# Binnenmarktpolitik

HANS-ECKART SCHARRER

Die Verwirklichung des Binnenmarktes '92 ist 1988/89 auf der politisch-administrativen Schiene wie auf der Marktschiene ein gutes Stück vorangekommen. Was das Marktgeschehen betrifft, so hat sich in der Wirtschaft nach anfänglicher Skepsis allgemein die Überzeugung durchgesetzt, daß der Binnenmarkt kommt und daß er einen schärferen Wettbewerb, aber auch neue Chancen mit sich bringt. Hierauf bereiten sich die Unternehmen vor: durch Investitionen und Akquisitionen, durch Rationalisierung der Produktion und ihre Konzentration auf weniger Standorte, durch Entwicklung neuer Produkte und die Anwendung innovativer Herstellungs- und Absatzmethoden. Ökonomisch verhalten sich die Unternehmen so, als sei der Binnenmarkt bereits vollendet, und sie realisieren damit schon heute einen Teil der mikroökonomischen und makroökonomischen Effizienz- und Wohlfahrtssteigerungen, die der Binnenmarkt – etwa nach den Berechnungen der Cecchini-Gruppe[1] – erst für 1993 und danach versprach[2].

Die politisch-administrative Ebene hatte für diesen Prozeß bereits 1985 – mit dem Weißbuch der Kommission[3] und der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) – den Anstoß gegeben, war dann aber hinter der Marktdynamik zurückgeblieben. Erst das Inkrafttreten der EEA am 1. Juli 1987 und die Verabschiedung des Reformpakets auf dem Sondergipfel des Europäischen Rates in Brüssel am 11./12. Februar 1988 machten den Weg für substantielle Fortschritte bei der Umsetzung des Weißbuchs frei[4]. Der neue Handlungsspielraum wurde vor allem von der deutschen Präsidentschaft in konstruktiver und effizienter Weise genutzt. So konnten der Europäische Rat[5] und die Kommission[6] am Jahresende 1988 eine zwar nicht euphorische, aber dennoch insgesamt befriedigende Halbzeitbilanz ziehen: Von den 279 angekündigten Vorschlägen des (überarbeiteten) Weißbuchs hatte die Kommission vier Fünftel dem Rat zugeleitet, der Rat hatte 109 davon verabschiedet, fünf Teilentscheidungen getroffen und in 16 Fällen einen gemeinsamen Standpunkt im Rahmen des Kooperationsverfahrens mit dem Parlament angenommen[7]. Erheblich weniger entscheidungsfreudig zeigte sich der Rat im ersten Halbjahr 1989. Bis Ende Mai erreichte die Zahl der Kommissionsvorschläge mehr als 90% der Weißbuch-Liste; der Rat hatte davon freilich erst 127 endgültig und weitere fünf teilweise angenommen, in sechs Fällen hatte er einen gemeinsamen Standpunkt verabschiedet[8] – das sind insgesamt nur acht Beschlüsse mehr als ein halbes Jahr zuvor. Die termingerechte Verwirklichung des Binnenmarktziels wird damit zunehmend in Frage gestellt – dreieinhalb Jahre sind eine kurze Zeit

für die Annahme der restlichen 141 Vorschläge und ihre Umsetzung in nationales Recht.

Deutlich ist vor allem, daß mit der Annäherung an den „harten Kern" des Binnenmarktprogramms – Abbau der Grenzkontrollen, Beseitigung nationaler Einfuhrbeschränkungen, Gestaltung der Wettbewerbs- und Industriepolitik (Fusionskontrolle), Harmonisierung der indirekten Steuern – die nationalen Widerstände stärker werden. Ob die 1988 betriebene Erschließung neuer Aktivitätsfelder für die Gemeinschaft – Europa der Arbeitnehmer (Sozialcharta), Wirtschafts- und Währungsunion – die Verwirklichung des Binnenmarktes fördert oder eher zu einer Verzettelung der Kräfte und zur Mobilisierung neuer Widerstände führt, ist eine Frage, der Kommission und Regierungschefs bisher ausgewichen sind. Die mit der Brügger Rede von Margaret Thatcher[9] entfachte Debatte über das wirtschafts- und sozialpolitische Leitbild der EG und über das Verhältnis zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten hat jedenfalls – ebenso wie die Kontroverse um die „Festung Europa" – grundsätzliche Meinungsunterschiede über das künftige ordnungspolitische Profil der Gemeinschaft offengelegt. So gab es 1988/89 nicht nur erkennbare Fortschritte auf dem Weg zum Binnenmarkt und neue Initiativen zur Erweiterung der Gemeinschaftskompetenzen, sondern es traten auch Grenzen der Integrationsstrategie und Widersprüche zwischen den Konzeptionen und Interessen der EG-Länder deutlich zutage.

*Wichtige Entscheidungen*

Auf einer ganzen Reihe von Feldern hat der Rat, zum Teil nach jahrelanger Blokkierung durch den Zwang zur Einstimmigkeit, jetzt Beschlüsse gefaßt, die den Binnenmarkt voranbringen. Hervorzuheben sind vor allem die Entscheidungen über die Liberalisierung des Kapitalverkehrs, die Deregulierung des Straßengüterverkehrs, die gegenseitige Anerkennung der Hochschuldiplome, die weitere Öffnung der staatlichen Beschaffungsmärkte, die grenzüberschreitende Dienstleistungsfreiheit in der Schadenversicherung und den Abbau zahlreicher technischer Handelshemmnisse.

Was die *technischen Handelshemmnisse* betrifft, so gingen Kommission und Rat mehrgleisig vor. Stark zurückgefahren wurde der traditionelle Ansatz der vertikalen, produktbezogenen Rechtsangleichung en détail. Neben der Änderung einiger älterer Richtlinien hat der Rat am 21. Dezember 1988 sein Harmonisierungswerk bei den „land- und forstwirtschaftlichen Zugmaschinen auf Rädern", Gegenstand unzähliger Satiren, mit einer letzten Richtlinie gekrönt. Der Euro-Trecker, ein interministerielles Gesamtkunstwerk, ist damit komplett, der Erteilung einer EWG-Betriebserlaubnis für dieses Vehikel sollte nichts mehr im Wege stehen. Bevorzugte Methode der technischen Harmonisierung und Normung ist jetzt die in der Ratsentschließung vom 7. Mai 1985 definierte „neue Konzeption"[10]. Im Anschluß an die 1987 verabschiedete Pionierrichtlinie Druckbehälter nahm der Rat die Richtlinien Spielzeug, Baustoffe, Funkentstörung und Maschinen (gemeinsamer Standpunkt) an, die Kommission legte weitere Richtlinienvorschläge (persönliche

Schutzausrüstung, Gasgeräte, Waagen, elektromedizinische Geräte, bewegliche Maschinen) vor. Die Bauprodukte-Richtlinie – die wirtschaftlich bedeutendste unter der neuen Konzeption – erfaßt Produkte mit einem Jahresumsatz von insgesamt rd. 300 Mrd. ECU. Anders als bei den übrigen Richtlinien beziehen sich ihre Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen nicht auf die Produkte selbst, sondern auf die Bauwerke, in die sie eingehen. Die Produktnormen selbst werden unter Berücksichtigung dieser Vorgaben vom Europäischen Komitee für Normung (CEN) festgelegt. Eine erhebliche wirtschaftliche Bedeutung hat auch die Maschinenrichtlinie. Sie bezieht sich auf ein breites Spektrum von einfachen bis zu sehr komplexen Maschinen und Anlagen mit einem Produktionswert von rd. 120 Mrd. ECU und damit auf mehr als die Hälfte des gesamten Maschinenbaus der Gemeinschaft. Die Richtlinie legt allgemeingültige, grundlegende Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen fest, für einzelne, gefährliche Maschinengattungen gibt sie detaillierte Anforderungen vor. Der neue Ansatz, wonach Kommission und Rat nur noch das Anforderungsprofil für Produkte definieren und die Umsetzung den europäischen Normenausschüssen CEN und CENELEC übertragen oder überlassen, ist sachgerecht und bewährt sich. Die Kommission plant, darauf aufbauend eine Gemeinschaftspolitik auf dem Gebiet der Konformitätsnachweise, d. h. der Prüfungen und Bescheinigungen, zu entwickeln. So sinnvoll dieses Vorhaben prinzipiell ist, so groß ist andererseits die Gefahr der Überregulierung. Kommission und Rat wären gut beraten, wenn sie den Kreis der reglementierten Sektoren möglichst eng zögen und im übrigen auf Freiwilligkeit und das Produkthaftungsrecht setzten.

Entscheidungsfreudig zeigte sich der Rat bei den *Lebensmitteln*. Hier hat sich der Schwerpunkt der gesetzgeberischen Aktivität gemäß den neuen Leitlinien der Kommission[11] von der vertikalen Harmonisierung zur horizontalen, produktübergreifenden Rechtsangleichung verlagert. Der Rat verabschiedete u. a. Richtlinien über Extraktionslösungsmittel, Aromen, Stoffe und Geräte, die mit Lebensmitteln in Berührung kommen, Lebensmittelzusätze und tiefgefrorene Lebensmittel. Zu vier weiteren Richtlinienvorschlägen der Kommission (diätetische Lebensmittel; Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln; Feststellung des Loses, zu dem ein Lebensmittel gehört; amtliche Lebensmittelüberwachung) legte er einen gemeinsamen Standpunkt fest. Damit sind die Aufgaben im Lebensmittelbereich weitgehend abgearbeitet. Das gleiche gilt für den Bereich der chemischen Erzeugnisse. Der Europäische Gerichtshof hat den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung (Ursprungslandprinzip) erneut bekräftigt. Mit seinen Urteilen Pasta, Fleischerzeugnisse sowie Milch und Milchprodukte ist er der Linie treu geblieben, die er mit den Urteilen Cassis de Dijon und Bier seit 1979 verfolgt hat. Danach rechtfertigen Abweichungen von der im Inland üblichen Rezeptur es nicht, die Einfuhr eines in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig produzierten und in Verkehr gebrachten Lebensmittels zu verbieten. Der Verbraucherschutz ist durch eine angemessene Kennzeichnung gewährleistet. Der Gerichtshof geht damit vom Leitbild des aufgeklärten Verbrauchers aus, er räumt dem Innovationswettbewerb

und der Produktvielfalt einen höheren Stellenwert ein als dem Produzentenschutz und der Absatzgarantie für herkömmliche Produkte. Dieser Gesichtspunkt ist in der öffentlichen Diskussion um Chemiebier und Sojawurst nicht ausreichend gewürdigt worden.

Wirtschaftlich von vergleichbarer Bedeutung wie die Kosten technischer Handelshemmnisse sind die Nachteile, die sich aus mangelndem Wettbewerb im *öffentlichen Auftragswesen* ergeben. Nach vorliegenden Schätzungen könnten öffentliche Aufträge in einem Umfang von 240 bis 340 Mrd. ECU jährlich durch gemeinschaftsweite Ausschreibungen vergeben werden, während es tatsächlich nur zu grenzüberschreitenden Aufträgen von 4,8 Mrd. ECU (1986) kommt[12]. Vom Rat 1988 verabschiedet und am 1. Januar 1989 in Kraft getreten ist eine Richtlinie zur Vergabe öffentlicher Lieferaufträge. Sie schafft mehr Transparenz bei der Auftragsvergabe, verbessert die Position der Anbieter und setzt dem Ermessen der öffentlichen Auftraggeber engere Grenzen. Ähnliche Intentionen verfolgt die Richtlinie über öffentliche Bauaufträge, zu der der Rat einen gemeinsamen Standpunkt verabschiedet hat. Ausgeschlossen von den Gemeinschaftsvorschriften über das öffentliche Auftragswesen waren bisher die Bereiche Wasser, Energie, Verkehr und Fernmeldewesen. Die Kommission hat hierzu am 11. Oktober 1988 zwei Richtlinienvorschläge präsentiert, durch die größere Liefer- und Bauaufträge der Gebietskörperschaften, aber auch öffentlicher Unternehmen dem gemeinschaftsweiten Wettbewerb erschlossen werden sollen. Außerdem liegt dem Rat noch die sog. Überwachungsrichtlinie vor, mit der Unternehmen, die bei einer Ausschreibung nicht zum Zuge gekommen sind, gerichtlich gegen fehlerhafte behördliche Entscheidungen vorgehen und Schadenersatz verlangen können; ferner soll die Kommission die Kompetenz erhalten, in Vergabeverfahren – auch auf der kommunalen Ebene – einzugreifen. Der Vorschlag trifft auf heftigen Widerstand.

Einen echten Durchbruch bedeutet die Verabschiedung der Richtlinie über die gegenseitige *Anerkennung der Hochschuldiplome*. Nachdem der Rat es in den 30 Jahren seit Gründung der Gemeinschaft nur geschafft hatte, Richtlinien zur gegenseitigen Anerkennung von Ärzten und anderen Heilberufen, Apothekern und Architekten zu erlassen, hat er mit der neuen Richtlinie mit einem Schlage alle anderen Hochschulabschlüsse als gleichwertig anerkannt, sofern sie nach einem mindestens dreijährigen Regelstudium erworben wurden. Allerdings dürfen die Behörden des Gastlandes Angehörige anderer EG-Staaten einem Examen oder einer Probezeit unterwerfen. Von der Neuregelung sind rund 80 – meist freie – Berufe betroffen. Es ist zu hoffen, daß die Richtlinie unbürokratisch umgesetzt wird. Aufgabe von Kommission und Gerichtshof wird es sein, darüber zu wachen, daß der liberale Grundansatz der Richtlinie nicht durch einzelstaatliche Regulierungen wieder unterlaufen wird.

Ein notwendiges Element eines einheitlichen Binnenmarktes ist ein freier Markt für *Verkehrsdienstleistungen*[13]. Auf dem Gebiet des Straßengüterverkehrs erzielte der Rat nach jahrelanger Stagnation 1988 einen Durchbruch: Er einigte sich darauf, bis zum 1. Januar 1993 einen Verkehrsmarkt ohne mengenmäßige Markt-

zugangsbeschränkungen zu schaffen. Zugleich wird über die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen verhandelt. Es bleibt die Aufgabe, auch die nationalen – und nicht nur die grenzüberschreitenden – Verkehrsrelationen für Anbieter aus anderen Mitgliedstaaten zu öffnen (Kabotage) und die staatliche Reglementierung der Verkehrstarife zu beenden. Im Flugverkehr hat der Europäische Gerichtshof jetzt die Tarifabsprachen zwischen Fluggesellschaften als wettbewerbswidrig erklärt und ihre Durchsetzung durch die nationalen Behörden verboten.

Ein hoch regulierter Dienstleistungssektor ist auch die *Versicherungswirtschaft*. Die nationalen Aufsichtssysteme gewähren nicht nur den Versicherungsnehmern Verbraucherschutz, sondern auch den Versicherungsunternehmen Konkurrenzschutz gegenüber ausländischen Anbietern. Die Öffnung der nationalen Versicherungsmärkte ist ein zentraler Bereich des Binnenmarktprogramms. Wegen der unterschiedlichen aufsichtsrechtlichen Konzeptionen und starker Widerstände in der Versicherungswirtschaft kommt sie freilich nur langsam voran. Ein wichtiger Schritt ist die am 22. Juni 1988 vom Rat verabschiedete zweite Schadenversicherungsrichtlinie. Ihr liegt zum einen das Ursprungslandprinzip zugrunde, zum anderen die Philosophie, daß das Schutzbedürfnis der Versicherten bei gewerblichen Versicherungsnehmern geringer ist als im Massengeschäft. Vor allem bei den größeren gewerblichen Risiken wird die Versicherungsaufsicht gelockert und der grenzüberschreitende Dienstleistungsverkehr erleichtert. Versicherungsgesellschaften mit Sitz in der Gemeinschaft bedürfen keiner erneuten Zulassung in dem Land, in dem sie ihre Versicherungen anbieten, maßgeblich sind die aufsichtsrechtlichen Bestimmungen des Landes, in dem der Versicherer niedergelassen ist. Als nächstes stehen jetzt Richtlinien zur Kraftfahrzeughaftpflichtversicherung und zur Lebensversicherung auf der Agenda des Rates.

Das Ursprungslandprinzip prägt auch den Vorschlag der Kommission für eine zweite Richtlinie zur *Bankrechtkoordinierung*. Danach unterliegt ein Kreditinstitut grundsätzlich der Bankenaufsicht des Mitgliedstaates, in dem es seinen Sitz hat. Es soll eine in der gesamten Gemeinschaft gültige einheitliche Bankzulassung erteilt werden. Die Richtlinie ist vor allem wegen des dort postulierten Grundsatzes der Gegenseitigkeit (Reziprozität) bei der Zulassung von Kreditinstituten aus Drittländern in der Gemeinschaft umstritten. Auch im Ausland stieß der Vorschlag auf zum Teil heftige Kritik. Besonders die USA und Japan äußerten die Befürchtung, daß über die Reziprozität ihr eigenes, auf Spartentrennung zwischen Geschäfts- und Investmentbanken beruhendes Finanzsystem zugunsten des in der Gemeinschaft vorherrschenden Universalbanksystems ausgehebelt werden soll.

Notwendige Voraussetzung eines europäischen Finanzmarktes ist ein freier internationaler Kapitalverkehr, d. h. die Aufhebung der noch bestehenden Devisenbeschränkungen in der Gemeinschaft. Am 24. Juni 1988 verabschiedete der Rat eine Richtlinie über die vollständige *Liberalisierung des Kapitalverkehrs*. Danach heben die Mitgliedstaaten bis spätestens 1. Juli 1990 die letzten Devisenrestriktionen auf; für Spanien, Portugal, Griechenland und Irland gilt eine Übergangsregelung bis 1992. Mit dieser Richtlinie werden vor allem die kurzfristigen Kapital-

transaktionen, aber auch Wertpapiergeschäfte liberalisiert, die in mehreren Mitgliedstaaten noch Beschränkungen unterliegen. So werden künftig auch private Anleger Konten im Ausland eröffnen, ausländische Wertpapiere erwerben und verkaufen und Kredite im Ausland aufnehmen dürfen. Die Richtlinie enthält eine Schutzklausel, nach der ein Mitgliedstaat bei Störungen seiner Geld- und Devisenpolitik Beschränkungen des kurzfristigen Kapitalverkehrs wieder einführen kann. Auch ist die Möglichkeit vorgesehen, daß die Gemeinschaft auf externe monetäre oder finanzielle Schocks mit Kontrollen des Kapitalverkehrs aus und nach Drittländern reagiert. In einer flankierenden Verordnung ist schließlich die Einführung eines einheitlichen Systems des mittelfristigen finanziellen Beistands zur Stützung der Zahlungsbilanzen der Mitgliedstaaten geregelt. Diese Maßnahmen gestatten es einzelnen Mitgliedstaaten, aus der Gemeinschaftsdisziplin auszubrechen, widersprechen damit dem langfristigen Gemeinschaftsinteresse und sind unvereinbar mit dem nahezu zeitgleich – auf dem Europäischen Rat in Hannover – postulierten Ziel einer Wirtschafts- und Währungsunion. Sie waren offenbar ein notwendiges Zugeständnis an bestimmte Mitgliedstaaten, die sich von ihrem seit Jahrzehnten betriebenen System der Kapitalverkehrsbeschränkungen nur schwer lösen können. Die Einhaltung des Zeitplans zur Kapitalliberalisierung erscheint in jüngster Zeit wieder gefährdet, nachdem eine Geschäftsgrundlage des Ratsbeschlusses, die Einführung einer Quellensteuer auf Kapitalerträge in der Bundesrepublik, wieder entfallen ist und andere Methoden zur Eindämmung möglicher Steuerumgehung und -hinterziehung offenbar zwischen den Mitgliedstaaten nicht konsensfähig sind.

*Hürden auf dem Weg zum Binnenmarkt*

Der Dissens zwischen den Mitgliedstaaten über den Stellenwert von Maßnahmen gegen die Steuerhinterziehung bei Kapitalerträgen und über die Methoden zur Lösung dieses Problems ist eine erste Hürde auf dem Weg zum Binnenmarkt. Als eine eher noch größere Hürde erweist sich die Aufgabe, die Mehrwert- und Verbrauchsteuern zu harmonisieren. Nachdem die Kommission bei der Mehrwertbesteuerung bereits von dem jahrelang vertretenen Ansatz einer Punktharmonisierung der Steuersätze zugunsten von Margen – 14 bis 20% für den Normalsatz, 4 bis 9% für den ermäßigten Satz – abgerückt war, hat sie unter dem Eindruck des Widerstandes aus den Mitgliedstaaten diesen Vorschlag nochmals modifiziert: Für die Normalbesteuerung soll nur noch ein Mindestsatz festgelegt werden, das wirtschaftlich vertretbare Steuergefälle zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten wäre dann in einem experimentellen Suchprozeß am Markt zu ermitteln. Das Gefälle kann zwischen den Inselstaaten Großbritannien und Irland und dem Kontinent, aber auch zwischen Dänemark und Portugal sicher größer sein als zwischen unmittelbar benachbarten Ländern. Um diesen Suchprozeß alsbald in Gang zu setzen, schlägt die Kommission vor, die abgabenfreien Höchstbeträge im Reiseverkehr von bisher 390 ECU bis 1. Januar 1992 stufenweise auf 1600 ECU zu erhöhen. Nach dem 31. Dezember 1992 würden sie mit der Verwirklichung des Bin-

nenmarktes völlig wegfallen. Auch bei den Verbrauchsteuern sind keine Einheitssätze mehr geplant, sondern Spannen- bzw. Mindestsätze je nach Produkt. Mit diesen Vorschlägen kommt die Kommission vor allem Margaret Thatcher entgegen, die die Notwendigkeit einer ex-ante-Harmonisierung bestritten und sich für eine Harmonisierung über den Markt stark gemacht hatte. Auch hinsichtlich des geplanten Clearing-Systems zum Ausgleich der Steuerverlagerungen, die sich nach dem Übergang vom herrschenden Bestimmungslandprinzip zum Ursprungslandprinzip ergeben, hat die Kommission jetzt eine weniger perfekte Lösung vorgeschlagen. Vielleicht hilft dieser pragmatischere Ansatz, die Hürden doch noch rechtzeitig zu nehmen.

Eine weitere, gleichfalls schwer zu überwindende Hürde ergibt sich aus den Implikationen eines Europa ohne Binnengrenzen für die Bekämpfung von Terrorismus, Kriminalität und Drogenhandel sowie für die Ausländerpolitik der Mitgliedstaaten. Erfordert die Beseitigung der Grenzkontrollen die Schaffung neuer Gemeinschaftsinstitutionen, etwa eines Europäischen Bundeskriminalamtes, und die Harmonisierung der nationalen Normen des Ausländerrechts? Kann man sich auf die Einreisekontrollen anderer Mitgliedstaaten gegenüber Bürgern aus Drittländern verlassen? Margaret Thatcher hat vermutlich vielen Regierungen aus dem Herzen gesprochen, als sie in ihrer Brügger Rede[14] einen Verzicht auf Grenzkontrollen rundweg ablehnte. Der Vorschlag der Kommission zur Zusammenlegung der Grenzabfertigungsstellen und zur Erleichterung des Grenzübergangs an den Binnengrenzen („Banalisierung") wurde jedenfalls vom Rat bis zu seiner Annahme am 21. Dezember 1988 allen materiellen Inhalts entkleidet. Die Verordnung hat faktisch keinerlei Einfluß auf die aktuelle Praxis der Grenzkontrollen.

Gegenüber diesen großen Felsbrocken, die den Weg zum Binnenmarkt bisher versperren, wiegen einzelne Stolpersteine verschiedener Größe – etwa im Veterinärbereich und im Pflanzenschutz, bei der Fusionskontrolle oder der Öffnung der Lebensversicherungsmärkte – weniger schwer. Zusammengenommen kumulieren sie sich aber dennoch zu einem beträchtlichen Schutthaufen, der in den verbleibenden 3½ Jahren noch abgetragen werden muß.

*Flankierende Bereiche*

Im Zusammenhang mit der Verwirklichung des Binnenmarktes sind seit 1988 die Außenwirtschaftspolitik der Gemeinschaft, die soziale Dimension und die Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion zunehmend in das Zentrum des Interesses gerückt. Die Diskussion um die Außenwirtschaftspolitik entzündet sich vor allem an dem Begriff „Festung Europa". Am 19. Oktober 1988 führte die Kommission eine Orientierungsdebatte über die außenwirtschaftliche Dimension des Binnenmarktes. Wenige Wochen später verabschiedete der Europäische Rat in Rhodos eine Erklärung über die internationale Rolle der Gemeinschaft. Die Staats- und Regierungschefs bekräftigen darin, wie schon vorher die Kommission: „Das Europa von 1992 wird ein Partner, keine ‚Festung Europa' sein"[15]. Tatsächlich ist der Vorwurf, Kommission und Rat arbeiteten planmäßig an dem Bau einer

solchen Festung, sicher nicht berechtigt. Die Schaffung des Binnenmarktes wird auch den Handelspartnern der Gemeinschaft neue Chancen eröffnen. Allerdings sind Tendenzen, den Marktzugang für leistungsfähige Konkurrenzanbieter vor allem aus Japan und den fernöstlichen Schwellenländern zu beschränken, nicht zu übersehen. Der Protektionismus der Gemeinschaft dehnt sich dabei von „traditionellen" Produkten (Landwirtschaft, Stahl, Textil und Bekleidung etc.) zunehmend in den Bereich von Gütern mit einem hohen Anteil fortschrittlicher Technologien aus.

Sollten diese Tendenzen sich durchsetzen, so wären die Hauptbenachteiligten nicht die ausländischen Anbieter: Sie werden im Rahmen der üblichen Selbstbeschränkungs- oder Mindestpreisvereinbarungen regelmäßig durch höhere Preise (und Gewinnspannen) für den geringeren Mengenabsatz entschädigt. Hauptleidtragender wären vielmehr die europäischen Anwender und Konsumenten, und auf mittlere Sicht die europäischen Produzenten selbst: Die Aussicht auf Marktschutz schwächt ihre Anpassungsbereitschaft, macht sie „müde" und läßt ihren Rückstand im internationalen Leistungs- und Preiswettbewerb immer größer werden. Bereits heute richtet sich die Forderung europäischer Produzenten technologieintensiver Güter vielfach nicht auf Öffnung ausländischer Märkte, sondern auf Schutz des europäischen Marktes; dies ist ein deutliches Indiz für Wettbewerbsschwäche. Das Ziel, die technologische Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaft zu steigern, würde ins Gegenteil verkehrt, machte sich die Kommission die Position dieser „Unterlasser" zu eigen.

Verstärkt ins Blickfeld gerückt ist auch die soziale Dimension des Binnenmarktes[16]. Bisher herrscht noch wenig Klarheit, was darunter im einzelnen zu verstehen sei. Auf der einen Seite kann es nicht darum gehen, die Sozialbedingungen aller Mitgliedstaaten über einen Kamm zu scheren. Auf der anderen Seite ist den Arbeitnehmern mit einer unverbindlichen Sozialcharta, wie sie der Wirtschafts- und Sozialausschuß der Gemeinschaft im Frühjahr 1989 verabschiedet hat, nicht gedient. Sie haben mehr von konkreten Einzelmaßnahmen, etwa zum Gesundheitsschutz und der Sicherheit am Arbeitsplatz. Das Binnenmarktprogramm selbst hat mit seinen einkommens- und beschäftigungssteigernden Wirkungen eine starke, wenn auch nicht unmittelbar sichtbare sozialpolitische Komponente. Gerade die Sozialpolitik ist im übrigen ein klassisches Feld für national differenzierte Ansätze, ein Feld, in dem das Subsidiaritätsprinzip voll zugunsten der Mitgliedstaaten und Regionen zum Tragen kommen sollte. Von einem Wettbewerb der Ideen und Methoden kann die Gemeinschaft hier mehr gewinnen als von dem Versuch, Sozialbedingungen administrativ zu harmonisieren.

Im Anschluß an eine Anfang 1988 begonnene Debatte über die Schaffung einer Europäischen Zentralbank berief der Europäische Rat in Hannover einen Ausschuß mit der Aufgabe, die konkreten Etappen zur Verwirklichung einer Wirtschafts- und Währungsunion zu prüfen und vorzuschlagen[17]. Für die Schaffung einer solchen Union spricht unter anderem die wachsende wirtschaftliche Interdependenz zwischen Mitgliedstaaten im Zuge des Binnenmarktes; sie setzt der auto-

nomen Gestaltung der nationalen Geld- und Finanzpolitik immer engere Grenzen. Die Festschreibung der Wechselkurse in einer Periode, in der sich die Gemeinschaft in einem tiefgreifenden Strukturwandel befindet und einige neue Mitgliedstaaten sich bemühen, wirtschaftlich aufzuschließen, müßte freilich die Gemeinschaft mit zusätzlichen und vermeidbaren Inflations- und regionalen Beschäftigungsproblemen belasten. Die Risiken enger geld- und fiskalpolitischer Bindungen erscheinen jedenfalls zur Zeit noch größer als ihre Chancen. Die Gemeinschaft wäre vermutlich gut beraten, wenn sie ihre Kräfte vorrangig auf die Verwirklichung des Binnenmarktes konzentrierte und die – auch politisch – schwierigen Fragen einer Wirtschafts- und Währungsunion erst nach der Beendigung dieser Aufgabe anginge.

*Die ordnungspolitische Dimension des Binnenmarktes*

Intensiv diskutiert wurde 1988/89 die ordnungspolitische Dimension des Binnenmarktes. Ausgelöst wurde diese Diskussion vor allem von der Ablehnung der Vision eines „sozialistischen Europa" durch die britische Premierministerin Thatcher, die in Kommissionspräsident Jacques Delors den Protagonisten eines solchen Leitbildes sieht. Impulse empfing diese Diskussion auch aus der Wissenschaft, die den Gedanken der Deregulierung und des Politikwettbewerbs gegenüber der Vorstellung der Harmonisierung und politischen Kartellbildung favorisiert. Das Binnenmarktprogramm ist vom Ansatz her ein Deregulierungsprogramm, das auf den Markt und den Wettbewerb setzt. Der „neue Ansatz" bei der technischen Normung ist dafür ebenso ein Beleg wie das in vielen Bereichen verfolgte Prinzip der gegenseitigen Anerkennung (Äquivalenzprinzip) oder die Bemühungen um Öffnung der nationalen Dienstleistungsmärkte, des öffentlichen Beschaffungswesens oder der Telekommunikation. Der Hang von Kommission und Rat zur Gesetzesperfektion verkehrt diesen Grundansatz freilich gelegentlich ins Gegenteil, und auch das Parlament mißtraut den spontanen Kräften des Marktes oft mehr als dem Regelungsdrang der Bürokratie. Das künftige ordnungspolitische Profil des Binnenmarktes ist daher noch nicht eindeutig zu erkennen.

## Anmerkungen

1 Vgl. Cecchini, Paolo: Europa '92. Der Vorteil des Binnenmarktes, Baden-Baden 1988; Europas Zukunft – Binnenmarkt 1992, in: Europäische Wirtschaft, Nr. 35, März 1988.

2 Vgl. Scharrer, Hans-Eckart: Binnenmarkt 1992: Erwartungen an einen einheitlichen Wirtschaftsraum, in: Schomaker, Astrid u. a. (Hrsg.): Plädoyer für Europa, Hamburg 1989, S. 115.

3 Kommission der EG: Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, KOM (85) 310 endg., Brüssel, 14. 6. 1985.

4 Vgl. Schmitt von Sydow, Helmut: Binnenmarktpolitik, in: Weidenfeld, Werner und Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1987/88, Bonn 1988, S. 157.

5 Vgl. Bulletin der EG, 12/1988, S. 8 ff.

6 Vgl. Kommission der EG: Vollendung des

Binnenmarktes: Ein Raum ohne Binnengrenzen. Bericht über den Stand der Arbeiten gemäß Art. 8 b des EWG-Vertrages, KOM (88) 650 endg., Brüssel, 17. 11. 1988.

7 Vgl. Kommission der EG: 22. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1988, Brüssel/Luxemburg 1989, Ziff. 174.

8 Vgl. EG-Nachrichten, Berichte und Informationen, Nr. 28 v. 11. 7. 1989, S. 5.

9 Die Rede ist abgedruckt als Dok. Nr. 3 in diesem Band.

10 ABl. der EG, C 136 v. 4. 6. 1985.

11 Vgl. Kommission der EG: 19. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1985, Brüssel, Luxemburg 1986, Ziff. 215.

12 Vgl. Deutscher Industrie- und Handelstag: Wegweiser zum EG-Binnenmarkt, 2. Aufl., Bonn 1988, S. 61.

13 Vgl. Erdmenger, Jürgen: Verkehrspolitik, in diesem Band.

14 S. Dok. Nr. 3 in diesem Band.

15 S. Dok. Nr. 4 in diesem Band. Vgl. Janning, Josef: Außenbeziehungen, in diesem Band.

16 Vgl. Seidel, Bernhard: Regional- und Sozialpolitik, in diesem Band.

17 Vgl. Rahmsdorf, Detlev W.: Währungspolitik, in diesem Band.

## Weiterführende Literatur


Bieber, Roland u. a. (Hrsg.): 1992: One European Market? Baden-Baden 1988.

Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.: Was bringt der EG-Binnenmarkt? Köln 1989.

Cecchini, Paolo: Europa '92. Der Vorteil des Binnenmarktes, Baden-Baden 1988.

Deutscher Industrie- und Handelstag: Wegweiser zum EG-Binnenmarkt, 2. Aufl., Bonn 1988.

Die Verwirklichung des EG-Binnenmarktes – Auswirkungen und Herausforderungen. Bericht über den wissenschaftlichen Teil der 52. Mitgliederversammlung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e. V. in Bonn am 27. und 28. April 1989, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, Nr. 36, Berlin 1989.

Kommission der EG: Vierter Bericht von der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament über die Durchführung des Weißbuchs der Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes, KOM (89) 311 endg., Brüssel, 20. 6. 1989.

Dies.: Vollendung des Binnenmarktes: Ein Raum ohne Binnengrenzen. Bericht über den Stand der Arbeiten gemäß Art. 8 b des EWG-Vertrages, KOM (88) 650 endg., Brüssel, 17. 11. 1988.

Dies.: Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, KOM (85) 310 endg., Brüssel, 14. 6. 1985.

Mestmäcker, Ernst-Joachim u. a. (Hrsg.): Eine Ordnungspolitik für Europa. Festschrift für Hans von der Groeben zu seinem 80. Geburtstag, Baden-Baden 1987.

Padoa-Schioppa, Tommaso u. a.: Effizienz, Stabilität und Verteilungsgerechtigkeit. Eine Entwicklungsstrategie für das Wirtschaftssystem der Europäischen Gemeinschaft, Wiesbaden 1988.

Schomaker, Astrid u. a. (Hrsg.): Plädoyer für Europa. Beiträge zur Europäischen Einigung, Hamburg 1989.

Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Binnenmarkt '92: Perspektiven aus deutscher Sicht, Gütersloh 1988.

Wogau, Karl von, u. a.: Der Milliarden-Joker. Offene Worte gegen geschlossene Grenzen in Europa, Bonn 1987.


## EG-Beratungsstellen für Klein- und Mittelbetriebe in der Bundesrepublik Deutschland

- Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT), Tel.: 02 28/10 45 36/10 45 42, Adenauerallee 148, Postfach 14 46, 5300 Bonn 1
- Deutscher Handwerkskammertag (DHKT), Tel.: 02 28/54 52 11/54 52 76, Johanniterstraße 1, Haus des Deutschen Handwerks, 5300 Bonn 1
- Rationalisierungskuratorium der Deutschen Wirtschaft (RKW), Heilwigstraße 33, Tel.: 0 40/4 60 20 87/48 20 32, 2000 Hamburg 20

- Zentrum für Innovation und Technik (ZENIT), Dohne 54, Tel.: 02 08/3 00 04 21/3 00 04 29/ 20 83 63, 4330 Mülheim/Ruhr 1
- Industrie- und Handelskammer, Martin-Luther-Str. 12, Tel.: 09 41/5 69 42 19/ 5 69 42 59/5 69 42 24, 8400 Regensburg
- Handwerkskammer Stuttgart, Tel.: 07 11/ 2 59 42 80/2 59 42 22/2 59 42 79, Heilbronner Straße 43, Postfach 10 21 55, 7000 Stuttgart 1
- Industrie- und Handelskammer Aachen in Zusammenarbeit mit Kamer van Koophandel en Fabrieken in Heerlen und Maastricht, Tel.: 0 24 11/4 38-0, Theaterstraße 6–8, Postfach 6 50
- Deutsches Institut für Normung, Tel.: 0 30/26 01-1, Postfach 11 07, 1000 Berlin 30
- Berliner Absatzorganisation, Tel.: 0 30/3 18 01, Hardenbergstraße 16–18, 1000 Berlin 12
- Amt für Wirtschaftsförderung der Stadt Bielefeld zusammen mit dem Landkreis Osnabrück, Tel.: 05 21/51 67 02/51 67 21, Postfach 181, 4800 Bielefeld
- Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken, Tel.: 02 28/5 09-0, Heussallee 5, Postfach 12 04 40, 5300 Bonn 1
- Deutscher Sparkassen- und Giroverband, Tel.: 02 28/20 40, Postfach 14 29, 5300 Bonn 1
- Verein Deutscher Ingenieure zusammen mit dem Verein Deutscher Elektrotechniker (Technologiezentrum), Tel.: 04 21/17 05 31, Am Wall 119, 2800 Bremen 1
- Gesellschaft für Wirtschaftsförderung Nordrhein-Westfalen, Tel.: 02 11/13 00 00, Kavalleriestraße 8–10, Postfach 20 03 09, 4000 Düsseldorf 1
- Bundes Zentralgenossenschaft Straßenverkehr BZG, Unternehmensberatung, Frankfurt, zusammen mit dem BDF (Bundesverband des Deutschen Güterfernverkehrs) und OMNIBERA (Omnibus-Wirtschafts-Beratungsgesellschaft, Bonn), Tel.: 0 69/7 91 90, Breitenbachstraße 1, 6000 Frankfurt a. M. 93
- HEGIS – Hannover EG-Informationsstelle, Tel.: 05 11/3 56 31 10, Vahrenwalderstraße 7, 3000 Hannover 1
- Verein Deutscher Ingenieure zusammen mit dem Verein Deutscher Elektrotechniker (Technologiezentrum), Tel.: 05 61/7 15 97, Königsplatz 36 B, 3500 Kassel
- Landesbank Schleswig-Holstein zusammen mit dem RKW (Rationalisierungskuratorium der Deutschen Wirtschaft), Tel.: 04 31/9 00-01, Mariensdamm 6, Postfach 11 22, 2300 Kiel 1
- Bundesverband der Deutschen Industrie zusammen mit der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (B.D.I./B.D.A.), Bundesstelle für Außenhandelsinformation, Tel.: 02 21/2 05 71, Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 5000 Köln 51; Bundesstelle für Außenhandelsinformation, Blaubach 13, Postfach 10 80 07, 5000 Köln 1
- Industrie- und Handelskammer Südlicher Oberrhein, Tel.: 0 78 21/2 70 30, Postfach 15 47, 7630 Lahr/Schwarzwald
- Deutsche Gesellschaft für Mittelstandsberatung, Tel.: 0 89/9 26 96 80, Arabellastraße 11, 8000 München 81
- Landesgewerbeanstalt Bayern zusammen mit OTTI in Regensburg, WETTI in Nördlingen und LFA (Bayrische Landesanstalt für Aufbaufinanzierung, München, Tel.: 09 11/ 23 23 51, Postfach 30 22, 8500 Nürnberg 1
- Zentrale für Produktivität und Technologie Saar; Tel.: 06 81/5 06-1, Franz-Josef-Roder-Straße 9, 6600 Saarbrücken 1
- RKW – Rationalisierungs-Kuratorium der Deutschen Wirtschaft, Handwerkskammer Stuttgart, Tel.: 07 11/2 29 96-0, Postfach 10 40 64, 7000 Stuttgart 10
- Industrie- und Handelskammer Trier zusammen mit der Handwerkskammer Trier, Tel.: 06 51/2 07-0, Loebstraße 18, 5500 Trier
- Hessische Landesentwicklungs- und Treuhand GmbH, Tel.: 0 61 21/7 74-0, Postfach 31 07, 6200 Wiesbaden