
- die Zulassung von privater Konkurrenz zu den öffentlich rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten; auch sie erhöhte die Wahlmöglichkeit der Wirtschaftsbürger.

Ein durchgreifender Abbau von ökonomisch schädlichen Staatsingriffen ist das nicht. Der Befund von Donges und Schatz<sup>2</sup>, wonach über 50 Prozent des Sozialproduktes in Bereichen erbracht werden, in denen der Preismechanismus durch branchenspezifische staatliche Vorschriften und wettbewerbsverzer-

---

<sup>1</sup> Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Programm der Erneuerung: Freiheit, Mitmenschlichkeit, Verantwortung. Bulletin Nr. 43, S. 297. Bonn, 5. Mai 1983.

<sup>2</sup> Juergen B. Donges, Klaus Werner Schatz, Staatliche Interventionen in der Bundesrepublik Deutschland. Umfang, Struktur, Wirkungen. Kieler Diskussionsbeiträge 119/120, Kiel Mai 1986.

rende Subventionen beeinträchtigt wird, dürfte heute im wesentlichen auch noch gelten. Bestätigt wird diese These von einem Bericht des Internationalen Währungsfonds, der Ende Februar erschienen ist. Hierin wird das Übermaß an administrativen Regelungen kritisiert, die die deutsche Wirtschaft stark beeinträchtigen.<sup>1</sup> Zu viele Steuer- und Arbeitsgesetze sowie Subventionen drohten die Privatinitiative zu ersticken und schränkten die notwendigen Strukturanpassungen ein. Die IWF-Studie kommt zu dem Ergebnis, daß durch den Rückzug des Staates aus der Wirtschaftslenkung die Beschäftigung um bis zu 9 Prozent erhöht werden könnte.<sup>2</sup>

Das Binnenmarktprogramm - ein hinreichender Therapievor-schlag?

Was können nun die EG-Organen über das hinaus, was die nationale Regierung tun könnte, leisten, um Wachstumshemmnisse zu beseitigen. Auf den ersten Blick wenig. Die Vertragswerke geben ihnen auf, die Grenzen für den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Produktionsfaktoren offenzuhalten und zu verhindern, daß Regierungen oder Unternehmen den Wettbewerb im EG-Wirtschaftsraum beeinträchtigen. Dieser Aufgabe waren sie nach Vollendung des Gemeinsamen Marktes zunehmend weniger gerecht geworden. In der Rezession der Jahre 1980 bis 1982 nahmen Alleingänge bei Subventionen und bei Einfuhrhemmnissen überhand. Der Umfang der Grenzkontrollen nahm zu. Den Politikern in Europa wurde vor Augen geführt, daß, solange es Grenzbäume gibt, die Gefahr groß ist, daß sie jederzeit benutzt werden können, um die Märkte voneinander zu trennen. Im Jahre 1982 forderte der Ministerrat

---

<sup>1</sup> IWF kritisiert Übermaß deutscher Regeln, Kieler Nachrichten, Kiel, 26.2.1989.

<sup>2</sup> Einen ähnlich hohen Effekt eines Abbaus staatlicher Interventionen wurde ermittelt in: Juergen B. Donges, Klaus Dieter Schmidt et al., Mehr Strukturwandel für mehr Wachstum und Beschäftigung, Kieler Studien, 216, Tübingen 1988.



wohl auch aus diesem Grund dazu auf, nunmehr einen Binnenmarkt herzustellen.

In der Einheitlichen Europäischen Akte wird der Binnenmarkt als ein Raum ohne Binnengrenzen definiert, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen des Vertrages gewährleistet ist.<sup>1</sup> Die Bestimmungen des Vertrages haben die institutionelle Ausgestaltung des Marktes zum Gegenstand. Die Frage, wie der Binnenmarkt institutionell ausgestaltet sein soll, ist von entscheidender Bedeutung. Institutionelle Regelungen können ein die Märkte stützendes Korsett sein, sie können aber ebenso wie eine Garrote wirken.

Für Bestimmungen über die Steuern, die Freizügigkeit und die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer gilt, daß sie vom Rat einstimmig beschlossen werden müssen. Für andere Bestimmungen genügt die qualifizierte Mehrheit. Weiter heißt es (Artikel 18, Absatz 3, der Einheitlichen Akte), daß die Kommission in ihren Vorschlägen für die Harmonisierung der nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz von einem hohen Schutzniveau ausgeht. Weiterhin kann ein Mitgliedstaat mit qualifizierter Mehrheit beschlossenes Gemeinschaftsrecht ablehnen und abweichende Bestimmungen erlassen, soweit diese gerechtfertigt sind durch wichtige Erfordernisse im Sinne des Artikels 36 oder in Bezug auf den Schutz der Arbeitsumwelt oder den Umweltschutz.

---

<sup>1</sup> In Abschnitt II (Bestimmungen über die Grundlagen und die Politik der Gemeinschaft, Unterabschnitt I, Binnenmarkt) wird bestimmt, daß der Binnenmarkt bis zum 31.12.1992 vollendet werden soll. Die Festsetzung dieses Termins bringt nach dem Beschluß der Konferenz der Vertreter der Regierungen vom 9. September 1985 keine automatische rechtliche Wirkung mit sich. Siehe: Einheitliche Europäische Akte, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 2/86, S. 24.

Die Kommission der EG hatte Mitte 1985 ihr Programm zur Vollendung des Binnenmarktes<sup>1</sup> dem Rat vorgelegt. Sie bekundet darin ihre Absicht, bei den technischen Handelshemmnissen vom Konzept der Rechtsangleichung durch Ministerratsbeschlüsse wegzukommen und ein Konzept anzuwenden, das weitgehend auf Angleichung durch Wettbewerb nationaler Regelungen vertraut. Sie möchte insoweit einen Grundsatz zur Geltung bringen, der von Herbert Giersch<sup>2</sup> im Jahre 1962 in die Diskussion um die Vollendung des Stahlmarktes gebracht wurde. Dieser als Ursprungslandprinzip bezeichnet Grundsatz besagt, daß die Regierungen ihre unterschiedlichen Rechtsvorschriften, Normensysteme sowie Prüfungs- und Zulassungsverfahren wechselseitig anerkennen und ein Erzeugnis (sei es Ware oder Dienstleistung) überall in der Gemeinschaft ungehindert verkauft werden kann, wenn es in einem Mitgliedsland rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht wurde.

Grenzkontrollen, soweit sie der Überwachung rechtsverbindlicher technischer Vorschriften dienen, haben aber zum Ziel, die Bürger vor Gefahren zu schützen, die von nach ausländischem Recht produzierten Gütern drohen. Auch solche Gefahren sollen abgewehrt werden, die nur auf die vertragschließenden Parteien beschränkt sind und über die Informationen vorliegen oder leicht beschafft werden können, z. B. Informationen über die Zusammensetzung des Bieres. Der Europäische Gerichtshof hat in verschiedenen Urteilen einen Schutzbedarf der Allgemeinheit in solchen Fällen verneint. Die Kommission hat den Grundsatz aufgestellt, daß nur noch Wesentliches vom gemeinsamen Recht erfaßt werden soll. Nach ökonomischen

---

<sup>1</sup> Kommission der EG, Vollendung des Binnenmarktes, Weißbuch der Kommission an den Rat, Mailand 28./29. Juni 1985. KOM (85) endg., Brüssel 14. Juni 1985.

<sup>2</sup> Herbert Giersch. Zur Frage der Anwendung des Ursprungs- oder Bestimmungslandprinzips bei der Umsatzsteuer im Gemeinsamen Markt. Schriftenreihe der Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie zur Wirtschafts- und Industriepolitik, H. 1, Düsseldorf 1962.

Verständnis dürften nur noch solche Grenzkontrollen als vertragskonform gelten, die wirklich dazu dienen, in Mitgliedstaaten Gefahren für die Öffentlichkeit abzuwenden. Die Einfuhr von Waren, die einer abweichenden Mehrwertsteuer im Ursprungsland unterliegen, bedeuten nun ebenso wenig eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Gesundheit oder die Finanzierbarkeit von öffentlichen Gütern wie ausländisches Geld. Was den Gebrauch ausländischen Geldes als Zahlungsmittel anbetrifft, so war dies noch im letzten Jahrhundert im Deutschen Reich alltäglich. Das Ursprungslandprinzip dürfte sich auch auf die Steuersysteme oder Währungsordnungen anwenden lassen. Diese Ansicht hat bislang aber nur von der englischen Regierung Unterstützung gefunden. Unterschiede in den Mehrwertsteuerniveaus würden in ihrer Wettbewerbswirkung vom Wechselkursmechanismus weitgehend kompensiert. Erfolgreiche Geldpolitik könnte leicht kopiert werden. Die Erfahrungen mit dem Europäischen Währungssystem werden häufig so interpretiert, daß die Zentralbank mit der gemessen an der Preisstabilität erfolgreichsten Politik andere Zentralbanken zur Nachahmung ihrer Politik "gezwungen" hat.

Gelangen Mitgliedstaaten zu der Ansicht, daß ihr institutioneller Rahmen Wettbewerbsverzerrungen zuungunsten ihrer Wirtschaftsbürger hervorruft, so liefert die Kommission in einer ihrer neuen Richtlinienvorschläge<sup>1</sup> das Rezept für Abhilfe gleich mit. Das Bestimmungsland kann den betroffenen inländischen Unternehmen gestatten, nach ähnlichen institutionellen Rahmenbedingungen zu produzieren wie die Unternehmen des Ursprungslandes. Dieses Rezept, angewendet auch auf das Versicherungswesen oder Verkehrswesen, würde deutschen Unternehmen einen großen Teil ihrer Furcht vor dem Wegfall

---

<sup>1</sup> Kommission der EG, Vorschlag für eine zweite Richtlinie des Rates zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute und zur Änderung der Richtlinie 77/780/EWG. Dokumente KOM (87) 714 endg. 16.4.1988.

der Grenzbäume nehmen, und manche "Ausflagung" erwiese sich als übereilt. Im Wettbewerb der Institutionen ergäbe sich durch Abstimmung der Konsumenten dann eine Angleichung von Rechtsvorschriften, Normen, Standards-, Prüfungs- und Zulassungsverfahren, der Qualität des Geldes oder der Höhe der Steuern ganz von selbst.

Völlige Gleichheit der institutionellen Rahmenbedingungen für die Wirtschaft wird es allerdings nicht geben können. Denn es gibt von Land zu Land unterschiedliche Knappheiten bei der natürlichen Umwelt sowie unterschiedliche Präferenzen, die durch Preise nicht angezeigt werden. Dies ist etwa bei solchen Gütern der Fall, deren Produktion oder Nutzung mit einiger Wahrscheinlichkeit Dritten Schaden zufügt, ohne daß sich diese technisch dagegen schützen können. Stoffe, die radioaktiv strahlen, sind ein Beispiel, Autoabgase ein anderes. Bei Gütern mit der Gefahr von Drittschäden lediglich für Inländer reichen nationale Regelungen aus, durch die Produktion und Verbrauch eingeschränkt werden. Geschieht dies durch Gebühren oder Steuern, die beim Konsumenten erhoben werden, oder durch Ausweitung der Anbieterhaftpflicht oder durch Androhung empfindlicher Strafen für den Verursacher, so können Grenzkontrollen entfallen.

Es ist sinnvoll, daß jedes Mitgliedsland das Recht hat, die Höhe der Gebühren oder das Recht der Anbieterhaftpflicht oder die Höhe der Strafen bei Drittschäden selbst zu bestimmen. Denn der Drittschaden, der beispielsweise von der Nutzung gefährlicher Waren für die Umwelt ausgeht, dürfte in Abhängigkeit vom Niveau der Produktion und des Verbrauchs sowie von der Besiedlungsdichte in jedem Mitgliedstaat in unterschiedlicher Höhe anfallen. Der Schaden mag auch aufgrund unterschiedlicher Präferenzen unterschiedlich hoch bewertet werden. Die Forderung nach Harmonisierung des Schutzes für die Umwelt, die Gesundheit oder die Sicherheit kommt der Forderung gleich, die Preise für Boden in der EG zu vereinheitlichen. Auch hier gibt es ja von Land zu Land unterschiedliche Knappheiten.

Nur für Waren und Personen, die grenzüberschreitende Gefährdungen des Öffentlichen Wohls hervorrufen, scheinen gemeinsame europäische Vorschriften ökonomisch gerechtfertigt. Die Frage, bei welchen Waren oder Dienstleistungen diese Gefahren existieren und welche Gebiete davon betroffen werden, ist freilich nicht immer einfach zu beantworten. Beim Transport gefährlicher Güter beispielsweise geht der optimale Raum für solche Vorschriften weit über den EG-Raum hinaus, wie die verschiedenen internationalen Abkommen belegen.

In der weit überwiegenden Zahl der hoheitlichen Eingriffe in die deutsche Wirtschaft kann der Nachweis nicht erbracht werden, daß sie der Prävention, dem Schutz der Öffentlichkeit, dienen.<sup>1</sup> Mengenmäßige Produktionsbeschränkung, Preisvorschriften oder Nachfrageverpflichtungen, wie sie nicht nur in Landwirtschaft, Fischerei, Kohle- und Stahlwirtschaft, sondern auch im Transportbereich, Kommunikationswesen oder im Versicherungswesen angewendet werden, lassen sich schwerlich mit der Notwendigkeit der Prävention des öffentlichen Wohls begründen. Wohl auch nicht die Vorschrift, nur der dürfe selbständig ein Fensterputzgewerbe ausüben, der einen Meisterbrief hat oder der als Bürger eines anderen EWG-Mitgliedstaates mindestens fünf Jahre in leitender Stellung gearbeitet hat. Auch die Vorschrift, Einzelhandelsfirmen dürften nur in bestimmten Zeiten ihre Läden öffnen, stellt einen ökonomisch ungerechtfertigten Eingriff in die Vertragsfreiheit dar. Auf der anderen Seite gibt es Bereiche, in denen hoheitliche Eingriffe die negativen externen Wirkungen privater Produktion auf das Gemeinwohl erhöhen, wie beispielsweise die staatlichen Produktionsanreize in Landwirtschaft, Fischfang und bei Kohle und Stahl. In anderen Bereichen wären Eingriffe zum Schutz des Gemeinwohls angebracht. Der Staat nutzt jedoch seine Herrschaft hier auf wenig wirksame Weise, rät den Privaten sogar zur (Wieder-)

---

<sup>1</sup> R. Soltwedel et al., Zur staatlichen Marktregulierung in der Bundesrepublik, Kiel 1987, sowie R. Soltwedel et al., Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik, Kieler Studien, 202, Kiel, 1986.

Bewaffnung, wie Innenminister Zimmermann im Herbst 1988, oder er teilt seine Macht mit autonomen Gruppen und unterläßt es trotz Mißbrauchs von privater Macht, Wettbewerbsrecht oder Strafrecht geltend zu machen. Gerhard Fels<sup>1</sup> hat Belege für die Drittschäden geliefert, die etwa auf dem Arbeitsmarkt durch den Verzicht auf Prävention entstehen.

Das in der Regierungserklärung vom Mai 1983 vorgelegte Programm der Erneuerung enthält das Versprechen, den Staat auf den Kern seiner Aufgaben zurückzuführen. Die Garantie der Vertragsfreiheit, wie sie im Grundgesetz in Artikeln 2, 11 und 12 angelegt ist, und die Garantie von Eigentumsrechten an den knappen Ressourcen gehört zum Kernbereich der Staatsaufgaben. Viele Grenzkontrollen würden von selbst obsolet, wenn die Konsum-, Produktions- und Investitionsfreiheit in allen Sektoren durchgesetzt und das Wettbewerbsrecht überall gelten würde. Mit einem solchen Programm ist das neue integrationspolitische Konzept der Kommission also vereinbar. Es könnte sogar für das Programm der Bundesregierung nützlich sein. Denn in Europa ist Vielfalt auch auf dem Gebiet des Wirtschaftsrechts, der Steuern und der Normen anzutreffen, und es ist diese Vielfalt, die Arbitrageure auf den Plan ruft und den Wettbewerb der Standorte in Europa belebt. Dies durch Abschaffen von Grenzkontrollen zu bewirken, wäre eine durchaus passende Antwort Europas auf die Herausforderung durch konkurrierende Produktionsstandorte und eröffnete Chancen für mehr arbeitsplatzschaffende Wachstumsdynamik.

Die exportorientierten Unternehmen im warenproduzierenden Gewerbe - wie die im Dienstleistungssektor der Bundesrepublik verfügen - schon lange über das institutionelle Know How, das zur Erschließung eines EG-Marktes notwendig ist. Der Wettbewerb der Rechtsvorschriften und Normen ist nichts Neues für sie. Für sie wird daher auch das neue Integrationskonzept kaum eine Herausforderung bedeuten. Bei einem

---

<sup>1</sup> Gerhard Fels, Mehr Flexibilität am Arbeitsmarkt. Kieler Vorträge, Hrsg. v. H. Giersch, N.F. 110, Kiel, 1986.

Exportüberschuß von Waren und Dienstleistungen, der in Höhe von derzeit über 4 vH des Sozialprodukts weit über dem gesamtwirtschaftlich vertretbaren Niveau liegt, dürfte die zu erwartende Aufwertung der DM gegenüber europäischen Währungen ein viel größeres Gewicht als die Beseitigung der technischen Handelshemmnisse haben. Ein erhöhter Wettbewerbsdruck für deutsche Unternehmen ist - auch bei unveränderten Wechselkursen - auf dem Sektor der Dienstleistungen zu erwarten. Schätzungen, wonach es Preisunterschiede bis zu 30 vH für bestimmte Transport- oder Versicherungsleistungen in der EG gibt, geben einen Hinweis auf die Höhe der Umsatzrückgänge für deutsche Anbieter, wenn das neue Integrationskonzept hier angewendet würde und der Staat untätig bliebe.

Das neue Integrationskonzept ist Teil eines Programms. Welche Aussicht auf Verwirklichung hat es? Nicht allen ist der Gedanke angenehm, daß die 320 Millionen Wirtschaftsbürger in Europa durch ihre Kauf-, Produktions- und Investitionsentscheidungen auf Rechtsvorschriften, Normen, Standards, Steuern und Geldpolitik Einfluß nehmen dürfen. Sollten die Parlamente, Regierungen und Ministerialbürokratien nicht besser informiert sein und besser wissen, was dem Glück der Wirtschaftsbürger förderlich ist?

Diese Fragen sind nicht neu. Sie spielten schon einmal eine große Rolle, als es um die Schaffung einer deutschen Union Anfang des letzten Jahrhunderts ging. Der Standpunkt des aufgeklärten Despotismus wurde seinerzeit unverblümt geäußert. "Die meisten Menschen sind dumm, müssen also regiert werden. Dumme Menschen zu ihrem Glück zwingen, heißt, sie regieren".<sup>1</sup> Friedrich List hatte diese Auffassung bekämpft. Er bestritt sogar das Recht des Staates, den einzelnen zu zwingen, glücklich zu sein. Die Auffassungen über die Aufgabe des Staates, für das positive Wohl der Bürger zu sorgen, sind von Land zu Land unterschiedlich. Ein einfaches

---

<sup>1</sup> Zitiert in: Wilhelm Schreiber, Friedrich List als Denker und Staatsmann. Diss. Tübingen 1929.

Beispiel aus dem Bereich der Sicherheitsanforderungen für elektrische Schneidemaschinen mag dies verdeutlichen. Frankreich schreibt vor, daß alle beweglichen Teile einer Holzbearbeitungsmaschine so weit abgekapselt sein müssen, daß ein Arbeiter auch bei grober Fahrlässigkeit nicht damit in Berührung kommen kann. Dagegen reichte es in Deutschland aus, daß durch deutliche Hinweise der Benutzer vor der Gefahr gewarnt wird, die von den beweglichen Teilen ausgeht. Dem Benutzer überhaupt keine Urteilsfähigkeit mehr zuzubilligen, scheint ein Grundzug des amerikanischen Produzentenhaftpflichtrechts zu sein. Hier droht einem Unternehmer Regreß, der nicht den Benutzer eines Mikrowellenherdes davor warnt, darin seine Katze nach dem Bad zu trocknen.

Die Geisteshaltung, die hinter dem neuen Integrationskonzept der Kommission steht, wird vielerorts als Herausforderung betrachtet, und es wird versucht, sie zu Fall zu bringen. Die Opponenten können sich auf diejenigen völkerrechtlich verbindlichen Bestimmungen in der Einheitlichen Europäischen Akte berufen, die ein hohes Schutzniveau nicht nur in den Bereichen Gesundheit und Umweltschutz, sondern auch für den Verbraucherschutz vorschreiben. Siegte die Opposition und kämen Einigungen über gemeinsames Recht auf hohem Schutzniveau zustande, so könnte dies für die Volkswirtschaften sehr teuer werden. Als Beispiele hierfür können der sogenannte Agrarmarkt oder auch der Stahlmarkt dienen. Hier ging es auch darum, im vermeintlichen Interesse der Verbraucher zu verhindern, daß die inländische Produktion infolge ruinöser Konkurrenz zu klein wird. Die Agrarmarkt- und Stahlmarktinterventionen kosten heute zusammengenommen mehr, als für das Binnenmarktprogramm an Gewinn geschätzt wird.

Damit dem neuen integrationspolitischen Konzept der Kommission der Durchbruch gelingt und nicht etwa vom Konzept einer Binnenmarktordnung 1992 verdrängt wird, bedarf es der tatkräftigen Unterstützung zunächst der Kommission selber. Wei-



terhin kommt es auf diejenigen an, die in den Mitgliedstaaten die Richtlinien der Politik bestimmen.

Eine Analyse der vom Rat bis 31. Dezember 1988 verabschiedeten Richtlinienvorschläge der Kommission gemäß dem Fahrplan des Weißbuches vermittelt nicht den Eindruck, daß das neue Integrationskonzept auf der ganzen Linie gesiegt hat. Von den 127 vom Rat angenommenen Vorschlägen beziehen sich mehr als zwei Drittel der Vorschläge auf eine Harmonisierung rechtlicher Regelungen, bei denen es genügen würde, für Transparenz über die regelungsbedingten Qualitätsunterschiede zu sorgen und ansonsten auf den Wettbewerb als Koordinationsmechanismus zu vertrauen (s. Synopsis). Dies gilt um so mehr, als die EG-Richtlinie zum Produkthaftpflichtrecht, deren Umsetzung in deutsches Recht bevorsteht, mit dem Ersatz des Verursacherprinzips durch das Prinzip der Gefährdungshaftung die Durchsetzung von Ansprüchen auf Ersatz von Schäden wesentlich erleichtert.<sup>1</sup> Als Beispiele für unnötige Gesetzgebung seien die Richtlinien für Aromen, Umsturzschutzvorrichtungen an land- und forstwirtschaftlichen Schmalspurzugmaschinen auf Rädern oder für Zichorienextrakte genannt. Nicht viel anders stehen die Dinge bei den Vorschlägen, über die der Rat noch nicht abgestimmt hat. Nur ein kleiner Teil der verabschiedeten Kommissionsvorschläge dient präventiven Zwecken, der Verbesserung des Informationsaustausches oder zielt auf einen Abbau von Wettbewerbsbeschränkungen. Richtlinien zum Kapitalverkehr und zum Transportwesen haben zum überwiegenden Teil einen Abbau von nationalen Markteingriffen zum Ziel. Eine unmittelbare, signifikante Auswirkung auf Produzenten, Konsumenten oder den Staat ist im Fall der Bundesrepublik Deutschland nur bei etwa 20 Richtlinien zu erwarten.

Was das Verkehrswesen anbetrifft, so ist hier der Durchbruch zu einer vollständigen Dienstleistungsfreiheit noch nicht

---

<sup>1</sup> Vgl. Dirk Standop, Das neue Produkthaftungsgesetz. "Wirtschaftswissenschaftliches Studium", H. 10, 1988, S. 521 ff.

Nr.	Maßnahmen des EWG-Ministerrats Kurzbezeichnung	Zweck der Maßnahme				Unmittelbare (signifikante) Wirkung in der Bundesrepublik Deutschland auf		
		Harmonisierung <sup>1</sup>	Liberali- sierung	Information	Vermeidung negativer technischer Externa- litäten	Konsumenten	Produzenten	Staat
						(+ = positive; - = negative Wirkung)		
1	Abschaffung des Grenzübergangsscheins		x			+	+	+
2	Abgabenfreie Einfuhr des in den Treibstoffbehältern der Nutzfahrzeuge enthaltenen Treibstoffs		x			+	-	-
3	Einheitliches Begleitdokument	x				-	-	-
4	Abschaffung von Auflagen bei der Zollvorlage		x			0	+	+
5	Beseitigung der Zollförmlichkeiten im Rahmen des TIR-Übereinkommens		x			+	+	+
6	Erfüllung einer Zollschuld verpflichteten Personen	x				0	0	0
7	Zollager	x				0	0	0
8	Freizonen und Freilager	x				0	0	0
9	Endgültige Tilgung Tuberkulose, Brucellose, Leukose	x				0	0	+
10	Tilgung der afrikanischen Schweinepest in Portugal	x				0	0	+
11	Tilgung der afrikanischen Schweinepest in Spanien	x				0	0	+
12	Tilgung der klassischen Schweinepest	x				0	0	+
13	Milcherzeugung, Milchhandel	x				0	0	0
14	Wachstumsfördernde Hormone	x				0	0	0
15	Mikrobiologische Kontrolle	x				0	0	0
16	Ärztliche Untersuchung des Personals	x				0	0	0
17	Gesundheitliche Probleme im Zusammenhang mit Hack- fleisch und ähnlichen Erzeugnissen	x				0	0	0
18	Rückstände von Antibiotika	x				0	0	0
19	Untersuchung auf Rückstände	x				0	0	0
20	Abstammung von Zuchtrindern	x				0	0	0
21	Zootecnische Normen anwendbar für Zuchttiere bei Schweinen	x				0	0	0
22	Schweinepest	x				0	0	0
23	Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche	x				0	0	0
24	Tierseuchenrechtliche Anforderungen an den inner- gemeinschaftlichen Handelsverkehr mit gefrorenem Samen von Rindern	x				0	0	0
25	Regelung viehseuchenrechtlicher Fragen; Änderung der Richtlinien 72/461/EWG und 72/462/EWG		x			0	0	0
26	Fleischerzeugnisse	x				0	0	0
27	Änderung der Richtlinie 80/215 zur Regelung vieh- seuchenrechtlicher Fragen beim Handelsverkehr mit Fleischerzeugnissen		x			0	0	0
28	Änderung der Richtlinie 64/433 zur Regelung gesund- heitlicher Fragen beim Handelsverkehr mit frischem Fleisch		x			0	0	0

Nr.	Maßnahmen des EWG-Ministerrats Kurzbezeichnung	Zweck der Maßnahme				Unmittelbare (signifikante) Wirkung in der Bundesrepublik Deutschland auf		
		Harmonisierung <sup>1</sup>	Liberali- sierung	Information	Vermeidung negativer technischer Externa- litäten	Konsumenten	Produzenten	Staat
29	Änderung der Richtlinie 72/462 zur Regelung vieh- seuchenrechtlicher und gesundheitlicher Fragen bei der Einfuhr von Rindern und Schweinen und von frischem Fleisch aus Drittländern		x			0	0	0
30	Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 77/93 Pflanzenschutz		x			0	0	0
31	Leitlinien für die Beurteilung der in der tieri- schen Ernährung verwendeten Zusatzstoffe	x				0	0	0
32	Festsetzung von Höchstgehalten an Rückständen von Schädlingsbekämpfungsmitteln in Getreide/tierischen Erzeugnissen	x				0	0	0
33	Festsetzung von Höchstgehalten an Rückständen von Schädlingsbekämpfungsmitteln in Futtermitteln tieri- scher Herkunft	x				0	0	0
34	Verbot bestimmter Pflanzenschutzmittel	x				0	0	0
35	Verkehr mit Saat- und Pflanzgut hinsichtlich der Ein- führung von Anwendungsregeln für Bestimmungen betref- fend Saat- und Pflanzgut, das mürderen Anforderungen entspricht	x				0	0	0
36	Befreiungen im grenzüberschreitenden Reiseverkehr: Erhöhung auf 350 Ecu		x			+	+	-
37	Befreiung von den Umsatzsteuern im grenzüberschrei- tenden Reiseverkehr		x			+	+	-
38	Steuerbefreiungen bei der Einfuhr von Waren in Kleinsendungen nichtkommerzieller Art		x			+	+	-
39	Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften			x		0	0	0
40	Einfache Druckkessel	x				0	0	0
41	Abgasemissionen von Pkw	x				0	0	0
42	Partikelemissionen von Dieselfahrzeugen	x				0	0	0
43	Begrenzung der Emission luftverunreinigender Partikel aus Dieselmotoren	x				0	0	0
44	Betriebserlaubnis für Kraftfahrzeuge und Kraftfahr- zeuganhänger	x				0	0	0
45	Technische Überwachung der Kraftfahrzeuge und Kraft- fahrzeuganhänger	x				0	0	0
46	Gewichte und Abmessungen, Antriebswellen, Einrich- tungen zum Abschalten des Motors etc.	x				0	0	0
47	Vor dem Fahrersitz angebrachte Umsturzschutzvorrich- tungen an land- und forstwirtschaftlichen Schmalspur- zugmaschinen auf Rädern	x				0	0	0
48	Betriebserlaubnis für land- und forstwirtschaft- liche Zugmaschinen auf Rädern (Traktoren)	x				0	0	0

Nr.	Maßnahmen des EWG-Ministerrats Kurzbezeichnung	Zweck der Maßnahme				Unmittelbare (signifikante) Wirkung in der Bundesrepublik Deutschland auf Konsumenten      Produzenten      Staat		
		Harmonisierung <sup>1</sup>	Liberali- sierung <sup>2</sup>	Information	Vermeidung negativer technischer Externa- litäten	(+ = positive; - = negative Wirkung)		
49	Lebensmittelzusätze	x				0	0	0
50	Stoffe und Geräte, die mit Lebensmitteln in Berührung kommen	x				0	0	0
51	Stichprobeentnahme und Analyseverfahren	x				0	0	0
52	Tiefgefrorene Lebensmittel	x				0	0	0
53	Aromen	x				0	0	0
54	Extraktionslösungsmittel	x				0	0	0
55	Konservierungsmittel	x				0	0	0
56	Emulgatoren	x				0	0	0
57	Kaffee-Extrakte und Zichorien-Extrakte	x				0	0	0
58	Angabe der Inhaltsstoffe und des Alkoholgehalts			x		0	0	0
59	Stimulanzlösungsmittel	x				0	0	0
60	Angabe der Lebensmittelpreise			x		0	0	0
61	Konfitüren	x				0	0	0
62	Flüssigkeiten nach Volumen in Fertigpackungen	x				0	0	0
63	Inverkehrbringen technologisch hochwertiger Arzneimittel	x				0	0	0
64	Versuche mit Arzneispezialitäten	x				0	0	0
65	Tierarzneimittel	x				0	0	0
66	Versuche mit Arzneispezialitäten im Hinblick auf deren Inverkehrbringen	x				0	0	0
67	Arzneimittelspezialitäten	x				0	0	0
68	Preistransparenz bei den Arzneimittelpreisen und den Erstattungen der Sozialversicherung			x		+	+	+
69	Beitritt zur Europäischen Pharmacopeia	-	-	-	-	0	0	0
70	Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung von PCB				x	0	0	0
71	Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung von Asbest	x				0	0	0
72	Gefährliche Stoffe			x		0	0	0
73	Anionische Detergenzien				x	0	0	0
74	Klassifizierung, Verpackung und Kennzeichnung von gefährlichen Zubereitungen			x		0	0	0
75	Beteiligung an dem Übereinkommen über Detergenzien	-			x	0	0	0
76	Harmonisierung			x		0	0	0
77	Baumaterialien	x				0	0	0
78	Turmhebekräne: Zulässige Schalleistungspegel	x				0	0	0
79	Geräuschemission von Haushaltsgeräten	x				0	0	0
80	Sicherheit von Spielzeug	x				0	0	0
81	Luftdruckmeßgerät	x				0	0	0
82	Hydraulikbagger (Lärm)	x				0	0	0
83	Brandschutz von Hotels	x				0	0	0

Nr.	Maßnahmen des EWG-Ministerrats Kurzbezeichnung	Zweck der Maßnahme				Unmittelbare (signifikante) Wirkung in der Bundesrepublik Deutschland auf Konsumenten      Produzenten      Staat		
		Harmonisierung <sup>1</sup>	Liberali- sierung <sup>2</sup>	Information	Vermeidung negativer technischer Externa- litäten	(+ = positive; - = negative Wirkung)		
84	Angabe der Preise von Nichtlebensmitteln			x		0	0	0
85	Harmonisierung			x		0	0	0
86	Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für Erzeugnisse, deren tatsächliche Beschaffenheit nicht erkennbar ist und die die Gesundheit oder die Sicherheit der Verbraucher gefährden			x		0	0	0
87	Überprüfung und Inspektion der guten Laborpraxis			x		0	0	0
88	Zulässige Schalleistungspegel von Rasenmähern	x				0	0	0
89	Verfahren zur Vergabe öffentlicher Lieferaufgaben		x			0	0	+
90	Vergleichbarkeit beruflicher Ausbildung			x		0	0	0
91	Zusammenarbeit zwischen Universitäten und Industrie für eine fortgeschrittene Ausbildung im Zusammenhang mit neuen Technologien	x				0	0	0
92	Handelsvertreter	x				0	0	0
93	Vorschriften für bestimmte pharmazeutische Tätigkeiten	x				0	0	0
94	Gegenseitige Anerkennung der Apothekerdiplome			x		+	0	0
95	Spezifische Ausbildung in der Allgemeinmedizin	x				0	0	0
96	Gegenseitige Anerkennung von Hochschulabschlüssen			x		0	0	0
97	Jahresabschlüsse von Banken	x				0	0	0
98	Einlagensicherung in der Gemeinschaft	x				0	0	0
99	Kontrolle der Großkredite der Kreditanstalten	x				0	0	0
100	Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung und zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs		x			+	-	0
101	Rechtsvorschriften für die Rechtsschutzversicherung	x				0	0	0
102	Direktversicherung	x				0	0	0
103	Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren	x				0	0	0
104	Bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW) in bezug auf die Anlagepolitik bestimmter OGAW	x				0	0	0
105	Die bei dem Erwerb oder der Aufgaben eines bedeutenden Anteils einer an der Börse notierten Gesellschaft zu veröffentlichenden Informationen			x		+	+	0
106	Tarife im Fluglinienverkehr zwischen Mitgliedstaaten	x				-	+	0
107	Luftverkehr: Aufteilung der Kapazitäten für die Personenbeförderung und Zugang zum Luftverkehrsmarkt	x				-	+	0
108	Luftverkehr: bilaterale Abkommen, Vereinbarungen und Abmachungen zwischen Mitgliedstaaten	x				-	+	0
109	Luftverkehr: Anwendung von Artikel 85 und 86 EWG		x			+	-	0
110	Gemeinschaftskontingent für den Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten		x			+	-	0

Nr.	Maßnahmen des EWG-Ministerrats Kurzbezeichnung	Zweck der Maßnahme				Unmittelbare (signifikante) Wirkung in der Bundesrepublik Deutschland auf		
		Harmonisierung <sup>1</sup>	Liberalisierung <sup>2</sup>	Information	Vermeidung negativer technischer Externalitäten	Konsumenten	Produzenten	Staat
111	Freier Dienstleistungsverkehr im Seeverkehr zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern		x			+	-	0
112	Anwendung der Art. 85 und 86 auf den Seeverkehr		x			+	-	0
113	Seeverkehr: Unlauterer Preiswettbewerb	x				-	+	0
114	Koordinierte Aktion zum Schutz freien Zugangs zu Frachtschiffen im Seehandel	x				0	+	0
115	Koordinierte Einführung eines europaweiten öffentlichen zellularen digitalen terrestrischen Mobilfunkdienstes	x				-	-	-
116	Aktionen zur Entwicklung eines Marktes für Informationsdienste	x				-	+	0
117	Verhaltenskodex im Bereich des elektronischen Zahlungsverkehrs			x		0	0	0
118	Liberalisierung von Einheiten in Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren		x			+	+	0
119	Liberalisierung von Transaktionen von Wertpapieren, die Risikokapital darstellen		x			+	+	0
120	Freier Kapitalverkehr		x			0	0	0
121	Europäische Kooperationsvereinigung	x				0	0	0
122	Angleichung des innerstaatlichen Markenrechts	x				0	0	0
123	Rechtsschutz von Mikroschaltkreisen	x				+	+	0
124	MWST, Steuererstattungen an Steuerpflichtige, die nicht im Gebiet der Gemeinschaft ansässig sind	x				0	0	0
125	MWST-Richtlinie über die vorübergehende Einfuhr anderer Gegenstände als Verkehrsmittel	x				0	0	0
126	Festlegung des Anwendungsbereichs von Artikel 14 der Richtlinie 77/388 hinsichtlich der MWST-Befreiung bestimmter endgültiger Einfuhren von Gegenständen	x				0	0	0
127	Harmonisierung der Struktur der Verbrauchsteuer auf alkoholische Getränke	x				0	0	0

<sup>a</sup> Angleichung von Unterschieden in Rechtsvorschriften, Normen, Standards, Prüfungs- und Zulassungsverfahren durch Ministerratsabsprachen bei Gütern, die bei entsprechender Kennzeichnung keine negative technische Externalität aufweisen;

<sup>b</sup> Stärkung des individuellen Rechts auf Vertragsfreiheit.

Quelle: Diese Information über die Maßnahmen des Ministerrats wurden entnommen aus: Dokumentation des Deutschen Industrie- und Handelstags mit Stand vom 1. 1. 1989, veröffentlicht im Handelsblatt, Nr. 14, 19. 1. 1989.

gelingen, und es ist noch offen, ob die nationalen Marktordnungen durch eine gemeinsame Marktordnung ersetzt werden. Auf Kostensenkung grenzüberschreitender Transaktionen und Intensivierung des Preiswettbewerbs sind ohne Zweifel die Richtlinie zur abgabefreien Einfuhr von Treibstoffen in Treibstoffbehältern von Nutzkraftfahrzeugen, die Verordnung zur Anwendung des Grundsatzes der Dienstleistungsfreiheit auf die internationale Seeschifffahrt sowie die Verordnung zur Anwendung des Verbotes wettbewerbsbehindernder Vereinbarungen und des Mißbrauchs marktbeherrschender Stellung auf See- und Luftverkehr sowie die Verordnung über die Aufstockung des Gemeinschaftskontingents im grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr gerichtet. Dagegen zementieren die Richtlinien über Tarife im Fluglinienverkehr und die Ratsentscheidung über die Aufteilung der Kapazitäten im Luftverkehr und des Zugangs zum Luftverkehrsmarkt eher bestehende Verkrustungen. Wichtige Entscheidungen stehen noch aus, etwa zu den Richtlinienentwürfen der Kommission zur Kabotage in der Binnenschifffahrt, im Straßengüterverkehr und im Personenverkehr. Hier geht es um die Kernfrage: Sollen die nationalen Marktordnungen ersatzlos beseitigt werden oder nicht.

Vorschläge der Kommission zur Ausgestaltung der gemeinsamen Verkehrspolitik vom 19. November 1986<sup>1</sup> enthalten marktordnerische Elemente, die die Konsequenzen des Abbaus von Kabotageregelungen für die Anbieter abmildern. Beispielsweise schaffte der vorgeschlagene Krisenmechanismus im Straßengüterverkehr ein Sonderregime. Das Kriterium für die Auslösung des Krisenmechanismus, die Garantie durchschnittlicher Gewinne des ordnungsgemäß geführten und normal beschäftigten Unternehmens weckt Assoziationen mit der Agrarpolitik. Hier ging es einmal um die Garantie kostendeckender Preise normalwirtschaftlicher Familienbetriebe, die in der Bundesrepu-

---

<sup>1</sup> Siehe auch die Kritik in: Bundesverband der Deutschen Industrie e.V., Europäische Verkehrsmärkte gestalten. Köln, Dezember 1988.

blik bekanntlich überdurchschnittlich hoch waren. Die Eini-  
gung auf gemeinsame Preise, die auf die hohen deutschen  
Preise ausgerichtet wurden, hat für die Gemeinschaft hohe  
volkswirtschaftliche Kosten zur Folge gehabt. Für den  
Straßengüterverkehr scheint die Gefahr gegenwärtig jedoch  
klein zu sein, daß gemeinsame Preise an die Stelle nationa-  
ler Preise treten. Wahrscheinlicher ist, daß die Kapazitäts-  
stillegungen, die es infolge eines verschärften Preisdrucks  
geben kann, durch Stilllegungsprämien für die betroffenen Ka-  
pitaleigner erleichtert werden. Das Stilllegungsprogramm für  
die Binnenschiffer mag hier als Beispiel dienen.

Ein anderes Kriterium des Krisenmechanismus "die Bedrohung  
der Umwelt durch die Überlastung bestimmter Straßen" kann  
nicht als Marktstörung im Sinne einer plötzlichen Krise be-  
handelt werden. Zur Verminderung von Umweltbelastungen be-  
darf es ständiger Maßnahmen. Bei der Beseitigung regional  
begrenzter Umweltbelastungen verfügt die Kommission aber  
über keine Vorteile im Vergleich zu den nationalen Organen.  
Die Verträge belassen den Mitgliedstaaten aus ökonomischer  
Sicht zu Recht die Kompetenz, für die Prävention des natio-  
nalen öffentlichen Wohls zu sorgen. Der Bedarf hieran ist im  
Verkehrswesen unterschiedlich groß. Unterschiede im Ver-  
kehrsaufkommen, der Ländergröße und somit in der Verkehrs-  
dichte bedingen Unterschiede in der Unfallhäufigkeit. Rund  
1/3 aller Verkehrsoffer der EG sind Opfer des deutschen Ver-  
kehrs.<sup>1</sup> Auch die Belastungen der deutschen Bürger durch Lärm  
und Abgase sind stärker als im Durchschnitt der übrigen EG.  
Diese als negative externe Effekte der privaten Produktion  
bezeichneten Begleiterscheinungen des Verkehrs zu verrin-  
gern, muß sinnvollerweise den nationalen Organen überlassen  
bleiben. Straßennutzungsgebühren oder Ersatz des Verursa-  
cherprinzips durch das Prinzip der Gefährdungshaftung im  
Haftpflichtrecht sind ordnungspolitisch geeignete Methoden,  
diese negativen Effekte im Verkehr und anderswo zu verrin-

---

<sup>1</sup> Siehe Eurostat, Revue 1977-1986, Luxemburg 1988,  
S. 219 f.



gern. Auch die Vorschläge der Bundesregierung zur Einführung einer Nutzungsgebühr für Straßen sind aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht rational. Diese Gebühr braucht nicht nur als Entgelt für die Schädigung von Mensch und Umwelt konzipiert zu sein. Sie kann auch die Funktion einer neuen Technik der Finanzierung von Infra-Strukturausgaben übernehmen. Im letzteren Fall könnten die Steuern, die speziell für Infrastrukturinvestitionen erhoben werden, entsprechend abgebaut werden. Eine Harmonisierung von Maßnahmen, die der Prävention nationalen Wohls dienen, wäre wohlfahrtsmindernd. Bei Harmonisierung auf einem hohen Präventionsniveau erlitten Länder Realeinkommenseinbußen, die dieses Niveaus nicht bedürfen. Bei Harmonisierung auf einem mittleren oder niedrigeren Niveau müßten Länder mit hohem Bedarf an Prävention Wohlfahrtseinbußen hinnehmen.

#### Wirkungen des Binnenmarktprogramms

Eine Schätzung der gesamten Kosten, die durch Ersatz nationalen Rechts durch harmonisiertes Recht entstehen, steht noch aus. Man wird in dem Bericht über die Kosten der Nicht-Verwirklichung des Binnenmarktes, dem sogenannten Cecchini-Bericht, vergeblich nach den Kosten suchen, die durch den Ersatz nationalen Rechts durch gemeinsames Recht für die Wirtschaft verursacht werden. Beispielsweise bedeutet der Wegfall der nationalen Grenzkontrollen nicht schon, daß auch alle mit der Meldepflicht an Zollämter und Statistische Ämter verbundenen Kosten wegfallen. Die Einführung des harmonisierten Systems für Zwecke der Außenhandelsstatistik sowie die Einführung des Einheitspapiers, das verschiedenen Zwecken dient, hat über Umstellungskosten hinaus laufende Kosten verursacht, die nach Angaben des Verbandes der deutschen Chemischen Industrie in wichtigen Einzelpositionen um bis zu 100 Prozent höher als im alten System liegen. Zusätzliche Kosten für Verwaltungsarbeiten für den Staat stehen den Unternehmen auch durch den geplanten zentralen Mehrwert-

steuerausgleich ins Haus. Fritz Neumark<sup>1</sup> beurteilt dieses System so: "Dennoch scheint mir, daß das in dieser Beziehung vorgeschlagene "Clearing System" derartig kompliziert ist, daß es dem von Regierung und Volksvertretungen im Prinzip akzeptierten Grundsatz einer Vereinfachung unseres jetzt schon überaus komplizierten Steuerrechts ins Gesicht schlagen würde. ... Doch soviel ist sicher, daß die bei der Anwendung des vorgeschlagenen "Clearing-Systems" erforderlichen Maßnahmen den Finanzämtern, aber vermutlich auch den Steuerberatern und nicht zuletzt vielen Pflichtigen, derart umfangreiche (und natürlich nicht entgeltene Zusatzarbeiten) bescheren würden, daß man sich fragen muß, ob auf diese Art und Weise etwas Absurd-Neues zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit als "by-product" beabsichtigt ist. Zu bedenken ist ferner, daß die Anwendung des "Clearing-Systems" mit seinen zahlreichen Kontrollen und sonstigen Maßnahmen eine erhebliche Zunahme besonders qualifizierter Beamter und Angestellter erforderlich machen würde ..."

Diese neuen Kosten, die bei Ersatz nationalen Rechts entstehen, sind mindestens so hoch wie die Kosten der Grenzformalitäten im jetzigen Gemeinsamen Markt. Sie werden im Cecchini-Bericht auf 0,4 Prozent des Bruttoinlandsproduktes veranschlagt. An der Grenze wurden bislang auch Kontrollen zur Abwehr gefährlicher Güter und Personen durchgeführt. Für sie muß künftig an anderer Stelle gleichwertiger Ersatz gefunden werden. Ob dieser zu niedrigeren oder aber zu höheren Kosten möglich ist, ist eine noch unbeantwortete Frage.

Was die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen einer Liberalisierung des Kapitalverkehrs anbetrifft, so ist zu bedenken, daß die meisten Länder der EG, darunter die Bundesrepublik, schon lange weitgehend in die internationalen Kapitalmärkte

---

<sup>1</sup> Fritz Neumark, Zur Problematik einer Harmonisierung der Mehrwertsteuer. Baden-Baden 1988.

integriert sind.<sup>1</sup> Hier ist von einer Liberalisierung in den wenigen Mitgliedstaaten, die Kapitalverkehrskontrollen haben oder bis vor kurzem hatten, kaum ein zusätzlicher Wettbewerb zu erwarten, zumal Kapitalverkehrskontrollen bei Krisen wieder eingeführt werden können. Die Schätzung des Cecchini-Berichts, wonach die Liberalisierung der Finanzdienste einen Anstieg des Bruttoinlandsproduktes in Höhe von 1,5 Prozent erwarten läßt, scheint bei weitem überhöht. Die Hälfte (0,75 Prozent), wie sie von Bakhoven<sup>2</sup> erwartet wird, dürfte schon eine optimistische Prognose sein. Auch hinsichtlich der Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens scheint die Prognose eines Anstiegs des Inlandsproduktes in Höhe von 0,5 vH überhöht. Die größten Bereiche des öffentlichen Auftragswesens: Telekommunikation, Energie, Verkehr, Militär werden vom Binnenmarktprogramm nicht erfaßt. Auch gibt es Ausnahmen von der nicht-diskriminierenden Auftragsvergabe aus regionalpolitischen Gründen und bei kleinen Aufträgen.<sup>3</sup>

Die Prognose der Auswirkungen auf der Angebotsseite (Zunahme des Bruttoinlandsproduktes um 2,1 vH) fußt zu einem guten Teil auf Annahmen, die für das Ergebnis wichtig sind und deren Plausibilität bezweifelt werden kann. Hinsichtlich der optimalen Betriebsgröße wird behauptet, daß sie jenseits der zur Zeit realisierten Betriebsgröße liegt. Zu kleine Märkte verhinderten, so das Argument, daß die technisch mögliche

---

<sup>1</sup> "Es drängt sich geradezu die Frage auf, ob nicht diese freien Märkte zu einem vollständigen Ersatz für die fehlende Finanzintegration innerhalb der EG geworden sind. Ich für meinen Teil möchte diese Frage bejahen". Karl-Heinz Wessels, Die Rolle der Europäischen Gemeinschaft auf den internationalen Märkten. In: Die Europäische Gemeinschaft in der Weltwirtschaft. Edition Dräger Stiftung 11, Baden Baden 1987.

<sup>2</sup> Anton Bakhoven, The Completion of the Internal Market. - An alternative Assessment of the Macroeconomic Effects on the EC. Als Manuskript vervielfältigt. 's-Gravenhagen 1988.

<sup>3</sup> Siehe hierzu: Hans R. Krämer, Rechtsprobleme des öffentlichen Auftragswesens im EG-Binnenmarkt, Kieler Arbeitspapiere, 353, Kiel Dezember 1988.

optimale Betriebsgröße verwirklicht wird und die Betriebe auf einem niedrigeren Punkt der langfristigen Stückkostenkurve produzieren können. Gewinne in Höhe von 2,1 Prozent des Sozialproduktes blieben ungenutzt. Empirisch wird dies nicht belegt und wird auch kaum zu belegen sein. Die Plausibilität des Arguments von den ungenutzten Kostenvorteilen großer Betriebe wird mit zwei Beobachtungen belegt<sup>1</sup>:

- mit der geringeren Marktgröße europäischer Staaten im Vergleich zu Japan oder den Vereinigten Staaten von Amerika und
- mit der niedrigeren Arbeitsproduktivität in Europa.

Die Statistik für das Jahr 1986 zeigt, daß

- die Arbeitsproduktivität, gemessen als Bruttowertschöpfung des Verarbeitenden Gewerbes in Dollar bewertet zu Kaufkraftparitäten bezogen auf die Zahl der Beschäftigten, in Japan 33596, in den Vereinigten Staaten 43656 und in der Bundesrepublik Deutschland, dem Land mit dem größten Inlandsmarkt, nur 32816 betrug.
- die Größe der Inlandsmärkte, gemessen als privater Verbrauch in US-Dollar bewertet zu Kaufkraftparitäten, in Japan 869 Mrd., in den Vereinigten Staaten 2788 Mrd. und in der Bundesrepublik Deutschland 429 Mrd. betrug.

Allerdings eignen sich die Unterschiede in der Arbeitsproduktivität kaum als Kriterium für die Beurteilung der Höhe unausgenutzter Kostensenkungsspielräume; denn diese Maßzahl berücksichtigt nicht die unterschiedlich hohe Jahresarbeitszeit. Die Zahl der in einem Jahr geleisteten Arbeitsstunden je Beschäftigten beträgt in der Bundesrepublik Deutschland nur 1.576, in den Vereinigten Staaten 1.850 und in Japan 2.184. Arbeitete ein Beschäftigter in der Bundesrepublik genauso lange wie ein amerikanischer, so verschwände die Produktivitätslücke. Würde außerdem das Produktionsergebnis nicht mit Kaufkraftparitäten bewertet, sondern mit dem Preis

---

<sup>1</sup> Siehe auch Europäische Wirtschaft, Heft 5, 1988.

der Währungen, wie er sich gegenwärtig auf den Devisenmärkten herausstellt, so zeigt sich, daß die Wirtschaft mit dem kleineren Binnenmarkt, die Bundesrepublik, produktiver als die japanische oder amerikanische ist. In der Logik der Argumentation von der Relevanz der Marktgröße läge es zu sagen, die Vereinigten Staaten und Japan könnten Produktivitätsreserven erschließen, wenn sie ihren Binnenmarkt in zwei Märkte (Japan) oder in vier Märkte (Vereinigte Staaten) spalten würden. Eine andere Folgerung wäre die Feststellung, das Produktionsergebnis je Beschäftigten in Europa könne durch Erhöhung der Jahresarbeitszeit gesteigert werden.

Außerdem gilt es zu berücksichtigen, daß die Kombination der Produktionsfaktoren unqualifizierte Arbeit, Humankapital und Sachkapital in den Vergleichsregionen stark voneinander abweicht. Die größere Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte in der Bundesrepublik läßt solche Produktionen vorteilhaft erscheinen, die relativ viel Humankapital benötigen, wie dies bei Einzelfertigungen oder Kleinserienproduktionen typischerweise der Fall ist. Großserienproduktionen verlangen eine hohe Kapitalintensität und einen relativ hohen Einsatz wenig qualifizierter Arbeitskräfte. Kostenvorteile hat die Bundesrepublik hierbei nicht. Vielmehr müßten solche Produktionen an kostengünstigere Produktionsstandorte verlagert werden.

Was das Argument von der geringeren Größe des Inlandsmarktes anbelangt, so ist dieses für ein Land wie die Bundesrepublik Deutschland, dessen Exporte über 30 Prozent des Sozialproduktes ausmachen, allerdings nicht sonderlich relevant. Die deutschen Industrienormen und Standards werden weit über die Grenzen des Inlandsmarktes hinaus akzeptiert und wo dies nicht der Fall ist, wird es keinem Unternehmen verwehrt, die Normen oder Standards der Vereinigten Staaten oder Japans anzuwenden und sich ausschließlich auf die Exportproduktion für diese Länder zu spezialisieren. Wenn Großserienproduktion in Europa wirklich die vorteilhaftere Investitions- und

Produktionsalternative wäre, würde sie längst stärker verbreitet sein. Zu fragen ist auch, warum die Unternehmen des Landes mit dem bislang größten Binnenmarkt, die Vereinigten Staaten von Amerika, seit einer Reihe von Jahren so wenig wettbewerbsfähig sowohl auf ihrem Binnenmarkt als auch auf dem Weltmarkt für Güter sind. In reichen Ländern steigt bei steigendem Einkommen die Nachfrage nach differenzierten Erzeugnisse auf Kosten von Standardware überproportional, und es scheint Europas Wettbewerbsstärke darin begründet, daß es über eine Faktorausstattung verfügt, die ein reiches Angebot für einen differenzierten Bedarf begünstigt. Als Skaleneffekte werden im Cecchini-Bericht im übrigen auch solche berechnet, die keine sind: Kostensenkungen, die durch verbesserte Auslastung derjenigen Betriebe erwartet werden, die beispielsweise nach einer Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens nicht Konkurs anmelden müssen.<sup>1</sup>

Auch wenn es gelänge, den Binnenmarkt in höherem Maße als es sich derzeit abzeichnet, mit Hilfe des neuen Integrationskonzeptes zu schaffen, so wäre dies dennoch aus der Sicht eines Landes wie der Bundesrepublik, das in so hohem Maße in die Arbeitsteilung mit Ländern außerhalb des EG-Wirtschaftsraumes integriert ist, nicht ohne Risiken. Die Einheitliche Europäische Akte enthält keine Bekräftigung des im EWG-Vertrag enthaltenen Zieles, zu einem Abbau von Handelshemmnissen im Welthandel beizutragen. Die Praxis zeigt, daß gegen dieses Ziel zunehmend verstoßen wird. Beispielsweise werden als Ausgleich für die Abschaffung der Ausnahmen vom Prinzip der Gemeinschaftsbehandlung (Artikel 115 EWG-Vertrag) Gemeinschaftskontingente eingeführt. Gegenüber den Vereinigten Staaten sind neue Einfuhrverbote im Agrarbereich erlassen worden, die die amerikanische Regierung zur Ankündigung von Vergeltungsmaßnahmen veranlaßt hat. Das Einfuhrverbot betrifft das sogenannte Hormonfleisch, von dem keiner weiß,

---

<sup>1</sup> Commission of the European Communities. Research on the "Cost of Non-Europe". Basic Findings, Volume 1. Basic Studies: Executive Summaries. Luxemburg 1988, S. 107.

wie Hormone im Fleisch oder Schäden für Menschen überhaupt nachgewiesen werden können.

Selbst wenn die Protektion gegenüber Dritten Ländern unverändert bliebe, hätte die Schaffung eines einheitlichen EG-Binnenmarktes für dritte Länder Nachteile aufgrund sogenannter Handelsumlenkung. Daß diese Nachteile einer regional begrenzten Liberalisierung in den sechziger Jahren nicht größer waren und nur geringe Spannungen in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen erzeugten, lag an dem kräftigen Abbau der gemeinsamen Außenzölle im Rahmen der Kennedy-Runde. In der damaligen Zoll-Abbau-Runde leistete die EWG noch auf vielen Gebieten Schrittmacherdienste. Hiervon ist in der gegenwärtig laufenden Zoll-Abbau-Runde im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens wenig zu spüren. Konsistent mit den Äußerungen zu den Vorteilen des Binnenmarktes ist dies nicht. Denn wenn schon ein Markt von 320 Millionen so große Vorteile bietet, wie im Cecchini-Bericht behauptet wird, wie groß sind dann erst die Vorteile eines Marktes, der alle GATT-Staaten umfaßt?

Wenn sich an der bisherigen Politik der EG gegenüber dritten Ländern nichts ändert, wird der Drang großer Unternehmen aus Drittländern, in der EG Produktionsstätten zu errichten, zunehmen. Die Preise der in Europa produzierten Güter werden höher als sonst sein. Durch die regional begrenzte Liberalisierung wird also Spielraum für mehr Preiswettbewerb, der anderenfalls bei einer multilateralen Liberalisierung entstünde, verschenkt.

#### Schlußbetrachtung

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die von der Kommission der EG behaupteten quantitativen gesamtwirtschaftlichen Effekte des Binnenmarktprogrammes einer kritischen Überprüfung nicht standhalten. Zu Hoffnungen auf ein Mehr an Produktion

und Beschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland geben die bisher verabschiedeten Teile des Binnenmarktprogramms wenig Anlaß. Wenn neben dem Binnenmarktprogramm die anderen geplanten Integrationsschritte, die Währungsunion, die Technologiegemeinschaft und die Bildung einer Umverteilungsgemeinschaft zwischen "reichen" und "armen" Regionen ins Bild gerückt wird, so ist nicht auszuschließen, daß aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland Europa mehr kostet als das Nicht-Europa in Verbindung mit einer multilateralen Marktöffnung im Rahmen des GATT.

Die nationale Wirtschaftspolitik wird also in ihrer Verantwortung für die Schaffung besserer wirtschaftlicher Rahmenbedingungen nicht oder nur wenig von der EG entlastet werden. Sie muß schon eigene Initiativen entfalten, damit sich Mehrproduktion, Erweiterungsinvestitionen und Mehrbeschäftigung am Standort Bundesrepublik auf Dauer wieder lohnen. Dies ist das Ergebnis einer nüchternen Analyse. Das jüngste Jahresgutachten des Sachverständigenrates weist in die gleiche Richtung. Gleichwohl ist die Unsicherheit bei der Einschätzung der künftigen Entwicklung groß. Diese resultiert aus den psychologischen Effekten, die das Binnenmarktprogramm bei uns und vor allem in den Nachbarländern erzeugt. Die Einschätzung, künftig größerem Wettbewerbsdruck ausgesetzt zu sein, kann unternehmerische Kräfte freisetzen, die für mehr Wachstum sorgen können als im Cecchini-Bericht vermutet wird (D. Grimm, K.W. Schatz, P. Trapp 1989).



Literaturverzeichnis

- ALBERT, Michel und Robert James BALL, Wege für einen dauerhaften Aufschwung der europäischen Wirtschaft in den 80er Jahren. Brüssel 1983.
- AMT FÜR AMTLICHE VERÖFFENTLICHUNGEN DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, EG '92, Ein Markt mit neuen Dimensionen. Luxemburg 1987/88.
- BAKHOVEN, Anton, The Completion of the Internal Market. - An Alternative Assessment of the Macroeconomic Effects on the EC. Als Manuskript vervielfältigt. 's-Gravenhagen 1988.
- BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN INDUSTRIE E. V., Europäische Verkehrsmärkte gestalten. Köln, Dezember 1988.
- CATINAT, Michel, Eric DONNI, Alexander ITALIANDER, The completion of the internal market: Results of macroeconomic model simulations. "Economic Papers" No. 65, Brüssel, September 1988.
- CECCHINI, Paolo, Europa '92. Der Vorteil des Binnenmarktes, Baden-Baden 1988.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, Research on the "Cost of Non-Europe". Basic Findings, Volume 1. Basic Studies: Executive Summaries, Luxemburg 1988, S. 107.
- DOKUMENTATION, Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. September 1982.
- DONGES, Juergen B., Die EG auf dem Weg zum Binnenmarkt? - Erwartungen, Konsequenzen, Probleme -. Kieler Arbeitspapiere, 360, Kiel, Februar 1989.
- , Klaus Werner SCHATZ, Staatliche Interventionen in der Bundesrepublik Deutschland. Umfang, Struktur, Wirkungen. Kieler Diskussionsbeiträge, 119/120, Kiel, Mai 1986.
- , Klaus Dieter Schmidt et al., Mehr Strukturwandel für mehr Wachstum und Beschäftigung, Kieler Studien, 216, Tübingen 1988.
- EINHEITLICHE EUROPÄISCHE AKTE, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 2/86, S. 24.
- EMPIRICA, Binnenmarktstudie, Kurzfassung, Bonn, Januar 1989.
- ENGELS, W., Europa 1992, "Wirtschaftswoche", Nr. 36, S. 154, September 1988.

EUROPÄISCHE WIRTSCHAFT, Heft 5, 1988.

EUROSTAT, Revue 1977-1986, Luxemburg 1988, S. 219 f.

FELS, Gerhard, Mehr Flexibilität am Arbeitsmarkt. Kieler Vorträge, Hrsg. v. H. Giersch N. V., 110, Kiel 1986.

GIERSCH, Herbert, Zur Frage der Anwendung des Ursprungs- oder Bestimmungslandprinzips bei der Umsatzsteuer im Gemeinsamen Markt. Schriftenreihe der Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie zur Wirtschafts- und Industriepolitik, H. 1, Düsseldorf 1962.

--, Eurosclerosis. Kieler Diskussionsbeiträge, 112, Oktober 1985.

--, Der EG-Binnenmarkt als Chance und Risiko. Kieler Diskussionsbeiträge, 147, Kiel, Dezember 1988.

GRIMM, Doris, Klaus-Werner SCHATZ, Peter TRAPP, Konjunktur zwischen geldpolitischer Dämpfung und Hoffnung auf den Gemeinsamen Markt. Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 149, Kiel 1989.

--, --, --, EG 1992: Strategien, Hindernisse, Erfolgsaussichten, Kieler Diskussionsbeiträge, 151, Kiel, April 1989.

KIELER NACHRICHTEN, Kiel 26.02.1989.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, Dritter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaften 1969, Brüssel, Luxemburg 1970, S. 26 f.

--, Vollendung des Binnenmarktes, Weißbuch der Kommission an den Rat, Mailand. Juni. KOM (85) endg., Brüssel 1985.

--, Vorschlag für eine zweite Richtlinie des Rates zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute und zur Änderung der Richtlinie 77/780/EWG. Dokumente KOM (87) 714 endg., 1987.

KRÄMER, Hans R., Rechtsprobleme des öffentlichen Auftragswesens im EG-Binnenmarkt, Kieler Arbeitspapiere, 353, Kiel, Dezember 1988.

KRUGMANN, Paul, Economic Integration in Europe: Some Conceptual Issues. In: Tommaso Padoa-Schioppa, Efficiency, Stability and Equity, New York 1987.

LANGHAMMER, Rolf J., Hat der europäische Integrationsprozeß die Integration der nationalen Märkte gefördert? Kieler Diskussionsbeiträge, 130, Kiel, März 1987.

NEUMARK, Fritz, Zur Problematik einer Harmonisierung der Mehrwertsteuer. Baden-Baden 1988.

PRESSE- UND INFORMATIONSAMT DER BUNDESREGIERUNG, Programm der Erneuerung: Freiheit, Mitmenschlichkeit, Verantwortung. Bulletin Nr. 43, Bonn 1983, S. 297.

PROGNOS, Euro-report '89, Volume A, Industrialized countries, Basel, Dezember 1988, S. 18.

ROBSON, Peter, The Economies of International Integration, London 1984, S. 202.

SCHREIBER, Wilhelm, Friedrich List als Denker und Staatsmann. Diss., Tübingen 1929.

SIEBERT, Horst, Perspektiven zur Vollendung des Binnenmarktes. Kieler Arbeitspapiere, 346, Kiel, Januar 1989.

SINN, Stefan, Internationale Wettbewerbsfähigkeit von immobilien Faktoren im Standortwettbewerb. Kieler Arbeitspapiere, 361, Kiel, März 1989.

SOLTWEDEL, Rüdiger et al., Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik, Kieler Studien, 202, Tübingen 1986.

-- et al., Zur staatlichen Marktregulierung in der Bundesrepublik, Kieler Sonderpublikation, Kiel 1987.

STANDOP, Dirk, Das neue Produkthaftungsgesetz. "Wirtschaftswissenschaftliches Studium", H. 10, S. 521 ff., 1988.

WALL STREET JOURNAL - European Edition, EC-Market Study May Prove Disappointing, 26. November 1987.

WESSELS, Karl-Heinz, Die Rolle der Europäischen Gemeinschaft auf den internationalen Märkten. In: Die Europäische Gemeinschaft in der Weltwirtschaft. Edition Dräger Stiftung 11. Baden-Baden 1987.