

## Binnenmarktpolitik

HUGO DICKE

Am 1. Januar 1993 war — so die Kommission<sup>1</sup> — der Startschuß für den Raum ohne Grenzen im Inneren gefallen. Zwar waren 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 stehen.

### *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) mit vielen Maßnahmen zur Kontrolle des Binnenmarktrechtes und zur Information befaßt waren, jedoch auch noch erstaunlich viele Rechtsetzungsvorhaben und Rechtsetzungsakte auf den Weg gebracht haben. Eine Synopsis der Binnenmarktpolitik nach Art und Anzahl der Aktivitäten läßt deutlich werden, daß das Schwergewicht der Gesetzgebung und der Gesetzesvorhaben mit 68 Maßnahmen beim Warenrecht ruhte. 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<sup>2</sup>. Mit dem Verfahren ist beabsichtigt, den Staaten der EU die gegenseitige Anerkennung einzelstaatlicher Verkaufszulassungen von Arzneimitteln zu ermöglichen, weil künftig die Zulas-

sung 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<sup>3</sup>. Für den Bereich Lebensmittel wurden mehrere Rechtsvorschriften erlassen 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<sup>4</sup>. Für (zwei und dreirädrige) Kraftfahrzeuge beschloß der Rat auf der Basis der Rahmenrichtlinie 92/61<sup>5</sup> 24 Einzelrichtlinien, die die Beschaffenheit von Teilen der Kraftfahrzeuge definieren. In zwei weiteren Richtlinien des Rates wird unter anderem festgelegt, wie die Beleuchtungs- und Signaleinrichtungen anzubauen sind und wo die amtlichen Kennzeichen angebracht werden müssen<sup>6</sup>. 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<sup>7</sup>. 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. Dezember 1992 abgeschlossen war. So wurden im Laufe des Jahres 1993 sieben 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 wurden 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 von 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<sup>8</sup>. 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 Mrd. ECU gewährt, das unter anderem 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 als bisher offenlegungspflichtig sein.

Die Grenzkontrollen, die aus steuerlichen Gründen an den Binnengrenzen durchgeführt wurden, 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<sup>9</sup>. Mehrere Mitgliedstaaten wurden ermächtigt, Sondermaßnahmen zur Vereinfachung der Steuererhebung bei den Unternehmen einzuführen. Im Dezember 1993 nahm der Rat nach langwierigen Verhandlungen einen Vorschlag<sup>10</sup> für eine Mehrwertsteuer Sonderregelung für Gebrauchtgegenstände, Kunstgegenstände, Sammlungsstücke und Antiquitäten sowie einen Vorschlag<sup>11</sup> zur Einführung von Steuerfreibeträgen für Reisende in der Europäischen Union an. Mehrere Vorschläge für ein gemeinsames Steuerrecht wurden von der Kommission dem Rat zugeleitet. Eines 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 Erträge aus Sparguthaben 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 Maastrichter 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 Maastrichter Vertrages erst am 1. November 1993 erfolgte.

### *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 gegeben worden waren. Es ging meist um Anpassung des Rechts an den technischen Fortschritt. Es befremdet, daß der Gesetzgeber sich den Technikern in der Industrie anpassen muß und nicht umgekehrt, die Ingenieure den Gesetzen. 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<sup>12</sup>. Die Kommission ihrerseits sah sich genötigt, Entwürfe technischer Vorschriften, die ihr gemäß Richtlinie 88/182/EWG<sup>13</sup> 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, 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<sup>14</sup>. 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, widerstrebenden Angehörigen nationaler Verwaltungen die Vorteile einer Einhaltung des Binnenmarktrechts zu verdeutlichen. 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.

#### *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 an 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 Handelsabkommen<sup>15</sup> sowie die Bereitschaft der EU, in bilateralen Verhandlungen mit wichtigen Handelspartnern den Binnenmarkt im Bereich des Beschaffungswesens (Bau- und Dienstleistungsaufträge sowie elektrische Anlagen) zu öffnen<sup>16</sup> und bei der Normung und Standardisierung verstärkt die Abstimmung mit anderen Normenorganisationen zu suchen<sup>17</sup>, 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 Mio. Menschen. Die Arbeitslosenquote beträgt rund 11% 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.

### *Der Binnenmarkt – eine Bilanz*

Die Kommission kommt in ihrer Bewertung des Binnenmarktprogramms zu einer eindeutig positiven Bilanz (Tabelle 1). Sie weist unter anderem aus, daß

*Tabelle 1: Bilanz der Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes*

Indikator	Effekt der Vollendung des Binnenmarktes
Bruttosozialprodukt	+ 0,5 Prozentpunkte Zunahme zusätzlich
Beschäftigung	+ 9 Mio. 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 geschützter Wirtschaftszweige in der EU	+ 200 Prozent
Zolldokumente	- 70 Mio. 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.

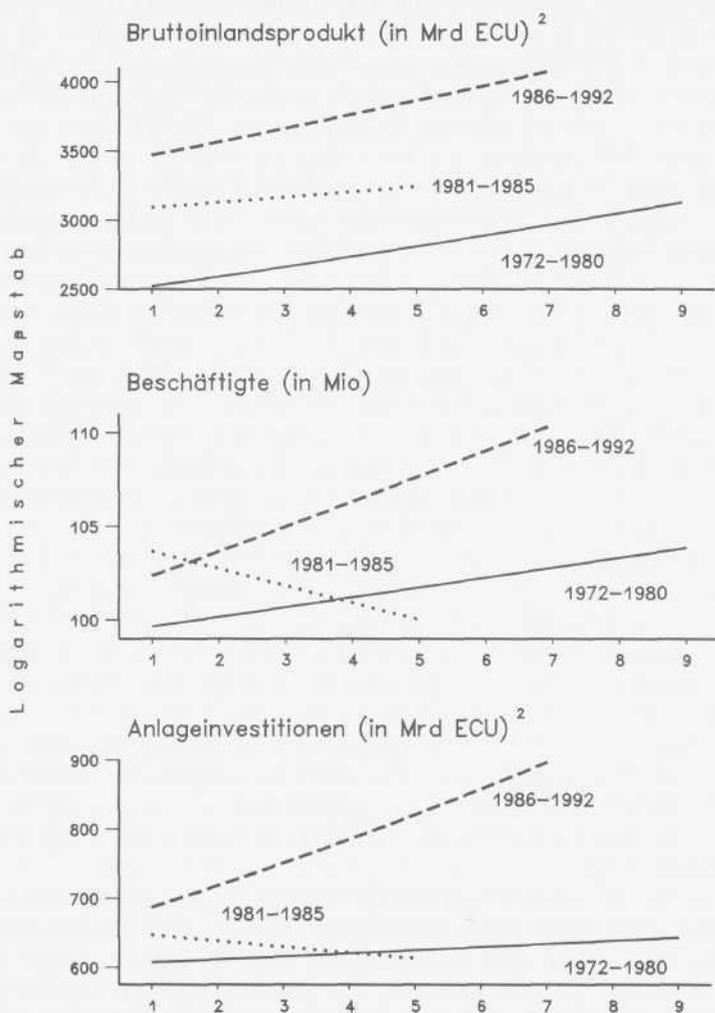
die Vollendung des Binnenmarktes 9 Mio. Arbeitsplätze in der Zeit von 1986 bis 1990 entstehen ließ, das Bruttoinlandsprodukt um jährlich 0,5 Prozentpunkte zusätzlich erhöht und eine Zunahme der Investitionen um 33,3% im Zeitraum 1985–1990 ausgelöst hat. Als Erfolg wird weiterhin die Zunahme von Unternehmenszusammenschlüssen 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 ver-

muten 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 —, über deren Plausibilität sich streiten läßt. 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 setzte 1986 weltweit ein Konjunkturaufschwung ein, der Anfang der 90er Jahre seinen Höhepunkt überschritt und von einer Rezession abgelöst wurde, die 1993 in der Europäischen Union wohl ihren Tiefpunkt erreicht hat. 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 Tabelle 2 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, Beschäftigte und Investitionen zwar etwas stärker zugenommen haben, jedoch weit weniger stark als die Kommission in ihrer Bilanz behauptet. Ob diese Unterschiede im Anstieg von Bruttoinlandsprodukt, Beschäftigung oder Investitionen allein dem Binnenmarkt zuzuschreiben sind oder andere Faktoren eine Rolle gespielt haben — etwa eine günstigere Auslandskonjunktur oder wachstumsorientierte nationale Wirtschaftspolitiken — ist eine andere Frage.

Die Zweifler an den Erfolgen des Binnenmarktes wird die Kommission mit ihrer Bilanz daher wohl kaum überzeugen können<sup>18</sup>. Die Kommission selbst scheint von Zweifeln an ihrer Bewertung des Binnenmarktes nicht frei zu sein, wenn sie schreibt "Wie erklärt es sich nun, daß alle diese Fortschritte (die der Binnenmarkt erbracht hat, d.V.) die Folgen der weltweiten Rezession (in der EU, d.V.) nicht wenigstens dämpfen konnten? Handelt es sich um einen erfolglosen Energieschub bei den Europäern?"<sup>19</sup>

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 Sekto-

Tabelle 2: Entwicklung von Bruttoinlandsprodukt, Beschäftigung und Anlageinvestitionen in der EU – 1972–1980, 1981–1985, 1986–1992 (Trendwerte)<sup>1</sup>



1 Die Schätzgleichung lautet:  $\ln y = a + bt$ .

2 Zu Preisen und Kaufkraftparitäten von 1985.

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

ren (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 EU im Rahmen der Binnenmarktpolitik unternommen worden, um die Marktsegmentierungen im Binnenmarkt zu beseitigen<sup>20</sup>? 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, unterschiedlichen Geschäftsgebräuchen oder Unterschieden der Geschäftssprache.

Die Organe der Europäischen Union können grundsätzlich — im Rahmen der Binnenmarktpolitik — bei den Ursachen zwei bis vier Abhilfe schaffen. Bei den Grenzkontrollen (Ursache vier), die wirklich präventiven Zwecken dienen, schließen die Europäischen Vertragswerke eine Gesetzgebungskompetenz der EU aus (nicht aber eine Überprüfung durch die Gerichte). 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 zwei) anbetrifft, so haben die Organe der EU, vor allem die Kommission und der Europäische Gerichtshof, Anstrengungen unternommen, die von Erfolg begleitet waren. Von größter Bedeutung dürfte sein, daß die Freiheit des Dienstleistungsverkehrs für rechtswirksam erklärt wurde, auch ohne daß zuvor ein gemeinsamer Rechtsrahmen geschaffen wurde und Ausnahmerecht für bestimmte Sektoren bei öffentlichen Ausschreibungen beseitigt wurden. 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.

### Anmerkungen

- 1 Kommission, 27. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1993, Luxemburg 1994, S. 37.
- 2 S. Richtlinien (RL) 93/39 EWG, Arzneimittel, 1993, ABl. der EG, L 214–24. 8. 1993; RL 93/40 EWG, Tierarzneimittel, ABl. L 214–24. 8. 1993; RL 93/41 EWG, technologisch wertvolle Arzneimittel, ABl. der EG, L 214–24. 8. 1993.
- 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. der EG, L 371/1, 3. 2. 1993.
- 5 ABl. der EG, L 225, 10. 8. 1992.
- 6 RL 93/92 EWG und 93/94 EWG, ABl. der EG, L 311, 14. 11. 1993.
- 7 RL 93/15/EWG: Sprengstoffe für zivile Zwecke, ABl. der EG, L 121, 15. 5. 1993.
- 8 RL 90/531 EWG, ABl. der EG, L 199/9. 8. 1993, 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. der EG, L 81, 26. 3. 1988.
- 14 ABl. der EG, C 334, 9. 12. 1993.
- 15 Vgl. hierzu: Langhammer, Rolf J.: 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 Beispielweise behauptet Teichmann, daß die im Cecchini-Bericht prognostizierten Effekte des Binnenmarktes weit überhöht seien, in: Teichmann, Ulrich, in: Impulse 11 (1992), S. 18–24.
- 19 Kommission der EG: Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung, Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Weißbuch, Brüssel, S. 3.
- 20 Zur Rolle der nationalen Regierungen und der EG-Institutionen bei der Marktintegration siehe: Vaubel, Roland: 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.

### Weiterführende Literatur

- Breitenacher, Michael: EG-Binnenmarkt aus Verbrauchersicht, München, 1993. – VII (Ifo-Studien zur europäischen Wirtschaft 7).
- Bundesministerium für Wirtschaft: Der europäische Binnenmarkt, Bonn 1993.
- Delors, Jacques: Das neue Europa, München 1993.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Europa als Aufgabe: ausgewählte Schriften zur europäischen Integration. Bearb.: Heinrich Matthes, Brüssel 1993.
- Schwarze, Jürgen (Hrsg.): Vom Binnenmarkt zur Europäischen Union: Beiträge zur aktuellen Entwicklung des Gemeinschaftsrechts, 1. Aufl., Baden-Baden 1993. (Schriftenreihe Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft 158).