

Grimm, Doris E.; Schatz, Klaus-Werner; Trapp, Peter

Working Paper — Digitized Version

EG 1992: Strategien, Hindernisse, Erfolgsaussichten

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 151

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Grimm, Doris E.; Schatz, Klaus-Werner; Trapp, Peter (1989) : EG 1992: Strategien, Hindernisse, Erfolgsaussichten, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 151, ISBN 3925357726, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/48014>

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.

EG 1992: Strategien, Hindernisse, Erfolgsaussichten

von Doris Grimm, Klaus-Werner Schatz und Peter Trapp

AUS DEM INHALT

Ag 1363 / 89 ^{Weltwirtschaft} _{Kiel}

- Nachdem es lange Zeit kaum Fortschritte bei der Verwirklichung des Binnenmarktes in der EG gegeben hatte, hat sich das Tempo in den achtziger Jahren zunehmend beschleunigt. Entscheidend dazu beigetragen hat die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs: Im Grundsatz gilt, daß in allen Mitgliedsländern vertrieben werden darf, was in einem Land rechtmäßig angeboten wird; nationalstaatliche Regulierungen dürfen den grenzüberschreitenden Handel mit Waren, Dienstleistungen und Kapital nicht behindern (Ursprungslandprinzip). Die Harmonisierung der nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften ist folglich keine Voraussetzung mehr für den Abbau der Grenzen.
- Die Errichtung des Binnenmarktes bedeutet für die Unternehmen eine beträchtliche Intensivierung des Wettbewerbs, zwingt sie zu Kostensenkungen und läßt mehr Innovationen erwarten. Besonders groß werden die Auswirkungen in vielen Dienstleistungssektoren sein, die traditionell durch Regulierungen vor in- und ausländischer Konkurrenz geschützt sind.
- Deregulierung und intensiverer Wettbewerb, aber auch Kostensenkungen lassen einen kräftigen Impuls für das wirtschaftliche Wachstum und das Entstehen von Arbeitsplätzen in der EG insgesamt erwarten. Wo sich das Mehr an Arbeitsplätzen ergibt, wird entscheidend von der Reaktion der Wirtschaftspolitik, aber auch der Tarifparteien abhängen.
- Neben Produkt- und Prozeßinnovationen werden die Unternehmen im Binnenmarkt verstärkt Standortinnovationen vornehmen, also regionale Kostenunterschiede durch Produktionsverlagerungen ausschöpfen. Das verschärft den Standortwettbewerb der Regionen untereinander und zwingt dazu, staatliche Normen aller Art zu durchforsten, um Politik- und Bürokratiekosten für Investoren zu senken.
- Für die Errichtung des Binnenmarktes ist die von der EG-Kommission verlangte Harmonisierung der Mehrwertsteuersätze der Mitgliedsländer keine Voraussetzung. Sie könnte unterbleiben, sofern im Europäischen Währungssystem Wechselkursänderungen zugelassen würden, die den Unterschieden bei der Mehrwertsteuer Rechnung trügen.
- Die von vielen geforderte Harmonisierung der sozialen Maßnahmen, Schutzvorschriften für Arbeitskräfte oder Arbeitszeitregelungen auf möglichst hohem Niveau würde für die wirtschaftlich weniger entwickelten Mitgliedsländer untragbar hohe Kosten bedeuten und sie ihrer Aufholchancen berauben.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| I. Eine neue Initiative zur Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes | 3 |
| II. Abbau von Schranken für den Binnenmarkt..... | 4 |
| III. Steuerharmonisierung - unabdingbare Voraussetzung für den Abbau der Grenzkontrollen und die Vollendung des Binnenmarktes?..... | 6 |
| IV. Die ökonomischen Implikationen der Verwirklichung des Binnenmarktes | 10 |
| V. Zu den quantitativen Wachstums- und Beschäftigungswirkungen des Binnenmarktes..... | 13 |
| VI. Schritte auf dem Wege zum Binnenmarkt..... | 16 |
| VII. Zur sozialen Dimension des Binnenmarktes | 20 |
| VIII. Europäischer Binnenmarkt - Festung Europa?..... | 24 |
| Literaturverzeichnis | 27 |

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Grimm, Doris:

EG 1992 [neunzehnhundertzweiundneunzig]: Strategien,
Hindernisse, Erfolgsaussichten/von Doris Grimm; Klaus-
Werner Schatz; Peter Trapp. Inst. für Weltwirtschaft Kiel. -
Kiel: Inst. für Weltwirtschaft, 1989

(Kieler Diskussionsbeiträge; 151)

ISBN 3-925357-72-6

NE: Schatz, Klaus-Werner.; Trapp, Peter.; GT



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Postfach 43 09, D-2300 Kiel 1

Alle Rechte vorbehalten

Ohne ausdrückliche Genehmigung ist es auch nicht
gestattet, den Band oder Teile daraus

auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen

Printed in Germany

ISSN 0455 - 0420

I. Eine neue Initiative zur Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes

Mit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) am 1. Juli 1987 haben sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften verpflichtet, "bis zum 31. Dezember 1992 ... den Binnenmarkt schrittweise zu verwirklichen". Nach dem durch Art. 13 EEA neu in den EWG-Vertrag eingefügten Art. 8a umfaßt der Binnenmarkt "einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages gewährleistet ist". Die Errichtung eines solchen Binnenmarktes war schon im EWG-Vertrag von 1957 vorgesehen, und zwar bis spätestens Ende 1972. Verwirklicht wurde im wesentlichen allerdings nur die Zollunion, die den freien Warenverkehr ermöglichen sollte. Dazu hatte der Vertrag einen festen Fahrplan vorgesehen, der sogar rascher als ursprünglich beabsichtigt umgesetzt wurde. Gänzlich frei war der Warenverkehr damit aber nicht, weil die vielfältigen nicht-tarifären Handelshemmnisse nur teilweise verringert, teils sogar um zusätzliche ergänzt wurden. Anders als für die Zollunion war hinsichtlich der übrigen Elemente des Gemeinsamen Marktes zwar der Zeitpunkt des Erreichens der Endziele, aber kein Zeitplan mit definierten Zwischenschritten festgelegt worden.

Mit ihrem Weißbuch [Kommission, a], das vom Europäischen Rat im Juni 1985 verabschiedet wurde, legte die Kommission einen Zeitplan für die Vollendung des Binnenmarktes vor. Das Buch führt in seiner heutigen Form 279 Vorschläge an, die von der Kommission zu bestimmten Terminen zu machen sind und vom Rat in einer bestimmten Folgezeit verabschiedet werden sollen. In ihrem (vierten) Bericht vom 17.11.1988 [Kommission, d] über die Fortschritte bei der Verwirklichung des Binnenmarktes hält die Kommission fest, sie werde zum Ende des Jahres 1988 etwa 90 vH der vorgesehenen Vorschläge gemacht haben. Vorschläge zu einigen wichtigen Bereichen fehlen aber noch. Der Rat, der nur aufgrund von Initiativen der Kommission entscheiden kann, hatte bis zum Berichtszeitpunkt 108 Vorschläge verabschiedet oder zumindest politisches Einverständnis über sie hergestellt. Damit wurde zwar der vorgesehene Zeitplan von ihm nicht eingehalten, die Konturen des künftigen Binnenmarktes sind in mancherlei Weise aber bereits vorgezeichnet. Für die Unternehmen ist damit in vielen Bereichen erkennbar, wie die Wirklichkeit des Binnenmarktes sein wird bzw. in welche Richtung die Entwicklungen gehen werden.

II. Abbau von Schranken für den Binnenmarkt

Die Kommission unterscheidet drei Arten von Schranken, die dem Europäischen Binnenmarkt entgegenstehen und beseitigt werden sollen: materielle Schranken, technische Schranken und steuerliche Schranken. Unter den materiellen Schranken werden alle Formalitäten sowie die Gebühren zusammengefaßt, die beim Grenzübergang von Personen oder Waren anfallen. Dazu gehören Zollformalitäten, Waren- und Personenkontrollen oder auch die Erfassung von Daten für statistische Zwecke. Die materiellen Schranken sind weitgehend eine Folge der technischen Schranken. Unter ihnen wird ein breites Spektrum von Hemmnissen für das Entstehen des Binnenmarktes subsumiert, die den harten Kern der Aufgabe ausmachen, die bis Ende 1992 gelöst werden soll [Schatz, 1987]. Sie lassen sich grob in zwei Gruppen bündeln, nämlich zum einen in nichttarifäre Handelshemmnisse und zum anderen in ähnlich wirkende Hemmnisse, die ihre Ursache in staatlichen Regulierungen haben.

Die Möglichkeit zur Anwendung nichttarifärer Handelshemmnisse bieten Art. 36 sowie die Art. 108, 109 und 115 EWG-Vertrag. Nach Art. 36 können Mitgliedstaaten dauerhafte Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverbote oder -beschränkungen für Waren erlassen, wenn sie unter anderem aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen gerechtfertigt sind. Zwar dürfen solche Verbote oder Beschränkungen weder willkürlich diskriminieren noch den Handel beschränken, faktisch wirken sie aber häufig so und werden in großer Zahl eben zu diesem Zweck genutzt.¹ Nach Art. 36 kann beispielsweise die Einfuhr verboten werden, wenn eine Ware bestimmten produktspezifischen Vorschriften nicht entspricht. Solche Vorschriften können sich aber auch als nichttarifäres Handelshemmnis auswirken, wenn sie speziell für die Bedürfnisse und Interessen inländischer Hersteller verfaßt sind (beispielsweise technische Normen im Bereich der Telekommunikation) und von ausländischen Produzenten nicht oder nur unter hohen Kosten eingehalten werden können. Ähnlich wirken zum Beispiel auch Qualitätsvorschriften und -kontrollen, die nur auf importierte Produkte angewendet werden. Gemäß den Art. 108, 109 und 115 können Mitgliedstaaten im Einverständnis mit der Kommission in Notfällen ("Zahlungsbilanzschwierigkeiten") die Importe aus Drittländern vorübergehend beschränken. Damit diese nationalen Schutzmaßnahmen nicht durch Einfuhren über andere Mitgliedsländer unterlaufen werden, können auch Hemmnisse im innergemeinschaftlichen Handel eingeführt werden.

¹ Vgl. im einzelnen Krämer [1987].

Mit Regulierungen beschränkt der Staat unter anderem den Markteintritt, den Marktaustritt, setzt er Höchst- oder Mindestpreise fest oder bestimmt er die Produktvielfalt. Angesprochen sind spezifische Politiken, mit denen Wettbewerb verhindert oder beschränkt und marktwirtschaftliche Allokationsprozesse ausgeschlossen, gelenkt oder korrigiert werden. Es wird also die sonst allgemein gewährte Gewerbe- oder Vertragsfreiheit eingeschränkt. Solche Regulierungen erfolgen primär mit dem Ziel, bestimmte Produktionsverhältnisse im Inland abzusichern und können gleichermaßen gegen in- und ausländische Anbieter gerichtet sein; zuweilen gelten sie aber auch nur letzteren. Politisch motiviert werden Regulierungen fast stets mit übergeordneten Interessen oder mit dem Schutz der Verbraucher, aber auch der Produzenten. Ökonomisch werden sie häufig mit Marktversagen begründet, obschon sich ein solches Versagen kaum je zeigen läßt [vgl. Donges, Schatz, 1986]. Beispiele für regulierte Bereiche sind in der Bundesrepublik Deutschland unter anderem - nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen - die Kredit- und die Versicherungswirtschaft, der Verkehr und die Nachrichtenübermittlung (marktwirtschaftliche Ausnahmereiche). Solche Bereiche sind auch in den meisten anderen Mitgliedsländern traditionell - teils sogar intensiver - reguliert. Wo staatliche Monopole vorherrschen, z.B. im Post- und Fernmeldewesen, sind Beschaffungspraktiken üblich, die gewöhnlich nur inländische Produzenten zum Zuge kommen lassen. Ähnlich verhält es sich dort, wo der Staat selbst Nachfrager von Waren und Dienstleistungen ist. In diesem Verhalten kann eine staatliche Regulierung gesehen werden, die den internationalen Wettbewerb ausschließt. Ebenso wie dieser Wettbewerb gehemmt wird, wenn ausländische Anbieter ihre Leistungen nicht über die Grenzen hinweg anbieten dürfen oder bei der Auftragsvergabe diskriminiert werden, ist dies der Fall, wenn sie, durch welche Vorkehrungen auch immer, daran gehindert werden oder es ihnen erschwert wird, sich im Inland niederzulassen. Auch hier gibt es zahlreiche Eingriffe, insbesondere solche, die bestimmte Qualifikationen vorschreiben, die nur im Inland erworben werden können (z.B. Prüfungen, wie bei Handwerksordnungen), solche, die einen Bedarf vorschreiben (z.B. bei Notaren), oder solche, die strikt auf die Nationalität abstellen (z.B. im Verkehrssektor).

Unter steuerlichen Schranken versteht die Kommission unterschiedliche Sätze bei der Mehrwertsteuer (Tabelle 1) und bei verschiedenen spezifischen Verbrauchsteuern, die in der gegenwärtigen Praxis zur Folge haben, daß Grenzformalitäten anfallen. Die Kommission schlägt eine Harmonisierung dieser Steuerh innerhalb bestimmter Bandbreiten vor, damit die materiellen Schranken entfallen können und der Gemeinsame Binnenmarkt verwirklicht werden kann.

Tabelle 1 - Mehrwertsteuersätze in den Ländern der Europäischen Gemeinschaften

| | Ermäßigte Sätze | Normalsatz | Erhöhte Sätze |
|----------------------------|-----------------|------------|---------------|
| Bundesrepublik Deutschland | 7 | 14 | - |
| Frankreich | 5,5 | 18,6 | 28 und 33 1/3 |
| Italien | 4 und 9 | 19 | 38 |
| Vereinigtes Königreich | - | 15 | - |
| Spanien | 6 | 12 | 33 |
| Niederlande | 6 | 18,5 | - |
| Belgien | 6 und 17 | 19 | 25 und 33 |
| Dänemark | - | 22 | - |
| Griechenland | 3 und 6 | 18 | 36 |
| Portugal | 8 | 16 | 30 |
| Irland | 2,4 und 10 | 25 | - |
| Luxemburg | 3 und 6 | 12 | - |

Quelle: BMF [1988]; Aktualisierung aufgrund von Presseberichten.

III. Steuerharmonisierung - unabdingbare Voraussetzung für den Abbau der Grenzkontrollen und die Vollendung des Binnenmarktes?

Das Für und das Wider der Steuerharmonisierung

Gegenwärtig wird bei der Besteuerung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs das Bestimmungslandprinzip angewendet. Für die Mehrwertsteuer bedeutet dies, daß der Export von der heimischen Steuer entlastet, der Import mit derselben belastet wird. Im Ergebnis wird der inländische Konsum (häufig zusammen mit bestimmten Teilen der Investitionen) in Höhe der heimischen Mehrwertsteuersätze besteuert. Analog wird bei den spezifischen Verbrauchsteuern verfahren. Dieses System setzt voraus, daß das zoll- bzw. steuerrechtliche Verbringen der Waren über die Grenzen kontrolliert wird. Das Steueraufkommen eines Staates richtet sich - jedenfalls grundsätzlich - nach dem Konsum innerhalb der Staatsgrenzen.

Im August 1987 hat die EG-Kommission Maßnahmen vorgeschlagen, die bei einer Beseitigung der innergemeinschaftlichen Steuergrenzen wirksam werden sollen. Dazu gehören

- die Einführung eines Zweisatzsystems bei der Mehrwertsteuer (mit einem Regelsteuersatz zwischen 14 und 20 vH und einem ermäßigten Steuersatz zwischen 4 und 9 vH für Nahrungsmittel, Energieerzeugnisse für Heizung und Beleuchtung, Wasser, pharmazeutische Erzeugnisse, Bücher, Zeitungen, Zeitschriften sowie die

Personenbeförderung) in den Ländern, deren Systeme bisher anders gestaltet sind;

- die Einführung eines Clearing-Systems, mit dem die Mehrwertsteuereinnahmen innerhalb der EG im Prinzip wie bisher auf die Mitgliedstaaten verteilt werden sollen;¹
- die Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlagen und der Steuersätze der spezifischen Verbrauchsteuern auf Tabak, Mineralöle, Spirituosen, Wein und Bier und die Abschaffung aller sonstigen Verbrauchsteuern (in der Bundesrepublik: Steuern auf Kaffee, Tee, Zucker, Salz, Leuchtmittel).

Die Bundesregierung hat zu diesen Vorschlägen Stellung genommen. Sie "teilt die Auffassung der EG-Kommission, daß ein Fortfall der Binnengrenzen eine weitgehende Angleichung indirekter Steuern der EG-Länder erforderlich macht" [BMWi, 1988, Ziff. 39].

Die Kommission hält die Harmonisierung der indirekten Steuern - der Mehrwertsteuer und der speziellen Verbrauchsteuern - für unabdingbar, weil diese Steuern mehr oder weniger unmittelbar in den Endpreis der betreffenden Waren und Dienstleistungen eingehen. Ohne Harmonisierung käme es beim Abbau der Grenzkontrollen zu gravierenden Veränderungen in den Handels- und Dienstleistungsströmen. Nach der Aufhebung der Grenzkontrollen wäre nämlich nicht mehr durch die Umsatzsteuererstattung bei der Ausfuhr und durch die Belastung mit Einfuhrumsatzsteuer sichergestellt, daß jede Ware oder Dienstleistung, gleichgültig ob sie im Inland oder Ausland produziert wird, mit dem Steuersatz des Landes belastet wird, in dem sie konsumiert wird.

Fraglich ist aber, ob die indirekten Steuern wirklich durch den Ministerrat harmonisiert, die Steuersätze also angeglichen oder vereinheitlicht werden müssen,

¹ Fallen die Steuergrenzen weg und wird der Vorsteuerabzug bei der Berechnung der Mehrwertsteuerschuld beibehalten, dann steht Importeuren ein Erstattungsanspruch gegen den Fiskus ihres Landes in Höhe der beim Exporteur im Ausland erhobenen Mehrwertsteuer zu. Die Steuereinnahmen eines Landes mit Einfuhrüberschuß fielen daher, käme es nicht zu zusätzlichen Maßnahmen, geringer aus als im gegenwärtigen System, in dem den Exporteuren die auf den Exporten lastende Mehrwertsteuer von ihrem Fiskus erstattet wird und in dem daher keine Vorsteuer anfällt, die Importeure geltend machen könnten. Umgekehrt wären die Mehrwertsteuereinnahmen eines Nettoexportlandes größer als bisher. Um dies zu vermeiden, sollen Nettoexportländer Steuereinnahmen an Nettoimportländer abgeben. Dies soll dadurch ermöglicht werden, daß die grenzüberschreitenden Warenströme in einer Clearing-Stelle erfaßt und der Steuerverteilung auf die EG-Länder zugrunde gelegt werden.

wenn die Steuergrenzen innerhalb der EG fallen sollen. Die Abschaffung der Steuergrenzen würde den Übergang zum Ursprungslandprinzip bedeuten, wenn gleichzeitig statt des Vorsteuerabzugs der Vorumsatzabzug¹ eingeführt würde. Sie würde bei Fortbestehen zwischenstaatlicher Unterschiede im durchschnittlichen (gewogenen) Niveau der Mehrwertsteuersätze und bei flexiblen Wechselkursen zu Paritätsänderungen führen. Währungen von Ländern mit relativ niedrigem durchschnittlichem Mehrwertsteuersatz würden aufwerten, weil die Exporte dieser Länder für die Abnehmer im Ausland, das gegenwärtig und bei Verzicht auf Harmonisierung auch in Zukunft relativ hoch besteuert, billiger würden. Zugleich würden Importe aus dem Ausland wegen der dort höheren Mehrwertsteuer teurer, weil sie bei fehlenden Steuergrenzen relativ hoch belastet blieben. Die relativen Wettbewerbspositionen im Warenverkehr würden sich trotz der Niveauunterschiede der Mehrwertsteuersätze wegen der Wechselkursanpassung nicht verändern. In der EG wäre es zu diesem Zweck erforderlich, mit der Beseitigung der Steuergrenzen die Wechselkurse im Europäischen Währungssystem (EWS) zeitweise freizugeben. Änderungen der Wettbewerbsposition gäbe es als Folge der Wechselkursanpassungen bei bestimmten Dienstleistungen. Der Kauf von Dienstleistungen etwa auf Urlaubsreisen wird nämlich schon im gegenwärtigen System gemäß dem Ursprungslandprinzip besteuert; Steuergrenzen existieren hier nicht. Mit der Abschaffung der Steuergrenzen würde für den Warenverkehr gelten, was für Teile des Dienstleistungsverkehrs ohnehin gilt.

Neben den Unterschieden im Niveau der (gewogenen) Mehrwertsteuersätze gibt es Unterschiede in der Struktur. Die Zahl der Steuersätze ist in den einzelnen EG-Ländern ebenso verschieden wie das Verhältnis der Sätze zueinander. Auch sind es nicht durchweg die gleichen Gütergruppen, die nicht oder, gemessen am Regelsatz, niedrig bzw. hoch belastet werden. Bleiben die Unterschiede bei Abschaffung der Steuergrenzen bestehen, so bedeutet dies, daß Anbieter in Ländern mit hohen Sätzen diskriminiert und Anbieter in Niedrigsatzländern begünstigt werden.

Daraus läßt sich aber nicht schließen, daß eine Harmonisierung notwendig ist. Fielen die Steuergrenzen, so gäbe es Rückwirkungen auf die nationale Steuerpolitik. Länder mit hohen Steuersätzen hätten Einbußen an Steuereinnahmen hinzunehmen und würden daraufhin im eigenen Interesse ihre Sätze senken. Umgekehrt

¹ Bei diesem Verfahren zur Berechnung der Mehrwertsteuerschuld eines Unternehmens wird die Differenz zwischen Umsatz und Vorleistungen mit dem jeweiligen nationalen Mehrwertsteuersatz belegt.

verhielte es sich in Ländern mit Null- oder Niedrigsätzen; sie erhielten Spielraum für Satzanhebungen. Letztlich ergäbe sich eine Angleichung der Steuersätze im Wettbewerb (oder aber mehr Äquivalenz von Steuersatz und staatlicher Leistung bei unterschiedlichem Niveau der Sätze). Zunächst vorhandene Diskriminierungen und Begünstigungen würden tendenziell beseitigt. Dies gilt in gleicher Weise für Verzerrungen infolge von Unterschieden bei den spezifischen Verbrauchsteuern.

Steht nach dem Wegfall der Steuergrenzen das Steueraufkommen entsprechend dem Ursprungslandprinzip dem Land zu, in dem produziert wird, dann wird Ineffizienz im öffentlichen Sektor grundsätzlich mit sinkenden Steuereinnahmen bestraft, und es gibt eine Tendenz zur Verringerung der Staatsquote. Die Vorschläge der Kommission lassen es dagegen zu, den Umfang der staatlichen Tätigkeit durch Absprachen abzusichern.

Steuerharmonisierung im Sinne einer Vorweg-Anpassung der Steuersätze durch Beschluß des Ministerrats ist demnach bei den indirekten Steuern weder nötig noch wünschenswert. Das bedeutet nicht, daß Regierungen nicht von sich aus Steuersätze im Vorgriff auf den Binnenmarkt ändern könnten. Was die direkten Steuern betrifft, so begrenzt insbesondere die hohe Kapitalmobilität die Macht der einzelnen Staaten, eine autonome Steuerpolitik zu betreiben, es sei denn, es werden ausreichend staatliche Gegenleistungen geboten. Eine Harmonisierung würde unter Effizienzgesichtspunkten ebenfalls Nachteile bringen.

Steuerharmonisierung wahrscheinlich?

Eine Steuerharmonisierung mag zwar unnötig sein, zu ihr wird es aber wohl kommen, weil die sonst erforderlichen Wechselkursänderungen als unerwünscht oder gar als Bedrohung des EWS-Fixkurssystems angesehen werden. Fraglich ist, in welcher Form es zu einer Angleichung der Steuersätze kommen wird. Legt man die Vorschläge zugrunde, die die EG-Kommission dem Ministerrat 1987 gemacht hat, so besteht für die Bundesrepublik nur wenig Handlungsbedarf. Nicht-alkoholische Getränke, Energiestoffe, pharmazeutische Produkte sowie die Personenbeförderung müßten mit einem geringeren Mehrwertsteuersatz belastet, die Verbrauchsteuersätze angepaßt werden. Dänemark und Irland hätten dagegen ihre Normalsätze bei der Mehrwertsteuer zu senken. Belgien, Frankreich, Griechenland, Italien, Portugal und Spanien müßten die hohen Sätze für "Waren des gehobenen Bedarfs" abschaffen, andere Länder müßten die ermäßigten Steuersätze vereinheitlichen oder einführen. Dies hätte beträchtliche Auswirkungen auf das jeweilige nationale Steuer-

aufkommen und würde Anpassungen bei anderen Steuern oder bei den Staatsausgaben erfordern.

Solche Auswirkungen sind durch Modellrechnungen ermittelt worden. Danach würde bei einem mittleren harmonisierten Satz von 13 vH das Gesamtsteueraufkommen in Frankreich um rund 5 vH und in Dänemark um etwa 8 vH sinken. Es wären aber nicht nur Veränderungen bei der Mehrwertsteuer, sondern auch bei den Verbrauchsteuern erforderlich. Die Auswirkungen bei den einzelnen Steuern könnten sich kumulieren, aber auch kompensieren. Bei einem harmonisierten Durchschnittssatz von 13 vH bei der Mehrwertsteuer und der Variante der vorgeschlagenen Verbrauchsteuersätze hätten die Bundesrepublik, Italien, Luxemburg und das Vereinigte Königreich eher zusätzliche Einnahmen. Mit Mindereinnahmen müßten dagegen Belgien, die Niederlande, Frankreich und Dänemark rechnen. Eine kompensierende Erhöhung der direkten Steuern wird vielfach nicht gewollt, insbesondere nicht in Dänemark mit einem Anteil der Einkommen- und Gewinnsteuern am Gesamtsteueraufkommen von rund 50 vH. Auch in Frankreich wird eine Anhebung der direkten Steuern eher abgelehnt. Umgekehrt gibt es auch Widerstand gegen Mehrwert- und Verbrauchsteuererhöhungen. So sträubt sich das Vereinigte Königreich gegen die Abschaffung der Mehrwertsteuerbefreiung bei Nahrungsmitteln.

Es ist zu erwarten, daß die Vorschläge der EG-Kommission im nächsten Anlauf so formuliert werden, daß die nationalen Handlungsspielräume größer ausfallen. Demnach kommt es wohl zu einer Mischung aus Harmonisierung durch Beschlüsse des Ministerrats und aus nationalen Korrekturen bei den indirekten Steuern in Richtung auf eine Angleichung der Steuersätze; solche Korrekturen hat es in Einzelbereichen bereits gegeben.

IV. Die ökonomischen Implikationen der Verwirklichung des Binnenmarktes

Es gibt einige Parallelen zwischen der Errichtung des Europäischen Binnenmarktes und der Schaffung der Zollunion im Zuge des Entstehens der EWG, aber auch beträchtliche Unterschiede. Beide sind geeignet zu belegen, daß das jetzige Vorhaben sogar erheblich größere Wirkungen auf die Wirtschaft der Mitgliedsländer der EG haben kann als die damalige Errichtung der Zollunion, die den Kern der EWG ausmachte. Die Zollunion verwirklichte den Abbau der Zölle innerhalb der EWG, gegenüber Drittländern wurde ein gemeinsamer Außenzoll eingeführt. Sie galt dem Industriewarenhandel; die stimulierenden Wirkungen auf ihn innerhalb der Gemeinschaft waren beträchtlich, gingen wohl aber nicht zu Lasten des Drittlän-

derhandels: Das durchschnittliche Zollniveau der Mitgliedsländer gegenüber Drittländern sank mit der Einführung des gemeinsamen Zolltarifes, es wurde im Rahmen verschiedener internationaler Abkommen weiter verringert, und außerdem expandierte die Wirtschaft in der EWG kräftig. Wichtiger für die Handelsausweitung und die wirtschaftliche Expansion innerhalb der EWG als der bloße Abbau der Zölle war wohl die Rechtssicherheit, die damit geschaffen wurde, daß durch den EWG-Vertrag die nationalen Regierungen daran gehindert wurden, neuerlich Zölle im innergemeinschaftlichen Verkehr einzuführen [Donges et al., 1982, S. 4 f.].

Derartige Rechtssicherheit wurde im Bereich der nichttarifären Handelshemmnisse nicht geschaffen, weil diese nicht Gegenstand der Zollunion waren und das im Vertrag niedergelegte Vorhaben, auch diese Handelshemmnisse zu beseitigen, letztlich scheiterte. Die Regierungen haben mit der Verringerung der Zölle im internationalen Handel ganz allgemein sehr viel mehr Zuflucht zu nichttarifären Hemmnissen gesucht, die sehr wirksame Protektionsinstrumente sein können. Eine Zollbarriere kann ein Anbieter überspringen, sofern er nur kostengünstig genug produziert; durch nichttarifäre Maßnahmen errichtete Barrieren sind dagegen häufig nicht oder nicht ohne weiteres zu überwinden, beispielsweise ein Einfuhrverbot für pharmazeutische Produkte oder eine technische Norm.

Offenbar ist auch innerhalb der Gemeinschaft vermehrt Gebrauch von nichttarifären Hemmnissen gemacht worden bzw. deren Wirksamkeit wurde zunehmend als spürbar empfunden. So hat die EG-Kommission 1974 wegen Vertragsverletzung durch Mitgliedsländer nach Art. 169 EWG-Vertrag 30 Verfahren eingeleitet, 1985 waren es 503. Zur Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit wurden beim Europäischen Gerichtshof 1976 12 Klagen eingereicht, 1985 dagegen schon 83.¹ In diesem Zusammenhang muß bedacht werden, daß es in den einzelnen Fällen oft um Verfahren mit großer Reichweite geht, weil ganze Wirtschaftszweige betroffen waren (z.B. der Straßengüterfernverkehr).

Dieser wie andere Wirtschaftszweige sind stark reguliert, und deshalb verlangt die Beseitigung der nichttarifären Handelshemmnisse häufig auch die Aufgabe nationaler Regulierungspraktiken oder sie macht sie redundant. Das aber bedeutet, daß in vielen Zweigen des Dienstleistungssektors der Markt und der Wettbewerb zum Zuge kommen, die gegenwärtig gänzlich oder zumindest teilweise ausgeschaltet sind. Es geht also um mehr als um eine bloße Öffnung des Inlandes für bislang am Angebot oder an der Niederlassung behinderte ausländische Anbieter. Dies alles zusammen mit der Tatsache, daß durch die Abschaffung von nichttarifären Han-

¹ Vgl. im einzelnen Dicke et al. [1987, S. 36 ff.].

delschranken direkt auch die Warenproduktion betroffen ist, verleiht der Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes eine Dimension, die in wirtschaftlicher Hinsicht durchaus mit der Errichtung der EWG zu vergleichen ist.

Die Effekte insgesamt werden, wie für intern und extern stark verflochtene Volkswirtschaften nicht anders zu erwarten, sehr komplex sein. Sie sollen im folgenden in ihren grundsätzlichen Aspekten diskutiert werden. Die Beseitigung der materiellen Hemmnisse, also der Hemmnisse, die beim Grenzübertritt bestehen, wird im wesentlichen eine vermutlich einmalige Kostensenkung bedeuten, zu der es kommt, weil Wartezeiten, Gebühren und ähnliches entfallen. Sie schlägt sich unmittelbar nieder, verlangt also von den Unternehmen keine weitere Anpassung. Für die von ihr begünstigten Unternehmen bedeutet sie einen zusätzlichen Investitionsanreiz, den es stets gibt, wenn Kosten gesenkt und Absatzaussichten verbessert werden, und für die Volkswirtschaft bedeutet sie eine einmalige Anhebung des Produktionsniveaus, weil Ressourcen eingespart und für andere Produktionszwecke verwendet werden können. Daß sich die Beseitigung der Grenzen, für wie sicher sie auch immer gehalten wird, schon im Investitionsverhalten niedergeschlagen hat, ist nicht wahrscheinlich. Weil im Prinzip alle betroffenen Unternehmen gleich begünstigt sind, verlangt sie kein strategisches Anpassungsverhalten einzelner. Auszuschließen ist aber auch nicht, daß Unternehmen, und hier insbesondere kleine und mittlere, die sich jetzt durch Grenzformalitäten überfordert sehen, ihre Bezugs- und Absatzmärkte ausweiten, weil der Grenzübertritt billiger und einfacher wird, die Wettbewerbsintensität und damit die Wachstumsdynamik also zunimmt.

Wesentlich bedeutsamer in dieser Hinsicht ist aber die Beseitigung der technischen Schranken, also der nichttarifären Handelshemmnisse und der staatlichen Regulierungen. Hier ist zu vermuten, daß Investitionsentscheidungen schon geprägt werden, weil die Markt- und Wettbewerbsverhältnisse sich potentiell so stark ändern können und die Richtungen dafür zumindest grob erkennbar sind, so daß selbst angesichts von Unsicherheiten über die Ausgestaltung des Binnenmarktes im einzelnen und den Zeitpunkt des Ergreifens von Maßnahmen Handeln dringlich erscheint. Die Beseitigung der technischen Schranken schlägt sich zum Teil unmittelbar in geringeren Kosten nieder. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn Produzenten nicht zusätzlich zu den technischen Normen, die für den heimischen Markt eingehalten werden müssen, das Produkt auch noch so konstruieren müssen, daß es denen ihres Exportmarktes genügt (oder es dafür gänzlich umkonstruieren müssen). Kosten entfallen direkt auch, wenn nicht zusätzliche Prüf- und Zulassungsverfahren zu durchlaufen sind. Unternehmen, die jetzt schon in Märkten anderer Länder der EG tätig sind, werden also ohne weiteres eigenes Zutun begünstigt.

Zu einem vermutlich wesentlich größeren Teil verlangt die Beseitigung der materiellen Hemmnisse dagegen eigene Bemühungen, damit die Senkung von Kosten genutzt werden kann. Engagement ist besonders verlangt, wird es aber um so eher auch geben, wo nichttarifäre Handelshemmnisse und Regulierungen bislang absolute Schranken setzen und die Kosten ihrer Überwindung für Unternehmen und Einzelpersonen prohibitiv hoch waren. Beispiele sind das Verbot von Importen, das Angebot von Dienstleistungen über die Grenzen hinweg oder das Verbot der Niederlassung. Unterhalb dieser Ebene gibt es sehr viele Zwischenstufen.

Insgesamt geht es um

- statische Allokationsgewinne und Veränderungen der Produktionsverhältnisse im Binnenmarkt, weil die billigsten Anbieter und die wettbewerbsfähigsten Produktionsstandorte zum Zuge kommen;
- die Intensivierung des Wettbewerbs, denn Zweck der materiellen Grenzen ist es, den Wettbewerb - im Inneren und von außen - auf die eine oder andere Weise zu begrenzen;
- dynamische Wirkungen, die mit dem Zwang zusammenhängen, Prozeß- und Produktinnovationen verstärkt durchzuführen;
- dauerhaft höhere Wachstumsraten und dauerhaft intensivere Nutzung von Produktionsfaktoren einschließlich des rascheren Anstiegs der Nachfrage nach Arbeitskräften.

Der Europäische Binnenmarkt bietet so gesehen auch die Aussicht auf eine Befreiung von den vielen Regulierungen, die die Wirtschaft in Europa zu lähmen drohen ("Eurosklrose"). In vielen Bereichen ist dies bereits fühlbar. So bereiten sich unter anderem die Unternehmen im Güterfernverkehr und im Luftverkehr oder in der Industrie intensiv auf die Zeit vor, in der ihnen die Konkurrenz vermehrt zusetzen wird.

V. Zu den quantitativen Wachstums- und Beschäftigungswirkungen des Binnenmarktes

Welche Wachstums- und Beschäftigungsverluste in der EG der Tatsache zuzuschreiben sind, daß Grenzen, nichttarifäre Handelshemmnisse und staatliche Regulierungen den Wettbewerb einschränken, Marktprozesse behindern oder gänzlich blockieren und Fehlallokationen verursachen, ist nicht bekannt. Das hat im wesent-

lichen zwei Gründe. Zum einen ist es in den meisten Fällen nicht möglich festzustellen, um wieviel teurer produziert wird, weil es diese Eingriffe des Staates gibt (statischer Wohlfahrtsverlust). Zum anderen kann kaum abgebildet werden, wie sich die wirtschaftlichen Produktions- und Beschäftigungsstrukturen, insbesondere aber das wirtschaftliche Wachstumstempo entwickelt hätten, gäbe es die Hemmnisse nicht (dynamische Wohlfahrtsverluste). Hier ist wichtig, daß zwar rein rechnerisch und im Modell die geringeren Kosten und Belastungen der Unternehmen und Konsumenten, je nachdem wo sie anfallen, in ein größeres, weil wettbewerbsfähigeres Angebot und in mehr reale Nachfrage und somit auch in rascheres Wachstum und in mehr Beschäftigung umgesetzt werden können. Die wesentlich bedeutsameren Wirkungen, die ein intensiverer Wettbewerb, die Korrektur von Fehlanreizen, die Deregulierung der Wirtschaft oder auch größere Rechtssicherheit auf die wirtschaftliche Entwicklungsdynamik, auf Produkt-, Prozeß- und Standortinnovationen oder auch auf das Entstehen von Unternehmen haben, können jedoch, wenn überhaupt, nur mangelhaft erfaßt werden. Aus diesen Gründen sind die positiven Impulse von Liberalisierungsmaßnahmen oder des Abbaus von Zöllen auf die Wirtschaft regelmäßig beträchtlich, zum Teil spektakulär unterschätzt worden. Ein schlagendes Beispiel ist der ungeahnte Aufschwung, den die Wirtschaft in der Bundesrepublik 1948 genommen hat, die Schaffung der Zollunion der EWG ist ein weiterer Beleg.

Die Kommission der EG hat gleichwohl den Versuch unternommen, sowohl die Kosten der von ihr genannten materiellen und technischen Schranken abzuschätzen als auch die Wachstums- und Beschäftigungsgewinne, die die Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes erbringen könnte [Kommission, b]. Zu diesem Zweck verfaßte Untersuchungen kamen zu dem Ergebnis, daß die Kosten der Grenzen (materielle Schranken) sich auf 8-9 Mrd. ECU belaufen, die Kosten der technischen Schranken auf 68-72 Mrd. ECU, davon 9,1-13,1 Mrd. ECU innerhalb der Industrie, 38,3 Mrd. ECU innerhalb des Dienstleistungssektors und 21 Mrd. ECU bei der (zu teuren) öffentlichen Beschaffung. Insgesamt geht es also um Kosten von 76-81 Mrd. ECU oder 160-170 Mrd. DM (rund 2,5 vH des Bruttoinlandsprodukts der EG). Wie groß die Schwierigkeiten sind, ein zutreffendes Bild zu gewinnen, zeigt sich, wenn man eine Unternehmerbefragung der EG zum Vergleich heranzieht, nach der allein für die Industrie der Mitgliedsländer die Kosten der Schranken auf 40 Mrd. ECU beziffert werden, also auf etwa das Vierfache der in den Untersuchungen erbrachten Summe. Der aus den Befragungen ermittelte Betrag betrifft dabei im wesentlichen nur die Kosten, die direkt durch Beseitigung der Schranken eingespart werden könnten. Nicht eingeschlossen sind Kosten, die vermieden wer-

den könnten, wenn die Unternehmen in Anpassung an die neuen Bedingungen die Fertigung umstellen würden.

Bei der Schätzung der Wachstums- und Beschäftigungswirkungen der Errichtung des Binnenmarktes wurde versucht, solchen indirekten Kostensenkungen Rechnung zu tragen. Auf mittlere Sicht wären danach ein um 4,5 vH höheres Bruttoinlandsprodukt in der EG zu erwarten sowie 1,8 Mill. zusätzliche Arbeitsplätze (Tabelle 2).

Danach würde die Wachstumsrate des Sozialprodukts um jährlich 0,7 vH höher als sonst ausfallen, die Arbeitslosigkeit in der EG ginge, gäbe es das jetzige Niveau am Beginn der den Untersuchungen zugrunde gelegten Periode noch, von 10,0 vH auf 8,7 vH zurück. Das sind Größenordnungen, die nicht besonders spektakulär sind.

Tabelle 2 - Makroökonomische Wirkungen in der EG durch die Vollendung des Binnenmarktes auf mittlere Sicht (a)

| Hervorgerufen durch | Wirkungen auf | | |
|--|--|---------------------------|-----------------------------|
| | Zahl der Beschäftigten (1000 Personen) | Bruttoinlandsprodukt (vH) | Verbraucherpreisniveau (vH) |
| Beseitigung der Grenzkontrollen | + 200 | + 0,4 | - 1,0 |
| Öffnung des öffentlichen Beschaffungswesens für Wettbewerb | + 350 | + 0,5 | - 1,4 |
| Liberalisierung bei den finanziellen Dienstleistungen | + 400 | + 1,5 | - 1,4 |
| Angebotswirkungen(b) | + 850 | + 2,1 | - 2,3 |
| Insgesamt | + 1800 | + 4,5 | - 6,1 |

(a) Sechs Jahre. - (b) Einschließlich der Schätzungen von Beratern sowie Simulationsrechnungen über Wirkungen von Skalenerträgen und intensiveren Wettbewerbs.

Quelle: Kommission [b, 1988, S. 159].

Die Schätzungen erscheinen jedoch in mehrfacher Hinsicht zweifelhaft. Zum einen scheinen die positiven Wirkungen des Binnenmarktes in den Berechnungen insofern zu hoch angesetzt, als sehr beträchtliche Kostensenkungen und damit

Wachstums- und Beschäftigungsgewinne durch Skalenerträge unterstellt werden, also darauf zurückgeführt werden, daß die Unternehmens- oder Betriebsgrößen steigen und damit die durchschnittlichen Kosten je Produkteinheit sinken. Es spricht, mit vielleicht einzelnen Ausnahmen, jedoch wenig dafür, daß die Marktgröße in den EG-Mitgliedsländern - zumal in den wirtschaftlich bedeutsamsten - zu gering ist, um die Ausschöpfung solcher Erträge zu verhindern. Außerdem ist wichtig, daß in der Industrie - der die Berechnungen gelten - weder innerhalb der EG noch im Handel mit Drittländern die Hemmnisse für die Wahrnehmung von Skalenerträgen im allgemeinen wohl nicht sehr bedeutsam sind. Zum anderen stehen die Angaben aus den Unternehmensbefragungen über die Kosten von Hemmnissen (hier: nichttarifäre Handelshemmnisse und staatliche Regulierungen), die eine wesentliche Datenbasis sind, wohl kaum in Bezug zur Realität. Sie werden mit 1,7 vH vom Umsatz angesetzt. Tatsächlich verfügen Unternehmen über derartige Informationen nicht; bei ihnen schlägt sich buchhalterisch nur nieder, was unmittelbar Kosten verursacht, nicht aber was an Kosten darüber hinaus vermieden werden könnte, wenn es beispielsweise weniger Einengung für unternehmerische Tätigkeit gäbe. Anders ausgedrückt: Die Unternehmen können nicht wissen, wie hoch ihre Produktionskosten wären, gäbe es die Hemmnisse nicht, die heute existieren. Vermutlich unterschätzen sie damit die Vorteile des Binnenmarktes sehr erheblich.

Schließlich werden positive Wirkungen auch unterschätzt, weil nicht berücksichtigt ist, daß Unternehmen als Folge des schärferen Wettbewerbs vermutlich die Fertigungstiefe verringern, um billiger zu beziehen, was sie jetzt selbst herstellen. Nicht abgedeckt ist auch, daß Unternehmen ihre Standorte verlagern, um Gebrauch von Standortvorteilen machen zu können. Beides würde aber die Allokation verbessern und wäre wachstums- und beschäftigungsfördernd. Dynamische Wirkungen eines intensiveren Wettbewerbs werden allenfalls zum geringen Teil erfaßt, wie auch in den Kommissionsberichten betont wird. Letztlich fehlt, was nicht rechenbar und auch aus Vergangheitstrends nicht ableitbar ist, nämlich die Schubkraft, die der Abbau von Hemmnissen für Innovationen bewirkt. Sicherlich wird die Errichtung des Binnenmarktes Wachstum und Beschäftigung in der Gemeinschaft insgesamt erheblich mehr fördern, als die vorliegenden Rechnungen zeigen.

VI. Schritte auf dem Wege zum Binnenmarkt

Nachdem es lange Zeit kaum Fortschritte bei der Verwirklichung des schon im EWG-Vertrag vorgesehenen Gemeinsamen Binnenmarktes gegeben hatte, hat sich

das Tempo in den achtziger Jahren zunehmend beschleunigt. Anlässlich der Tagung des Europäischen Rates 1982 in Kopenhagen erklärten die Staats- und Regierungschefs die Verwirklichung zum vordringlichen Ziel - wohl auch unter dem Eindruck der damaligen tiefen Rezession und in der Hoffnung auf wirtschaftliche Impulse. Mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte 1986 wurden dann entscheidende politische Beschlüsse getroffen. Zum einen wurde der Termin 31.12.1992 für die Verwirklichung festgelegt, zum anderen wurde der Artikel 100a in den EWG-Vertrag eingefügt, der bestimmt, daß Entscheidungen für die Schaffung und das Funktionieren des Binnenmarktes im Rat - allerdings mit Ausnahmen - nun mit qualifizierter Mehrheit gefällt werden. Der bis dahin in dieser Hinsicht maßgebliche Art. 100 EWG-Vertrag hatte dagegen Einstimmigkeit vorgesehen. Außerdem können nunmehr auch Verordnungen, also unmittelbar in den Mitgliedstaaten geltende Rechtsregeln, erlassen werden, während zuvor lediglich Richtlinien für die Angleichung nationalen Rechts beschlossen werden konnten.

Bedeutsam ist ferner, daß sich die Integrationsstrategie geändert hat. Grundsätzlich ist in den Mitgliedsländern der EG bislang das Bestimmungslandprinzip maßgeblich; Waren, die in ein Land eingeführt werden sollen, müssen dessen Vorschriften entsprechen. Ferner ist jedes Land berechtigt, für Bereiche, für die es eine gemeinsame Politik (hier beispielsweise: die Agrarpolitik oder die Außenhandelspolitik) nicht gibt, eine eigene Politik zu betreiben, wie für den Luftverkehr oder die Versicherungen. Der EWG-Vertrag stellt zum Zwecke der Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes auf die Harmonisierung ab, also den Ersatz nationaler Rechts- und Verwaltungsvorschriften einschließlich der Politiken durch gemeinsame Regelungen (institutionelle Integration [Giersch, 1988]). Dieser Weg hat sich als sehr zeitaufwendig und mühsam erwiesen. Fortschritte hat es häufig auch deshalb nicht gegeben, weil die Mitgliedsländer die Protektion, die die einzelstaatlichen Vorschriften für heimische Unternehmen und Branchen beinhalten, nicht aufgeben wollten. Wo dennoch Beschlüsse gefaßt wurden, waren sie häufig derart perfektionistisch, daß sie für die Unternehmen zusätzliche Kosten bedeuteten. Auch waren die Ergebnisse der Gemeinsamen Politiken im allgemeinen wenig zufriedenstellend, beispielsweise in der Agrarpolitik oder in der Eisen- und Stahlpolitik.

Im Gefolge des Cassis-de-Dijon-Urteils des Europäischen Gerichtshofes von 1978 ist die Kommission mehr und mehr von der Harmonisierungsstrategie abgerückt. Das Urteil besagt, daß nichttarifäre Handelshemmnisse (und Maßnahmen gleicher Wirkung) von den Mitgliedsländern nur aufgrund zwingender Erfordernisse aufrechterhalten werden dürfen. Im Grundsatz gilt, daß Güter, die in einem Mitgliedsland nach dessen Vorschriften (z. B. zum Schutze der Gesundheit) rechtmäßig

hergestellt und in den Verkehr gebracht werden, ohne weiteres in die übrigen Mitgliedsländer eingeführt werden dürfen (Ursprungslandprinzip). Dieses Prinzip wird von der Kommission auch auf die Dienstleistungen übertragen. Nach ihrem "neuen Lösungsansatz" für den Abbau der technischen Handelshemmnisse, der vom Rat verabschiedet worden ist, sollen gemeinschaftlich nur noch wesentliche Erfordernisse in Bereichen wie Gesundheit, Sicherheit, Umwelt- und Verbraucherschutz beschlossen werden, denen nationale Vorschriften genügen müssen, damit Güter und Dienstleistungen, die ihnen entsprechen, EG-weit vertrieben werden dürfen. Dem Ursprungslandprinzip entspricht auch, daß die Mitgliedsländer ihre Zulassungsprüfungen und -bescheinigungen gegenseitig anerkennen, wie die Kommission vorgeschlagen hat. Der Übergang auf das Ursprungslandprinzip bedeutet, daß nunmehr nationale Rechtsregeln in Wettbewerb treten [Siebert, 1989]. Zu erwarten ist, daß sich auf die Dauer die Regeln durchsetzen werden, unter denen Ziele effizient erreicht werden, die Unternehmen also am billigsten produzieren können, und daß Ziele sich - auch ohne Vorabharmonisierung - annähern.

Unverkennbar ist auch ein Wandel hinsichtlich wichtiger Bereiche, die staatlich reguliert sind. Teilweise hat auch hier der Europäische Gerichtshof politische Bewegung bewirkt, wo sich die Regierungen lange Zeit gegenseitig blockierten, so durch sein Urteil aus dem Jahre 1985, nach dem in angemessener Zeit im Verkehrssektor internationale Dienstleistungsfreiheit in der EG herzustellen ist und für gebietsfremde Unternehmen Teilnahmemöglichkeiten am Verkehr innerhalb anderer EG-Länder zu schaffen sind. Wichtig ist aber auch ein Strategiewechsel. Herrschte lange Zeit das Bemühen vor, an die Stelle regulierender nationaler Politiken eine gemeinsame Politik zu setzen, wie es auch der Vertrag vorsieht, also Regulierung durch die EG, so haben sich die Akzente deutlich in Richtung auf die Deregulierung verschoben. Dabei waren vermutlich auch Einflüsse von außen bedeutsam, wie die Deregulierung des Luftverkehrs in den USA, die die Wettbewerbsfähigkeit amerikanischer Gesellschaften auch im internationalen Luftverkehr beträchtlich gesteigert hat, und das Drängen einzelner Mitgliedsländer wie des Vereinigten Königreichs, das seinen Luftverkehr bereits stark dereguliert hat. Ferner hat sicherlich eine Rolle gespielt, daß die Reglementierungen, aber auch die Protektion, die die staatlichen Interventionen bedeuten, die Erschließung und Nutzung neuer Technologien, beispielsweise in der Telekommunikation, stark hemmen. Dieses ist auch ein wichtiger Grund dafür, daß die nationale Beschaffungspolitik, zum Beispiel durch die Postverwaltungen, dem Angebot und Wettbewerb der Unternehmen aus allen Mitgliedsländern geöffnet werden soll.

Tabelle 3 - Ausgewählte Maßnahmen zur Vollendung des Europäischen Binnenmarktes bis 1992

| Zeitpunkt(a) | Art der Maßnahme |
|--------------|---|
| 7.5.1985 | Neue Konzeption der technischen Harmonisierung und Normung. Die Mitgliedsländer beschließen die gegenseitige Anerkennung nationaler Normen, sofern diese grundlegenden Sicherheitsanforderungen entsprechen. Damit entfällt die Notwendigkeit, die Normen für einzelne Produkte zu harmonisieren. |
| 17.11.1986 | Der Europäische Rat beschließt Maßnahmen zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs. Langfristige Handelskredite, der Erwerb ausländischer Wertpapiere und die gegenseitige Zulassung von Wertpapieren am Kapitalmarkt werden mit Wirkung vom 28.2.1987 liberalisiert. Längere Übergangsfristen gelten für Portugal, Spanien, Italien, Irland und Griechenland. Für den Fall außergewöhnlich umfangreicher kurzfristiger Kapitalbewegungen bei Spannungen auf dem Devisenmarkt ist eine Ausnahmeregelung vorgesehen. Im Kapitalverkehr mit Drittländern ist grundsätzlich der gleiche Grad an Liberalisierung anzuwenden wie im Innern der Gemeinschaft (erga-omnes-Prinzip). |
| 25.6.1987 | Richtlinie über einfache Druckbehälter, gültig ab 1.7.1990. Erste Maßnahme auf der Basis der neuen Konzeption der technischen Harmonisierung. |
| 1.7.1987 | Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte zur Änderung und Ergänzung des EWG-Vertrages insbesondere zwecks Errichtung des Binnenmarktes. (Enthält unter anderem die Bestimmung, das Äquivalenzprinzip im Sinne des Cassis-de-Dijon-Urteils auch für Rechts- und Verwaltungsvorschriften vor Ende des Jahres 1992 mit qualifizierter Mehrheit anzuwenden.) |
| 4.8.1987 | Die Kommission unterbreitet dem Rat einen Vorschlag zur Annäherung der Mehrwertsteuersätze und zur Angleichung der Verbrauchsteuern. |
| 14.12.1987 | Der Rat beschließt Maßnahmen zur Liberalisierung des Luftverkehrs. |
| 16.2.1988 | Die Kommission legt ihre Vorschläge für die zweite Richtlinie zur Koordinierung des Bankenrechts vor. |
| 22.3.1988 | Der Rat beschließt die Richtlinie über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Lieferaufträge, die am 1.1.1989 in Kraft tritt. |
| 21.6.1988 | Der Rat beschließt, für Unternehmen des Straßengüterfernverkehrs die Gemeinschaftskontingente, die bilateralen Kontingente zwischen Mitgliedstaaten sowie die Kontingente für den Transitverkehr nach oder aus Drittländern ab 1.1.1993 aufzuheben; 1988 und 1989 werden die Gemeinschaftskontingente um jeweils 40 vH erhöht. |
| 22.6.1988 | Der Rat verabschiedet die Schadensversicherungsrichtlinie. Liberalisierung des Versicherungsmarktes für Großrisiken ab 1.1.1990. Halbierung der quantitativen Anforderungen ab 1.1.1993. |
| 24.6.1988 | Der Rat beschließt die noch ausstehende Richtlinie zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs. |
| 21.12.1988 | Vorläufige Annahme der Maschinenrichtlinie entsprechend der neuen Konzeption der technischen Harmonisierung. |
| 21.12.1988 | Richtlinie zur gegenseitigen Anerkennung der Hochschuldiplome. (Ausgenommen sind Berufe, für die es Einzelrichtlinien gibt, z.B. Apotheker, Architekten.) |
| 8.2.1989 | Die Kommission schlägt vor, eine EG-einheitliche Quellensteuer von mindestens 15 vH auf Zinserträge einzuführen. |

(a) Datum der Beschlußfassung des Rates bzw. der Kommission.

Quelle: Kommission [e, lfd. Jgg.]; ABI. [lfd. Jgg.].

Einige Maßnahmen zur Vollendung des Binnenmarktes können Tabelle 3 entnommen werden. Weitreichende Beschlüsse müssen noch getroffen werden. Auch ist keineswegs sicher, daß mit dem Ablauf des Jahres 1992 der Europäische Binnenmarkt verwirklicht sein wird, zumal die Regierungen in der Schlußakte zur EEA niedergelegt haben: "Die Festsetzung des Termins '31. Dezember 1992' bringt keine automatische rechtliche Wirkung mit sich". Gleichwohl gibt es Festlegungen in den maßgeblichen Dokumenten, Erwartungshaltungen in der Öffentlichkeit und ein Drängen von Mitgliedsländern, oft auf recht verschiedenen Gebieten, die zwar eine Verzögerung nicht ausschließen, einen Stillstand oder gar eine Umkehr auf dem Wege zum Europäischen Binnenmarkt aber wenig wahrscheinlich machen. Besonders wichtig ist, daß im Grundsatz das Ursprungslandprinzip als Leitlinie für den Binnenmarkt anerkannt ist, weil es bedeutet, daß die Integration der Märkte nicht warten muß, bis sich die Regierungen auf Vorschriften und Politiken geeinigt haben, sondern voraneilen kann [Giersch, 1988]. Aus diesem Grunde ist auch zu vermuten, daß sich mehr Unternehmen und Branchen als diejenigen, die bereits unmittelbar von Beschlüssen betroffen sind, auf den Binnenmarkt einstellen.

VII. Zur sozialen Dimension des Binnenmarktes

Mit der schrittweisen Verwirklichung des Binnenmarktes und dem Näherrücken des Jahres 1992 ist eine Diskussion über die soziale Dimension aufgekommen, die der Markt haben müsse. Eine solche soziale Dimension ist nicht Bestandteil des Binnenmarktprogramms. Die Diskussion hat sich vielmehr an den Folgewirkungen entzündet, die der geplante Abbau der bestehenden Hemmnisse haben kann. Mit ihm verstärkt sich nämlich der Standortwettbewerb der Regionen um Investoren. In der Bundesrepublik ist ein umfangreiches System sozialer Sicherungs- und Umverteilungsmaßnahmen errichtet worden, das zusammen mit vielfältigen Schutzvorschriften für Arbeitskräfte eine beträchtliche Kostenbelastung für die Unternehmen bedeutet. In den meisten anderen Mitgliedsländern, insbesondere in Portugal oder Spanien, sind solche Maßnahmen weniger umfangreich und damit die Belastungen für die Unternehmen geringer. Für sich genommen werden also in dem Maße, wie hier regionale Unterschiede bestehen, Wettbewerbsvor- oder -nachteile begründet, die die Standortattraktivität beeinflussen [Donges, 1989].

Nun sind solche sozial begründeten Kosten ebenso wie andere Kosten - beispielsweise Arbeitsentgelte oder Kosten für den Umweltschutz - nur die eine Determinante der Standortattraktivität. Die andere ist die Produktivität der Unter-

nehmen am jeweiligen Standort, die insbesondere von der Qualifikation der Arbeitskräfte, aber auch von komplementären Leistungen des Staates für die Unternehmen abhängt, so im Bereich öffentlicher Infrastruktur. Beide zusammen, Kosten und Produktivität, bestimmen, wie rentabel Unternehmen produzieren können, wie attraktiv mithin ein Standort ist. Zu einem niedrigen Produktivitätsniveau muß deshalb ein niedriges Kostenniveau kommen. Aus diesem Grunde können sich Länder wie Portugal und Spanien, deren Produktivitätsniveaus wesentlich niedriger sind als das in der Bundesrepublik, für soziale Zwecke, Arbeitsentgelte oder Maßnahmen zum Umweltschutz insgesamt nur geringere Kosten erlauben, soll dies nicht zu Lasten der Beschäftigung gehen. Deshalb ist es verfehlt, im Hinblick auf weniger entwickelte Länder allgemein von Lohndumping oder mit Bezug auf den Gemeinsamen Binnenmarkt von der Gefahr eines Sozialdumpings durch einige Mitgliedsländer zu sprechen, wie es zunehmend der Fall ist. Tatsächlich müssen solche Länder ihre niedrigeren Arbeits- und Sozialkosten als Wettbewerbsvorteile nutzen, und je rascher sie aufholen wollen, desto mehr müßte der Anstieg dieser Kosten hinter dem der Produktivität zurückbleiben, damit sie Kapital attrahieren und über die interne Ersparnis hinaus investieren können. Wichtig ist zu erkennen, daß ein rascheres Wachstum in diesen Ländern und Regionen nicht zu Lasten anderer Länder gehen muß, denn es eröffnet zusätzliche Ausweitungsmöglichkeiten für die internationale Arbeitsteilung.

Vermutlich belegt die Tatsache, daß mit den Fortschritten bei der Verwirklichung des Binnenmarkts nun die Diskussion um die Gefahren eines Sozialdumpings immer intensiver wird, vor allem zweierlei: Nämlich zum einen, daß die Hemmnisse, die jetzt abgebaut werden, bedeutsame Protektionsinstrumente sind, im Binnenmarkt also mit beträchtlichen strukturellen Anpassungserfordernissen gerechnet werden muß, und zum anderen, daß in der Bundesrepublik, im Vergleich zu anderen Ländern, das Kostenniveau, auch bestimmt durch Sozial- und Arbeitsschutzkosten, relativ zum Produktivitätsniveau sehr hochgeschraubt worden ist. Das wird Unternehmen, für die die besonderen Kostenfaktoren des Standorts Bundesrepublik schwerer wiegen als der besondere Nutzen (z.B. Qualität der Arbeitnehmer, Infrastruktur oder auch sozialer Friede) veranlassen, ihre Produktion oder Teile davon in das Ausland zu verlagern oder die Fertigungstiefe hier zu verringern und Vorprodukte von dort zu beziehen. Die Unternehmen müssen diese Möglichkeit der Kostensenkung nutzen (dürfen), weil sie sonst im Wettbewerb mit internationalen Anbietern unterliegen werden.

Bedenklich sind nicht solche Verlagerungen an sich, sind sie doch der internationalen Arbeitsteilung immanent, sondern das Ausbleiben von Investitionen,

mit denen komparative Vorteile neu erschlossen und Arbeitsplätze geschaffen werden können. Der Europäische Binnenmarkt wird in dieser Hinsicht verlangen, daß in der Bundesrepublik auch die Kosten gesenkt werden, die durch Sozial- und Schutzmaßnahmen entstehen. Das bedeutet nicht, daß wesentliche Elemente der Sicherungssysteme aufgegeben werden müßten oder gar, daß in einen Wettbewerb bei Sozialdumping eingetreten werden muß. Erforderlich ist es aber, Vorschriften und Maßnahmen dort zu lockern oder abzuschaffen, wo sie unnötig die Flexibilität der Unternehmen einschränken, eine höhere Auslastung der Produktionskapazitäten behindern, die Rentabilität von Investitionen verringern und insgesamt für die Arbeitnehmer unter der Berücksichtigung ihrer Interessen an Arbeitsplätzen, Qualifikation und steigenden Einkommen mehr Schaden als Nutzen stiften. Aus diesem Grunde ist es auch wenig verständlich, wenn beispielsweise der zeitlichen Flexibilisierung des Arbeitseinsatzes mit dem Argument begegnet wird, es gelte soziale Errungenschaften zu verteidigen - Errungenschaften, die sich unter veränderten Bedingungen als gefährlicher Ballast erweisen können. Im übrigen gilt wohl, daß sich die Gewerkschaften und Arbeitgeber in anderen Ländern hüten werden, unsere kostspieligen Sozial- und Schutzstandards in ihre Tarifverträge zu übernehmen oder zu dem Zweck, deutsche Standards durchzusetzen, europaweite Tarifverträge abzuschließen, wie es Gewerkschafts- und Unternehmensvertreter in der Bundesrepublik fordern.

Die EG-Kommission meint, durch Ausbau des "sozialen Dialogs" auf Gemeinschaftsebene und die Formulierung eines gemeinschaftlichen Arbeitsrechts eine bessere gesellschaftliche Akzeptanz des Binnenmarktes erreichen zu können, "weil er zu einem Konsens zu führen vermag, der später in konkrete Vorschläge für neue Gemeinschaftsregelungen einmünden kann" [Kommission, c, Ziff. 59]. Zu befürchten ist allerdings, daß es bei diesem sozialen Dialog vornehmlich darum gehen wird, die Arbeitnehmerentgelte, einschließlich der geldwerten Schutzrechte, innerhalb der Gemeinschaft zu nivellieren, und zwar stärker und auf höherem Niveau, als es unter dem Einfluß der Marktkräfte der Fall wäre - und als es der unterschiedlichen Arbeitsproduktivität in den wohlhabenderen und den ärmeren Ländern entspräche. Es ist die Neuauflage des alten Mißverständnisses, mit politischem Konsens - was allemal Kompromiß bedeutet - könnten ökonomische Gesetzmäßigkeiten außer Kraft gesetzt werden.

Forderungen, die deutschen Sozialstandards müßten schrittweise in das Gemeinschaftsrecht übernommen werden, könnten sich als nachteilig sowohl für die einzelnen Mitgliedstaaten der EG als auch für die Gemeinschaft insgesamt erweisen. Vielfach schadet Sozialpolitik gerade denjenigen, denen sie eigentlich nützen soll.

Sie begünstigt z.B. derzeit Arbeitsplatzbesitzer und behindert indirekt Arbeitsplatzsuchende. So wirken die deutschen Sozialplanvorschriften, das stringente Kündigungsschutzrecht etc. hemmend auf die Einstellung zusätzlicher Arbeitskräfte. Nachteilig auf die Einstellung von Frauen wirken sich zahlreiche Regulierungen aus, die zu ihrem Schutz gedacht sind. Werden die finanziellen Lasten den Arbeitgebern aufgebürdet, bezahlen die Frauen die Kosten ihrer Förderung in Form geringerer Beschäftigungs- und Aufstiegsmöglichkeiten selber. Hingewiesen sei auch auf die hohen Kosten durch die Kranken- und die Rentenversicherung, die sich zu einem großen Teil aus Maßnahmen ergeben, die nicht dem Versicherungsprinzip entsprechen.

Im Vordergrund aller Überlegungen zur sozialen Sicherung - auch im sozialen Dialog - sollte die Frage stehen, was gut ist für die Menschen. Hier gilt es zu sehen, daß mit der Gewährung von Schutz und Sicherung oft zugleich Bevormundung, Behinderung und Schädigung verbunden sind (z.B. erschwert ein besonderer Kündigungsschutz für ältere Arbeitnehmer diesen das Finden einer Beschäftigung; hohe Soziallasten behindern das wirtschaftliche Vorankommen weniger entwickelter Länder und leisten der Arbeitslosigkeit Vorschub). Eine kostenlose Einkommensgarantie und soziale Sicherung gibt es nicht - jemand muß die Kosten tragen. Das Ausmaß und die Art und Weise der sozialen Sicherung mag in den einzelnen Staaten unterschiedlich eingeschätzt werden. Ihre sozialpolitischen Regelungen differieren sowohl der Art und Struktur (staatliche versus private Vorsorge) als auch dem Niveau nach. Manche Schutzrechte, die in der Bundesrepublik vertretbar sind, sind für die Arbeitnehmer in produktivitätsschwachen Ländern und Regionen zu teuer. Dies sollte bei den Überlegungen zu einem "sozialen Sockel" in der EG berücksichtigt werden, zumal die Vielfalt - Traditionen und Prioritäten - bei den Systemen der sozialen Sicherheit erhalten bleiben soll.

Eine Sozialcharta, wie sie für die EG beabsichtigt ist, sichert soziale Grundrechte zu. Anders als die staatsbürgerlichen Grundrechte freiheitlicher Staatsverfassungen geht es hierbei nicht um Abwehransprüche des einzelnen gegen den Staat, sondern um Leistungsansprüche des einzelnen an den Sozialstaat. Dabei wird offenbar nicht bedacht, daß auch für diesen die ökonomischen Ressourcen zwangsläufig begrenzt sind. Eine Sozialcharta darf nicht finanzielle Rechtsansprüche gegen das Gemeinwesen einräumen, ohne vorher zu bestimmen, welche Pflichten jeder für die Finanzierung dieses Sozialwesens zu übernehmen hat.

Eine Sozialcharta, die vorwiegend Anspruch auf eine Umverteilung der Mittel verheißt, gefährdet nicht nur die wirtschaftlichen Ziele der EG, sondern auch die sozialen Ziele der Gemeinschaft. Die "soziale Dimension" der Europäischen Gemein-

schaft reicht weit über eine bloße Akzeptanzkasse für den Binnenmarkt hinaus. Weder die Harmonisierung national gewachsener Sozialvorschriften noch die Summe der nationalen Sozialsysteme noch ein gemeinschaftliches Sozialsupplement können ein der Europäischen Gemeinschaft angemessenes und von ihr tragbares Sozialsystem ergeben. Es lohnt, über eine zeitgemäße europäische Sozialordnung gründlicher nachzudenken, statt Kataloge sozialer Grundrechte aufzustellen.

VIII. Europäischer Binnenmarkt - Festung Europa?

Mit dem Abbau der Hemmnisse im Inneren steigt das Protektionsniveau der EG nach außen relativ an. Es ist insoweit mit einer verstärkten Integration der Märkte der Mitgliedsländer zu rechnen, zugleich aber mit weniger Integrationsanreizen gegenüber Drittländern. Nun müssen die Integrationswirkungen der Schaffung des Binnenmarkts nicht notwendigerweise die Integration mit Drittländern behindern. Entscheidend wird sein, wie dynamisch sich der Binnenmarkt entwickelt und welche Anregungen er für die Weltwirtschaft insgesamt vermittelt. So ging die Errichtung der Zollunion der EWG wohl nicht zu Lasten des Handels mit Drittländern, weil das kräftige Wirtschaftswachstum in der Gemeinschaft belebend wirkte. Allerdings wurde mit der Verwirklichung der Zollunion zugleich das Zollniveau gegenüber anderen Ländern gesenkt und durch internationale Vereinbarungen weiter verringert. Es wäre auch jetzt angebracht, den Abbau der Hemmnisse im Inneren, vor allem im Bereich der Dienstleistungen, durch eine Verringerung der Außenprotektion zu ergänzen. Dies entspräche auch den Zielen der Uruguay-Runde des GATT und würde dazu beitragen, daß die Wohlfahrtsgewinne, die der Europäische Binnenmarkt verspricht, nicht durch Wohlfahrtsverluste infolge Diskriminierung Dritter verringert werden.

Tatsächlich besteht aber die Gefahr, daß die Gemeinschaft sich stärker abschottet und, wie viele befürchten, zur Festung Europa entwickelt. Dafür könnten mehrere Aspekte sprechen. Erstens hat die EG für eine wachsende Zahl von Produkten mit einzelnen Lieferländern Selbstbeschränkungsabkommen ausgehandelt oder die Einfuhr mengenmäßig begrenzt. Beispiele gibt es bei Automobilen oder in der Unterhaltungselektronik und insbesondere im Textil- und Bekleidungssektor, wo die Gemeinschaft im Rahmen des Welttextilabkommens Handelsbeschränkungen gegenüber 23 Exportländern in Asien, Lateinamerika und Osteuropa durchgesetzt hat. Zu solchen Maßnahmen könnte sie sich um so mehr veranlaßt sehen, je stärker sie ihre weltwirtschaftliche Position durch die Verwirklichung des Binnenmarktes

einschätzt. Zweitens haben die nationalen Regierungen unter Verweis auf die Art. 108 und 109 EWG-Vertrag mit Duldung durch die Kommission der EG zunehmend eigene Handelshemmnisse gegenüber Drittländern eingeführt, insbesondere mengenmäßige Importbeschränkungen und freiwillige Selbstbeschränkungsabkommen. Die im EWG-Vertrag als Grundlage für solche Maßnahmen angeführten Zahlungsbilanzschwierigkeiten werden dabei als starker Konkurrenzdruck für inländische Produzenten durch Anbieter aus Drittländern interpretiert. Entfällt die Möglichkeit, derartige nationale Schutzmaßnahmen zu verfügen, die auch dauerhaft praktiziert werden, ist damit zu rechnen, daß der einzelstaatliche Druck auf die Kommission zunimmt, künftig EG-weite Handelsbeschränkungen einzurichten.

Drittens werden, sofern auf Gemeinschaftsebene Einfuhrkontingente gegenüber Drittländern eingeführt werden, zugleich nationale Quoten vereinbart, denen entsprechend die Kontingente auf die Mitgliedsländer aufgeteilt werden. Zwar hat der Europäische Gerichtshof bereits 1985 entschieden, daß einmal im Rahmen von Gemeinschaftskontingenten in ein Mitgliedsland eingeführte Waren unbeschränkt und zollfrei in andere Mitgliedsländer ausgeführt werden dürfen. Tatsächlich verhindern die Länder solche Umgehungseinfuhren aber weitgehend. Ebenso verhindern sie, gestützt auf Art. 115 EWG-Vertrag, daß bilateral vereinbarte handelsbeschränkende Maßnahmen einzelner Länder durch Importe aus anderen Mitgliedsländern unterlaufen werden. Fallen die Grenzkontrollen innerhalb der EG, dann könnte der Wettbewerbsdruck auf nationale Produzenten, die jetzt durch die einzelstaatlichen Maßnahmen gegen Einfuhren aus Drittländern über Mitgliedsländer geschützt werden, stark zunehmen. Auch dies läßt befürchten, daß die Errichtung des Binnenmarktes und vermehrte nationale Protektionsforderungen Hand in Hand gehen und sich letztlich in einer stärkeren Abschließung der EG nach außen niederschlagen werden.

Viertens hat das offenbare Zurückbleiben europäischer Unternehmen auf manchen Gebieten der Mikroelektronik und bei deren Anwendung insbesondere in der Informations- und Kommunikationstechnik sowie auf dem Gebiet der Biotechnologie die Kommission zu industrie- und forschungspolitischen Strategien veranlaßt, mit denen Märkte für EG-Unternehmen zurückerobert werden sollen. Unterstützt werden solche Maßnahmen schon jetzt durch Außenhandelsprotektion, und die Gefahr ist groß, daß zunehmender Schutzbedarf gesehen wird. Auch die Subventionen, die im Rahmen der Strategien geleistet werden, sind außenhandelswirksame Protektionsmaßnahmen, und ihre Aufstockung zeichnet sich für den Fall wohl ab, daß die Fortschritte beim Aufholen geringer ausfallen als erhofft. Nicht zu unterschätzen ist auch, daß die europäischen Normen, die die so oft als Protektionsinstru-

ment genutzten nationalen Normen ersetzen sollen, ihrerseits zum Schutze gegenüber Drittländern eingesetzt werden.

Besonders bedenklich ist schließlich, daß die Kommission der künftigen Handelspolitik das Prinzip der Reziprozität zugrunde legen will, "damit anderen Handelspartnern nicht die Vorteile des größeren Gemeinschaftsmarktes geboten werden, ohne daß sie selbst Zugeständnisse machen" [Kommission, a]. Dieser Bilateralismus verstößt nicht nur gegen fundamentale Regeln des GATT und ist deshalb geeignet, den Verfall der offenen Welthandelsordnung weiter voranzutreiben, die den Aufschwung des Welthandels und der internationalen Arbeitsteilung in den Nachkriegsjahrzehnten entschieden gefördert hat, sondern diese Reziprozität ist vor allem auch gegen die Interessen der Bürger in der EG selbst gerichtet. Der Ausschluß von Anbietern aus Drittländern, gleich wie er motiviert wird, bedeutet stets weniger Konkurrenz und damit Schutz für inländische Produzenten, er bedeutet weniger Produktvielfalt und teurere Produkte, er diskriminiert auch exportierende Unternehmen, weil sie Vorprodukte teurer beziehen müssen oder gar nicht beziehen können, und weil sich die Importprotektion in einem höheren Kurs der Inlandswährung niederschlägt. Daß unter diesen Umständen die Interessen der Verbraucher nicht gewahrt sind und Ressourcen verschwendet werden, ist offensichtlich.

Aus diesen Gründen, aber auch weil die EG selbst mit einem Fünftel an den Weltexporten beteiligt ist, sollte sie bestrebt sein, dem immer stärker werdenden Hang zu Protektion und Bilateralismus in den weltwirtschaftlichen Beziehungen zu begegnen. Sicherlich ist das Potential für Wachstum und Beschäftigung beträchtlich, das die Errichtung des Binnenmarktes durch die Integration der Märkte der Mitgliedsländer bietet, und je größer die Erfolge in dieser Hinsicht sind, um so mehr kann vermutlich der Protektionsdruck aufgefangen werden. Völlig unabhängig davon sollte aber bedacht werden, daß die verstärkte Integration der Weltwirtschaft insgesamt erheblich größere Dimensionen aufweist. Für diese Integration, insbesondere die der heute noch wenig entwickelten Länder, trägt die EG entscheidende Verantwortung, und zwar Verantwortung, die sich schon aus der eigenen Interessenlage herleiten läßt.

Literaturverzeichnis

- AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (ABl.), Luxemburg, lfd. Jgg.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (BMF), Informationsdienst zur Finanzpolitik des Auslands, Nr. 1, Bonn, 18.7.1988.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (BMWi), Jahreswirtschaftsbericht 1988 der Bundesregierung. Bonn 1988.
- DICKE, Hugo, Adrian BOTHE, Hans BÖHME, Ernst-Jürgen HORN, Harmen LEHMENT, Eckhard KANTHACK, Henning SICHELSCHEIDT, Joachim ZIETZ, EG-Politik auf dem Prüfstand. Wirkungen auf Wachstum und Strukturwandel in der Bundesrepublik. Kieler Studien, 209, Tübingen 1987.
- DONGES, Juergen B., Die EG auf dem Weg zum Binnenmarkt? Erwartungen, Konsequenzen, Probleme. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 360, Februar 1989.
- , Klaus-Werner SCHATZ, Staatliche Interventionen in der Bundesrepublik Deutschland. Umfang, Struktur, Wirkungen. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 119/120, Mai 1986.
- , Christiane KRIEGER, Rolf J. LANGHAMMER, Klaus-Werner SCHATZ, Carsten S. THOROE, The Second Enlargement of the European Community. Adjustment Requirements and Challenges for Policy Reform. Kieler Studien, 171, Tübingen 1982.
- GIERSCH, Herbert, Der EG-Binnenmarkt als Chance und Risiko. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 147, Dezember 1988.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Kommission) [a], Vollendung des Binnenmarktes - Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat. Brüssel 1985.
- [b], The Economics of 1992. European Economy, 35, Brüssel, März 1988.
- [c], Die soziale Dimension des Binnenmarktes. Brüssel 1988.
- [d], Vollendung des Binnenmarktes: ein Raum ohne Binnengrenzen. Bericht über den Stand der Arbeiten gemäß Artikel 8b des EWG-Vertrags. Brüssel 1988.
- [e], Dokumente. Luxemburg, lfd. Jgg.
- KRÄMER, Hans R., Rechtliche Aspekte und Probleme der Vollendung des EG-Binnenmarktes. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 310, Dezember 1987.

SCHATZ, Klaus-Werner, "Die Europäische Gemeinschaft auf dem Weg zu einem gemeinsamen Binnenmarkt?". In: Lothar SPÄTH, Christian DRÄGER (Hrsg.), Die Europäische Gemeinschaft in der Weltwirtschaft. Baden-Baden 1987, S. 151-170.

SIEBERT, Horst, Perspektiven zur Vollendung des europäischen Binnenmarktes. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 346, Januar 1989.