

Dicke, Hugo

Working Paper — Digitized Version

Binnenmarkt und Binnenmarktpolitik nach 1992

Kiel Working Paper, No. 634

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Dicke, Hugo (1994) : Binnenmarkt und Binnenmarktpolitik nach 1992, Kiel Working Paper, No. 634, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/47210>

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

Kieler Arbeitspapier Nr. 634

Binnenmarkt und Binnenmarktpolitik nach 1992*

von

Hugo Dicke

Mai 1994



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

ISSN 0342 - 0787

Institut für Weltwirtschaft
Düsternbrooker Weg 120, D-24105 Kiel

Kieler Arbeitspapier Nr. 634

Binnenmarkt und Binnenmarktpolitik nach 1992*

von

Hugo Dicke

Mai 1994

54134B

* 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.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	2
1. Binnenmarktpolitische Chronik 1993	2
3. Die Vollendung des Binnenmarktes - eine unendliche Geschichte?	7
4. Bewertung der Binnenmarktpolitik aus gesamtwirtschaftlicher Sicht	8
5. Integrationspolitische Herausforderungen	10
5. Zur Erfolgsbilanz des Binnenmarktes	12
6. Fußnoten	16

1. Einleitung

Am 1. Januar 1993 war - so die Kommission¹ - der Startschuß für den Binnenmarkt, den Raum ohne Grenzen im Inneren gefallen. Zwar waren für das Jahr 1993 noch Einschränkungen des grenzenlosen Wirtschaftsaustauschs aufgrund von Abschlußarbeiten der nationalen und europäischen Gesetzgeber angekündigt. Doch sollten diese Arbeiten nicht so aufwendig werden, daß sie die Konsumenten und Produzenten an der Wahrnehmung der Vorteile des Binnenmarktes behindern. Welcher Art waren diese Abschlußarbeiten, wie umfangreich waren sie, welche gesamtwirtschaftliche Bedeutung muß ihnen beigemessen werden und hat die Vollendung des Binnenmarktes die Erwartungen erfüllt, die anfangs geweckt wurden? Dies sind die Fragen, die im Mittelpunkt dieses Beitrages stehen.

1. Binnenmarktpolitische Chronik 1993

Bei einem Rückblick auf die Aktivitäten der Binnenmarktpolitiker im Jahre 1993 fällt zuerst ins Auge, daß die Organe der Europäischen Union (EU) keineswegs nur noch mit der Kontrolle von Binnenmarktrecht und Informationspolitik befaßt waren, sondern auch noch erstaunlich viele Rechtssetzungsvorhaben und Rechtssetzungsakte auf den Weg gebracht haben. Wie die Synopsis der Binnenmarktpolitik nach Art und Anzahl der Aktivitäten deutlich werden läßt, ruhte das Schwergewicht der Gesetzgebung und der Gesetzesvorhaben mit 68 Maßnahmen beim Warenrecht. Zehn Maßnahmen oder Initiativen hatten Normen, Standards, Zertifizierung und Zulassung und sieben die Freizügigkeit zum Gegenstand. Fünfzehn Aktivitäten betreffen den Dienstleistungsverkehr, acht das Recht auf geistiges und gewerbliches Eigentum, ein Gesetzesvorschlag galt dem Gesellschaftsrecht, fünf Initiativen und eine Richtlinie gab es im Steuerrecht, und zur Erweiterung der transeuropäischen Netze gab es eine Reihe von Projektvorschlägen.

Ziel der Gesetzgebung für den Warenverkehr war es in erster Linie, den Bestand gemeinsamer Rechtsvorschriften für die Beschaffenheit von Waren und für die Verfahren zur Kontrolle der Beschaffenheit von Waren auszuweiten. Drei Richtlinien mit dieser Zielsetzung wurden für den Handel mit Arzneimitteln erlassen. Sie schreiben ein dezentralisiertes Verfahren für die Genehmigung des Verkaufs (In Verkehrbringens) von Arzneimitteln vor.² Mit dem Verfahren ist beabsichtigt, den Staaten der EU die gegenseitige Anerkennung einzelstaatlicher Verkaufszulassungen von Arzneimitteln zu ermöglichen, weil künftig die Zulassung unionsweit nach den in den Richtlinien festgelegten gleichen Grundsätzen erfolgen wird. Weiterhin erließ der Rat eine Verordnung, die den Mitgliedstaaten der EU ein gemeinsames Verfahren für die Genehmigung und Überwachung von Human- und Tierarzneimitteln vorschreibt, sowie die Errichtung einer europäischen Agentur vorsieht, die Arzneimittel begutachten soll; die Agentur wird ihren Sitz in London haben.³ Für den Bereich Lebensmittel wurden

Synopsis: Binnenmarktpolitik der Organe der EU(EG) im Jahre 1993 nach Art und Anzahl der Aktivitäten

Art und Anzahl der Politikmaßnahmen					
Gegenstand	Vorschläge, Initiativen	Gesetzgebung	Rechtskontrolle	Information	Inkraftsetzung von EU-Recht
<u>Waren: Beschaffenheit, Inverkehrbringen</u>					
Lebensmittel	2	8			
Arzneien		6			
Kraftfahrzeuge, Teile		12			
Futtermittel, Pflanzen, Tiere	17	21	Kontrollen, Besichtigungen	2	3
sonstige Waren	2				
Beschwerden über Grenzbehinderungen			1731 insgesamt, davon 312 in 1993		
Außengrenzen			Kontrollen, Besichtigungen		
<u>Normierung, Standardisierung, Zertifizierung, Zulassungsverfahren</u>					
Waren		1			
Verfahren	3	6	88	Sitzungen	
Organisationen	viele				
<u>Herstellen von Freizügigkeit</u>					
Grenzkontrollen, Anerkennung von Qualifikationen	1	2			
Außengrenzen	2	1			

noch

Synopsis: Binnenmarktpolitik der Organe der EU(EG) im Jahre 1993 nach Art und Anzahl der Aktivitäten

Art und Anzahl der Politikmaßnahmen					
Gegenstand	Vorschläge, Initiativen	Gesetzgebung	Rechtskontrolle	Information	Inkraftsetzung von EU-Recht
<u>Dienstleistungen: Beschaffenheit, Anforderungen an Unternehmen, Handel, Aufsicht</u>					
Finanzdienstleistungen	4	2		1	
Zahlungssysteme	1			Aktionsplan, viele Gespräche	
Kapitalverkehr			1		1
Öffentliches Auftragswesen		4		Schulungen, Informationen	
Beschwerden nach Art. 59			viele		
Sonstige Dienstleistungen	2			1	
Außenbeziehungen	2			Gespräche,	
<u>Schutz geistigen Eigentums, gewerblicher Rechtsschutz, Gesellschaftsrecht</u>					
Muster, Marken, Erfindungen	3	1			
Satelliten, Kabel		1			
Urheberrecht	1	1			
Gesellschaftsrecht	1				
Außenbeziehungen	1				

noch

Synopsis: Binnenmarktpolitik der Organe der EU(EG) im Jahre 1993 nach Art und Anzahl der Aktivitäten

Art und Anzahl der Politikmaßnahmen					
Gegenstand	Vorschläge, Initiativen	Gesetzgebung	Rechtskontrolle	Information	Inkraftsetzung von EU-Recht
<u>Besteuerung</u>					
Umsatz-, Verbrauchssteuern	2	1		Sitzungen, Informationssystem	1
Direkte Steuern	3				
Außenbeziehungen					
<u>Transeuropäische Netze</u>					
Verkehrswege	Projektvorschläge			Leitlinien	
Fernmeldenetze	Projektvorschläge				
Quelle, 27. Gesamtbericht, a.a.O.; Eigene Auswertungen					

mehrere Rechtsvorschriften begeben mit dem Zweck, rechtliche Anforderungen an die Beschaffenheit von Lebensmitteln oder Anforderungen an die Kontrollen der Beschaffenheit von Lebensmitteln zu harmonisieren. Künftig werden die Kontaminanten von Lebensmitteln nach gemeinsamen Verfahren kontrolliert. Auch wird es zwischen Kommission und Mitgliedstaaten ein abgestimmtes Verfahren bei der wissenschaftlichen Prüfung von Lebensmittelfragen, bei der Beurteilung der Lebensmittelhygiene, der Prüfung von Fruchtsäften und gleichartigen Erzeugnissen geben. Bei der amtlichen Lebensmittelüberwachung werden die gemeinsamen Grundsätze gestärkt, weiterhin wurden durch die Verordnung Nr. 2901/93 EWG Höchstgrenzen für Rückstände von Tierarzneimitteln in Lebensmitteln festgelegt.⁴ Für (zwei und dreirädrige) Kraftfahrzeuge beschloß der Rat auf der Basis der Rahmenrichtlinie 92/61⁵ 24 Einzelrichtlinien, die die Beschaffenheit von Teilen der Kraftfahrzeuge definieren. In zwei weiteren Richtlinien des Rates wird u.a. festgelegt, wie die Beleuchtungs- und Signaleinrichtungen anzubauen sind und wo die amtlichen Kennzeichen angebracht werden müssen.⁶ Für den Handel mit Explosivstoffen für zivile Zwecke und deren Kontrolle wurden vom Rat mit der Richtlinie 93/15 EWG gemeinsame Rechtsvorschriften erlassen, die noch in nationales Recht umzusetzen sind.⁷ Bei verschiedenen anderen Fragen, die den Warenhandel betreffen, einigte sich der Rat auf

gemeinsame Standpunkte zu Richtlinienvorschlägen und die Kommission auf Richtlinienvorschläge. Produkte, die hiervon berührt werden, sind Zusatz-, Süß- oder Farbstoffe in Lebensmitteln, Nickel, entzündliche Stoffe, Reifen, Auspuffanlagen und Kraftstoffbehälter, Extraktionslösungsmittel und Aromastoffe.

Es erstaunt, daß auch hinsichtlich der Normierung, Standardisierung, Zertifizierung und Zulassungsverfahren, die Rechtsetzung offensichtlich noch nicht bis zum 31.12.1992 abgeschlossen war. So wurden im Laufe des Jahres 1993 7 neue Richtlinien erlassen und drei Vorschläge für neue Rechtsvorschriften vorgelegt, über die im Jahre 1994 noch entschieden werden muß.

Die Rechte der Wirtschaftsbürger auf Freizügigkeit im Binnenmarkt wurde im Jahre 1993 weiter ausgedehnt. So wurde der Berufsgruppe der Ärzte das Recht auf Freizügigkeit zugestanden, nachdem die Mitgliedstaaten untereinander die Abschlüsse nunmehr als gleichwertig anerkennen. Das Aufenthaltsrecht der Studenten wurde neu geregelt. Bei den Grenzkontrollen im Personenverkehr gelang es jedoch auch 1993 nicht, diese abzuschaffen. Offensichtlich bereitet es mehr Mühe als erwartet worden war, diejenigen Maßnahmen im Unionsgebiet einzuführen, welche den gleichen Zweck erreichen, den die Grenzkontrollen bisher erfüllen. Auch hieran zeigt sich, daß der Binnenmarkt die Veranstaltung nicht eines Bundesstaates sondern eines Staatenbundes ist, in dem Mitglieder der Union auf die Bewahrung ihrer Souveränität achten.

Für den Dienstleistungs- und Kapitalverkehr wurden insgesamt sechs Europäische Rechtsvorschriften erlassen. Zwei davon schaffen gemeinsames Recht für Finanzdienstleistungen. Weitere Rechtsakte werden in diesem Bereich für erforderlich gehalten. So wurden von der Kommission vier Vorschläge für Richtlinien zur Regulierung der Finanzdienstleistungen vorgelegt. Ein weiterer Vorschlag betrifft die grenzüberschreitenden Zahlungssysteme, deren Effizienz von der Kommission bezweifelt wird. Vier neue Rechtsvorschriften beziehen sich auf das öffentliche Auftragswesen. Es gelang, bisher von der Liberalisierung ausgenommene volkswirtschaftlich wichtige Sektoren nunmehr in das gemeinsame Recht des öffentlichen Auftragswesens einzubeziehen, nämlich die Wasser-, Energie-, Verkehrs- und Fernmeldesektoren.⁸ Die Freiheit des Kapitalverkehrs nach den Bestimmungen der Verträge muß als vollständig hergestellt gelten. Diese Freiheit hatte jedoch im Jahr 1993 ihren Preis: Italien wurde auf seinen Antrag hin ein Darlehen über 8 Milliarden ECU gewährt, das u.a. seine Zahlungsbilanz verbessern soll.

Neues Recht der Gemeinschaft (drei Richtlinien) wurde für den Schutz des Urheberrechts und diesem verwandte Rechte geschaffen. Der Rat verabschiedete weiterhin eine Richtlinie, die den Rechtsschutz von Mustern regelt. Eine Verordnung über die Gemeinschaftsmarke wurde vom Rat angenommen, die es ermöglicht, mit einem einzigen Antrag in einem Mitgliedsland im gesamten Binnenmarkt Markenschutz zu erhalten. Im Bereich des Gesellschaftsrechts hat die Kommission Richtlinienvorschläge erarbeitet. Es ist ihr Anliegen, die zur Zeit gültigen Kriterien für die

Offenlegungspflicht des Jahresabschlusses von kleinen und mittleren Unternehmen zu ändern; es sollen weniger Unternehmen Offenlegungspflichtig sein.

Die Grenzkontrollen, die bislang aus steuerlichen Gründen an den Binnengrenzen durchgeführt worden waren, sind am 1. Januar 1993 weggefallen. Es traten für eine Übergangszeit neue Bestimmungen in Kraft, nach denen innergemeinschaftliche Lieferungen ohne Zollförmlichkeiten an den Grenzen erfolgen können; diese Förmlichkeiten sind in die Unternehmen verlagert werden. Bei der Umstellung auf das neue System traten - so auch die Kommission - Schwierigkeiten auf.⁹ Mehrere Mitgliedstaaten wurden ermächtigt, Sondermaßnahmen zur Vereinfachung der Steuererhebung bei den Unternehmen einzuführen. Im Dezember 1993 nahm der Rat nach langwierigen Verhandlungen einen Vorschlag¹⁰ für eine Mehrwertsteuersonderregelung für Gebrauchtgegenstände, Kunstgegenstände, Sammlungsstücke und Antiquitäten sowie einen Vorschlag¹¹ zur Einführung von Steuerfreibeträgen für Reisende in der EU an. Mehrere Vorschläge für ein gemeinsames Steuerrecht wurden von der Kommission dem Rat zugeleitet. Eins der Gesetzgebungsvorhaben betrifft das Recht der indirekten Steuern - Gasölkennzeichnung für Steuerzwecke - und drei betreffen das Recht der direkten Steuern. Zudem hat der Rat allgemeine Grundsätze für eine Besteuerung der Sparerträge aufgestellt.

Zur Schaffung oder Erweiterung transeuropäischer Netze hat es mehrere Projekt- und Finanzierungsvorschläge durch die Kommission gegeben. Es ist zu erkennen, daß die neuen Kompetenzen, die der Maastricht-Vertrag den Organen an die Hand gegeben hat, die Projektierungen transeuropäischer Netze bereits beeinflußt haben: Die Aktivitäten der Organe auf diesem Gebiet waren 1993 bereits deutlich höher als im Vorjahr, obwohl die Entscheidung über die Ratifizierung des Maastricht-Vertrages erst am 1. November 1993 erfolgte.

3. Die Vollendung des Binnenmarktes - eine unendliche Geschichte?

Der Umfang der Gesetzgebung der EU im Jahre 1993 und der Bestand an Gesetzgebungsvorhaben lassen die Frage zulässig erscheinen, ob der Binnenmarkt ein Provisorium geblieben ist. Tatsächlich hat es den Anschein, daß die Vollendung des Binnenmarktes in einem Anlauf nicht geschafft wurde und das Vorhaben zu einem Dauerlauf geraten könnte. Mehrere Rechtsakte hatten Änderungen von Richtlinien zum Inhalt, die erst nach 1986 begeben worden waren. Es ging meist um Anpassung des Rechts an den technischen Fortschritt. Es befremdet, daß der Gesetzgeber sich mit seinen Rechtsvorschriften den Technikern in der Industrie anpassen muß und nicht, umgekehrt, die Ingenieure dem Recht. Offensichtlich ist das neue Harmonisierungskonzept nach dem Weißbuch von 1985 dem alten noch zu ähnlich. Es scheint sich allem Anschein nach eben nicht bloß auf die Festlegung von Mindestanforderungen an die Eigenschaften von Produkten und Produktionsverfahren zu beschränken, sondern scheint

auch Vorschriften für die technische Erfüllung der Mindestanforderungen zu beinhalten.

Zum Urteil "unvollkommen" werden auch die vielen Wirtschaftsbeteiligten gelangt sein müssen, die im Alltag des Europäischen Binnenmarktes grenzüberschreitende Geschäfte abschließen wollten. Die Zahl der Beschwerden, die der Kommission von Unternehmen vorgetragen wurden, weil sie auf Behinderungen des Warenaustausches stießen - Behinderungen, die mit dem Binnenmarktrecht für nicht vereinbar gehalten wurden - , beliefen sich Ende 1993 auf 1731, davon stammen allein 312 Beschwerden aus dem Jahre 1993.¹² Die Kommission ihrerseits sah sich genötigt, Entwürfe technischer Vorschriften, die ihr gemäß Richtlinie 88/182/EWG¹³ über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften aus den Mitgliedstaaten vorgelegt werden müssen, in 88 Fällen wegen Verdachts auf Schaffung neuer technischer Handelshemmnisse zu beanstanden. Eine große Zahl von Beschwerden wegen Behinderungen grenzüberschreitender Geschäfte wurden im Dienstleistungsverkehr registriert. Beschwerden sind besonders häufig in den Dienstleistungssektoren, für die kein sektorspezifischer gemeinsamer Rechtsrahmen geschaffen wurde, sondern Art. 59 EWG-Vertrag, der die Freiheit des Dienstleistungsverkehrs postuliert, nach der Rechtsprechung des EUGH unmittelbar gilt. Grund der Beschwerden der Unternehmen waren in aller Regel Weigerungen von Mitgliedstaaten, ausländische Anbieter von Dienstleistungen - mit rechtmäßiger Niederlassung in einem Staat der EU - auf ihrem Staatsgebiet tätig werden zu lassen. Die Kommission sah sich daraufhin veranlaßt, an die Mitgliedstaaten eine erläuternde Mitteilung über das Recht auf Freiheit des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs zu richten.¹⁴ Diese Mitteilungen reihen sich ein in eine Vielzahl von Maßnahmen der Kommission, die alle dem gleichen Zweck dienen, nämlich den Informationsstand der Wirtschaftsbeteiligten wie auch der Mitarbeiter in den nationalen Verwaltungen zu verbessern. Es ist zu vermuten, daß es bei den vielen Schulungen, Sitzungen, Gesprächen und sonstigen Aktionen der Kommission nicht nur um Nachhilfe bei dem Erlernen des Rechts des Gemeinsamen Marktes geht. Oftmals dürfte es auch um Überzeugungsarbeit gehen, die darauf gerichtet ist, widerstrebende Angehörige nationaler Verwaltungen an ihre Pflicht zur Einhaltung des Binnenmarktrechts zu erinnern. Die Aufgabe der Kommission, das gemeinsame Recht zu hüten und Mitgliedstaaten vom Vorteil und der Notwendigkeit der Rechtstreue zu überzeugen und nicht zu überreden, wird noch solange bestehen bleiben, wie die EU zur Durchsetzung des gemeinsamen Rechts auf die Mithilfe der Mitgliedstaaten angewiesen ist und nicht selbst über Durchsetzungsrechte verfügt.

4. Bewertung der Binnenmarktpolitik aus gesamtwirtschaftlicher Sicht

Wie ist die Binnenmarktpolitik im Jahre 1993 aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zu bewerten? Trotz der schweren Konjunkturkrise, in der sich nahezu alle Länder im Jahre 1993 befanden, ist zunächst einmal hervorzuheben, daß protektionistische Strömungen, die sich in Phasen konjunkturellen Abschwungs erfahrungsgemäß verstärken, im

Jahre 1993 - im Unterschied zu den Krisenjahren 1981 und 1982 - nicht viel bewirken konnten. Die Mitgliedstaaten bewiesen weitgehend normale Vertragstreue und waren nicht bereit, die gewonnenen Freiheiten im innergemeinschaftlichen Wirtschaftsaustausch einzuschränken. Staus von Lastkraftwagen vor den Binnengrenzen, die Anfang der achtziger Jahre nicht weniger lang waren als gegenwärtig die Staus an der östlichen Außengrenze und wie diese auch durch Grenzkontrollen verursacht wurden, hat es 1993 nicht gegeben. Der Binnenmarkt hat eine schwere Bewährungsprobe insoweit mit Glanz bestanden. Der Beitrag der EU zum Abschluß der Uruguay-Runde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen¹⁵ sowie die Bereitschaft der EU, in bilateralen Verhandlungen mit wichtigen Handelspartnern den Binnenmarkt im Bereich des Beschaffungswesens (Bau- und Dienstleistungsaufträge sowie elektrische Anlagen) zu öffnen¹⁶ und bei der Normung und Standardisierung verstärkt die Abstimmung mit anderen Normenorganisationen zu suchen¹⁷, sind Belege dafür, daß Marktöffnung als wichtiges Ziel von den Binnenmarktpolitikern ernst genommen wird. Hat nun das Binnenmarktprogramm auch die Erwartungen erfüllt, die in es gesetzt wurden?

Blickt man auf das Bruttoergebnis der wirtschaftlichen Aktivität im Binnenmarkt während des ersten Jahres seines Bestehens und vergleicht es mit dem Ergebnis des Jahres 1992, so ist statt des prognostizierten Aufschwungs ein Abschwung festzustellen: Das Bruttoinlandsprodukt in der Europäischen Union war rückläufig. Die Arbeitslosigkeit nahm weiter zu auf rund 17 Millionen Menschen. Die Arbeitslosenquote beträgt rund 11 v.H. in der EU; sie war beinahe doppelt so hoch wie die der Vereinigten Staaten von Amerika und rund viermal so hoch wie die in Japan.

Gibt es etwa eine Ursache - Wirkungsbeziehung zwischen der Wirtschaftslage in der EU und der Binnenmarktpolitik - sie wurde in den Jahren nach 1986 immer wieder behauptet - und wenn ja, welcher Art ist dieser Zusammenhang aus heutiger Sicht. Die Theorie der Wirtschaftspolitik hält zur Beantwortung dieser Fragen folgende Thesen bereit:

1. Insignifikanzthese

Diese These besagt, daß die Vollendung des Binnenmarkts für sich genommen keine bedeutende Maßnahme darstellt; demgemäß sei ihr Einfluß auf die Wirtschaft nicht signifikant und nicht nachweisbar; andere Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene oder nationaler Ebene seien im Vergleich zum Binnenmarktprogramm viel wichtiger.¹⁸

Die Gegenthese hierzu lautet, daß die europarechtliche Vollendung des Binnenmarktes durchaus ein bedeutendes Ereignis mit signifikantem (positivem) Einfluß auf die Wirtschaft gewesen sei; die Wirkungen der Vollendung des Binnenmarktes seien jedoch in jüngster Zeit durch negative Einflüsse anderer Determinanten der wirtschaftlichen Entwicklung überlagert worden; so sei der Binnenmarkt zu einem Zeitpunkt vollendet worden, in dem die Gesamtwirtschaft in ein Konjunktural geraten sei¹⁹; dieses passe in das normale Muster der Wirtschaftskonjunktur. Mögli-

cherweise wäre der Konjunkturabschwung noch stärker ausgefallen, wenn es nicht gelungen wäre, fristgerecht einen Raum ohne Grenzen zu schaffen.

2. Verzögerungsthese

Eine weitere These besagt, daß die positiven Wirkungen der Vollendung des Binnenmarktes - wie sie etwa im Cecchini-Bericht²⁰ prognostiziert wurden - über mehrere Jahre verteilt anfallen; keineswegs sei zu erwarten, daß die stimulierende Wirkung der Vollendung des Binnenmarktes am Wirtschaftsergebnis des ersten Jahres des Bestehens des Binnenmarktes abgelesen werden könne. Es brauche längere Zeit bis Produzenten und Konsumenten europäisch entscheiden und handeln. Die Umsetzung des europäischen Rechts des Binnenmarktes in das Recht der nach wie vor souveränen Mitgliedstaaten der EU wie auch die Rechtsanwendung sei auch noch unvollständig²¹ und darüber hinaus stünden noch einige wichtige Rechtsetzungsvorhaben auf Gemeinschaftsebene aus; aus heutiger Sicht betrachtet hätte die Kommission mit ihren im Weißbuch skizzierten Maßnahmen zu kurz gezeit; es bedürfe weit umfangreicherer gemeinsamer Gesetzgebung als im Weißbuch von 1985 vorgesehen wurde, um einen einheitlichen Rechtsraum in der Europäischen Union zu schaffen. Dieser läge noch in weiter Ferne.²²

Die Gegenthese hierzu lautet, daß die positiven Wirkungen des Binnenmarktprogramms schon eingetreten seien; die ersten Maßnahmen zur Vollendung des Binnenmarktes - in der Zeit von 1986 bis 1990 - hätten bewirkt, daß die Unternehmen die Geschäftsaussichten per Saldo günstiger beurteilten und ihre Produktions- und Investitionspläne nach oben korrigierten. Jedoch habe es auch vermehrte Anstrengungen gegeben, der Drohung verstärkter Konkurrenz aus Ländern der EG durch Aufkäufe von Konkurrenzunternehmen oder durch den Erwerb von Beteiligungen an wichtigen Konkurrenten und nicht mit verstärkten Bemühungen um Kostensenkungen, Qualitätsverbesserungen oder Einführung neuer Produkte zu begegnen.²³ Der Wettbewerb sei nicht so intensiviert worden, daß Unternehmen gezwungen wurden, zusätzliche produktschöpfende und kostensenkende Innovationen in nennenswertem Umfang durchzuführen. Überdies seien die prognostizierten Kostenentlastungen der Unternehmen beim Grenzübergang aufgewogen worden durch rechtsinduzierte Kostensteigerungen in den Unternehmen.

Der im Jahre 1993 zu verzeichnende Pessimismus über die weitere Entwicklung der europäischen Wirtschaft hat die Integrationspolitiker nicht unberührt gelassen.

5. Integrationspolitische Herausforderungen

Sogar Selbstzweifel wurden geäußert: "Handelt es sich um einen erfolglosen Energieschub bei den Europäern?", wurde gefragt.²⁴ Eine Antwort, die die Kommission in ihrem Weißbuch (1993) selbst gibt, lautet, daß der Integrationsprozess

noch nicht abgeschlossen sei, weil sich bestimmte Sektoren nur schrittweise dem Wettbewerb öffnen. Warum sollten sich Sektoren (Unternehmen) auch selber konkurrierenden Anbietern aus dem Ausland öffnen, so ist zu fragen. Bedeutet Abgeschlossenheit doch zumeist höheren Gewinn oder ein angenehmeres Leben. Marktsegmentierungen aufzubrechen, verlangt aktives staatliches Handeln gegen den Widerstand von Wirtschaftsbeteiligten. Was ist von den Organen der EG im Rahmen der Binnenmarktpolitik unternommen worden, um die Marktsegmentierungen im Binnenmarkt zu beseitigen?²⁵ Als Ursachen für eine ungenügende Integration kommen in Betracht:

1. Machtstellungen Privater, die grenzüberschreitend mißbraucht werden;
2. nationalstaatliche Diskriminierungen von ausländischen Anbietern;
3. Engpässe bei grenzüberschreitenden Verkehrs- oder Kommunikationsinfrastrukturen, die, ökonomisch betrachtet, die Kosten des Wirtschaftsverkehrs erhöhen;
4. Grenzkontrollen, die aus anderen als aus präventiven Zwecken durchgeführt werden;
5. Grenzkontrollen, die zu präventiven Zwecken - Schutz der inneren Sicherheit oder der öffentlichen Gesundheit etwa - durchgeführt werden;
6. Zugangsbarrieren zu nationalen Märkten aufgrund von abweichenden Rechtspraktiken, und unterschiedlichen Geschäftsgebräuchen.

Die Organe der EU können grundsätzlich - im Rahmen der Binnenmarktpolitik - bei den Ursachen 2 bis 4 Abhilfe schaffen. Bei den Grenzkontrollen (Ursache 4), die präventiven Zwecken dienen, sehen die Europäischen Vertragswerke auch nach Maastricht eine nationale Zuständigkeit vor. Allerdings ist eine Überprüfung der Vereinbarkeit solcher Kontrollen mit dem Recht der EU durch die Gerichte vorgesehen. Bei Zugangsbarrieren, die in Wirtschaftssitten und nicht im kodifizierten Recht ihre Ursache haben, wären die EG-Organen gut beraten, nicht von oben zu erzwingen, was Zeit zur Integration von unten braucht. Haben die binnenmarktpolitischen Maßnahmen des Jahres 1993 den Integrationsgrad erhöhen können?

Was die Beseitigung nationalstaatlicher Diskriminierungen (Ursache 2) anbetrifft, so haben die Organe der EU, vor allem die Kommission und der Europäische Gerichtshof, Anstrengungen unternommen, die von Erfolgen begleitet waren. Die weitere Öffnung des öffentlichen Auftragswesens dürfte hier hervorzuheben sein. Über 1700 anhängige Beschwerden über ungerechtfertigte Grenzkontrollen, denen die Kommission nachgehen muß, belegen, daß die Rechtskontrolle den Organen der EU große Aufmerksamkeit abverlangt. Von größter Bedeutung für die Beseitigung nationalstaatlicher Diskriminierungen dürfte aber sein, daß die Freiheit des

Dienstleistungsverkehr für rechtswirksam erklärt wurde, auch ohne daß zuvor ein gemeinsame Rechtsrahmen geschaffen wurde. Im Dienstleistungssektor ist nun der Weg frei für eine Rechtsharmonisierung durch Wettbewerb, nicht zuletzt unter Mithilfe der Rechtsprechung bei Streitfällen. Die Bereitstellung von Informationen durch die Kommission über das Recht der Dienstleistungsfreiheit trägt dazu bei, die Harmonisierung der verbliebenen Rechtsunterschiede zu beschleunigen.

Es könnte sich erweisen, daß die im Dienstleistungsverkehr angewendete Methode der Integrationspolitik dem Vorgehen in den Bereichen des Warenverkehrs, der Normen, Standards, Zertifizierungen und Zulassungsverfahren und des Steuerrechts überlegen ist. Hier versuchen Kommission und Ministerrat, die Harmonisierung von oben im Detail herbeizuführen. Der effektivere Weg wäre wohl auch hier, die Vollendung des Binnenmarktes als rechtswirksam zu erklären und die gegenseitige Anerkennung der verbliebenen Unterschiede im Recht zu proklamieren.

5. Zur Erfolgsbilanz des Binnenmarktes

Die Kommission hat im Jahr 1993 den Versuch unternommen, den Erfolg des Binnenmarktprogramms zu bewerten. Sie gelangte dabei trotz der Abschwächung der Wirtschaftskonjunktur zu einer eindeutig positiven Bilanz (Übersicht 1). So weist sie in ihrer Bilanz u.a. aus, daß die Vollendung des Binnenmarktes neun Millionen Arbeitsplätze in der Zeit von 1986 bis 1990 entstehen ließ, das Bruttoinlandsprodukt

Übersicht 1: Bilanz der Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes

Indikator	Effekt der Vollendung des Binnenmarktes
Bruttosozialprodukt	+ 0,5 Prozentpunkte Zunahme zusätzlich
Beschäftigung	+ 9 Mill. Arbeitsplätze zwischen 1986 und 1990
Transportkosten	- 3 % Kosten des Verkehrs
Investitionen	+ 33,3 Prozent zwischen 1985 und 1990
Unternehmenszusammenschlüsse und Übernahmen von Unternehmen	300 Prozent
Europäische Beteiligungen bei Fusionen und Übernahmen in der ganzen Welt	+ 200 Prozent
Handel mit Erzeugnissen bisher geschützt er Wirtschaftszweige in der EU	+ 200 Prozent
Zolldokumente	- 70 Millionen Dokumente

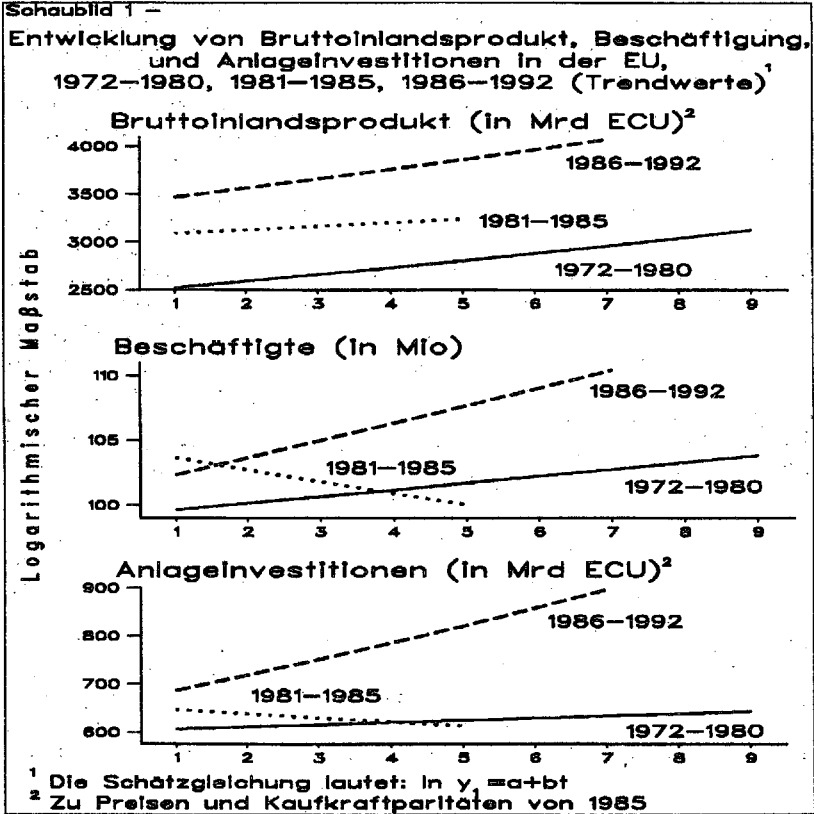
Quelle: Kommission der EG, Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert. Weißbuch. KOM(93) 700 endg., Brüssel, 5. Dezember 1993, S. 3.

um 0,5 Prozentpunkte zusätzlich erhöht und eine Zunahme der Investitionen um 33,3 Prozent im Zeitraum 1985-1990 ausgelöst hat. Als Erfolg wird weiterhin die Zunahme von Unternehmenszusammenschlüssen und von Übernahmen von Unternehmen gewertet, obwohl die Frage nicht aufgeworfen und beantwortet wird, ob der Wettbewerbsgrad im gemeinsamen Markt hierdurch erhöht oder - was à priori eher zu vermuten ist - reduziert wird.

Die in der Kommissionsbilanz aufgeführten Erfolgsindikatoren beruhen nun aber auf Annahmen über die Referenzentwicklung - die Entwicklung, die ohne Vollendung des Binnenmarktes stattgefunden hätte - , die wenig plausibel sind. So hat es den Anschein, daß die Kommission die Effekte des Binnenmarktes aus einem Vergleich der Entwicklung im Zeitraum 1985/1986 bis 1990 mit dem Zustand der Wirtschaft von vor 1985/1986 ableitet. Vor 1985 befanden sich jedoch die meisten Länder der Europäischen Union noch in einer Konjunkturphase, in der die Politik auf Stabilisierung ausgerichtet war und die schwere Rezession von 1981/82 noch nachwirkte. Dagegen verstärkte sich 1986 weltweit der Konjunkturaufschwung. Dieser überschritt Anfang der Neunziger Jahre seinen Höhepunkt und wurde von einer Rezession abgelöst, die 1993 in der EU wohl ihren Tiefpunkt erreicht hatte. Werden nun Indikatoren der wirtschaftlichen Entwicklung aus einer Phase schwacher Wirtschaftskonjunktur mit denen aus einer Phase des konjunkturellen Aufschwungs verglichen - wie dies die Kommission in ihrer Bilanz offensichtlich tut - so ist ein positives Urteil über die Politik in der Phase der Hochkonjunktur nicht viel wert. Vergleiche von Phasen mit Gleichlauf der Wirtschaftskonjunkturen lassen dagegen eher Rückschlüsse über nicht konjunkturbedingte unterschiedliche Wirtschaftsentwicklungen und deren mögliche Einflüsse durch die Politik zu.

In **Schaubild 1** sind Trends der Entwicklung von Bruttoinlandsprodukt, Beschäftigung und Investitionen für drei Zeiträume ausgewiesen: Für den Zeitraum nach Vollendung des gemeinsamen Marktes - 1972 bis 1980 - , für die Rezessionsphase - 1981 bis 1985 - und für die Phase der Vollendung des Binnenmarktes - 1986 bis 1992. Die unterschiedliche Steigung der Trendgeraden läßt die Schlußfolgerung zu, daß im Vergleich zur Phase nach Vollendung des Gemeinsamen Marktes (1972 bis 1980) in der Phase der Vollendung des Binnenmarktes Bruttoinlandsprodukt, Beschäftigung und Investitionen zwar etwas stärker zugenommen haben, jedoch weit weniger stark als die Kommission in ihrer Bilanz behauptet. Ob die verbleibenden (kleineren) Unterschiede im Anstieg von Bruttoinlandsprodukt, Beschäftigung oder Investitionen allein dem Binnenmarkt zuzuschreiben sind oder andere Faktoren eine Rolle gespielt haben - etwa eine günstige Auslandskonjunktur oder wachstumsorientierte nationale Wirtschaftspolitiken - ist eine andere Frage. Die Gefahr besteht, daß die Kommission zum Opfer ihrer Überzeichnung der Erfolge des Binnenmarktes wird. Wenn in dem günstigen Wirtschaftsverlauf der Jahre 1986 bis 1992 ganz überwiegend die Wirkung des Binnenmarktprogramm gesehen wird und den Kräften normaler Konjunkturschwankungen kaum Bedeutung beigemessen wird, so liegt nahe, daß auch die Ursachen der jüngsten Abschwächung der wirtschaftlichen Entwicklung nicht richtig gedeutet werden.: Nicht rezessive Kräfte eines normalen Konjunkturmusters ,

sondern ein Mangel an gemeinsamer europäischer Wirtschaftspolitik wird als zentrale Ursache ausgemacht. Trifft aber die Diagnose der Ursachen der jüngsten wirtschaftlichen Entwicklung nicht zu, so kann wohl auch die Therapieempfehlung kaum richtig sein. Das im Weißbuch der Kommission von 1993 vorgelegte Konzept eines gemeinsamen wirtschaftspolitischen Handlungsprogramms müßte unter diesem Aspekt überprüft werden.



Quelle: Vgl. Tabelle A1

Tabelle A1 - Ergebnisse der Trendschätzungen für Bruttoinlandsprodukt, Beschäftigung und Investitionen in der EU, 1972-1992

Abhängige Variable	Konstante	Trend Koeffizient (b) x 100	Bestimmtheitsmaß	F-Wert
(ln) BIP				
1. 1972-1980	14,714	2,7	0,97	211,43
2. 1981-1985	14,932	1,2	0,88	22,19
3. 1986-1992	15,033	2,7	0,96	133,77
(ln) Beschäftigung				
1. 1972-1980	11,504	0,5	0,859	42,22
2. 1981-1985	11,558	-0,9	0,943	49,26
3. 1986-1992	11,524	1,3	0,923	59,97
(ln) Investitionen				
1. 1972-1980	13,309	0,7	0,319	3,277
2. 1981-1985	13,393	-1,3	0,561	3,834
3. 1986-1992	13,396	4,4	0,871	33,826

Quelle: Statistisches Amt der EU, Cronos Datenbank für makroökonomische Zeitreihen, Luxemburg 1994; eigene Berechnungen.

6. Fußnoten

- 1 Kommission, 27. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1993, Luxemburg 1994, S. 37.
- 2 Siehe Richtlinien (RL) 93/39 EWG, Arzneimittel, 1993, Amtsblatt ABl. L 214-24.8.93; RL 93/40 EWG, Tierarzneimittel, ABl. L 214-24.8.93; RL 93/41 EWG, technologisch wertvolle Arzneimittel, ABl. L 214-24.8.93.
- 3 Verordnung (VO) EWG Nr. 2309/93, Genehmigung und Überwachung von Arzneimitteln, Europäische Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln, ABl. L 214-24.8.93.
- 4 ABl. L 371/, 3.2.93.
- 5 ABl. L 225, 10.8.1992
- 6 RL93/92 EWG und 93/94 EWG, ABl. L 311, 14.11.93.
- 7 RL93/15/EWG: Sprengstoffe für zivile Zwecke, ABl. L 121, 15.5.93.
- 8 Richtlinie 90/531 EWG, ABl. L 199/9.8.93, gilt nunmehr für diese Sektoren auch.
- 9 Vgl. 27. Gesamtbericht, a.a.O., S. 57.
- 10 Bulletin der EG, 12/1993.
- 11 27. Gesamtbericht, a.a.O., S. 57.
- 12 Vgl. 27. Gesamtbericht, a.a.O., S. 41.
- 13 ABl., L81, 26.3.1988.
- 14 ABl., C 334, 9.12.1993.
- 15 Vgl. hierzu: Rolf J. Langhammer, Nach dem Ende der Uruguay-Runde: Das GATT am Ende? Kieler Diskussionsbeiträge 222, Kiel, März 1994
- 16 Vgl. 27. Gesamtbericht, a.a.O., S. 54.
- 17 Vgl. 27. Gesamtbericht, a.a.O., S. 45.
- 18 Vgl. Wolfram Engels, "Europa 1992". Wirtschaftswoche, Nr. 36, 2.10.1988. S. 154.
- 19 Vgl. Kommission der EG, Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Weißbuch, KOM (93) 700 endg., Brüssel, den 5. Dezember 1993.
- 20 Paolo Cecchini, Europa '92. Der Vorteil des Binnenmarktes, Baden-Baden 1988.
- 21 Vgl. Kommission der EG, Zehnter Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts 1992, KOM(93) 320 endg., Brüssel 28.4.1993.
- 22 Hans-Eckart Scharrer, Binnenmarktpolitik. In: Jahrbuch der Europäischen Integration 1992/93, S. 148
- 23 Bericht der Kommission, a.a.O.
- 24 Kommission der EG, Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung, a.a.O. Seite 3.
- 25 Zur Rolle der nationalen Regierungen und der EG-Institutionen bei der Marktintegration siehe: Roland Vaubel, Die politische Ökonomie der wirtschaftspolitischen Zentralisierung in der Europäischen Gemeinschaft. In: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 11. Bd. Ökonomische Systeme und ihre Dynamik, Tübingen 1992, S. 30-60.