

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft
The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Donges, Juergen B.

Working Paper

Die EG auf dem Weg zum Binnenmarkt? Erwartungen, Konsequenzen, Probleme

Kiel Working Papers, No. 360

Provided in cooperation with:

Institut für Weltwirtschaft (IfW)

Suggested citation: Donges, Juergen B. (1989) : Die EG auf dem Weg zum Binnenmarkt?
Erwartungen, Konsequenzen, Probleme, Kiel Working Papers, No. 360, <http://hdl.handle.net/10419/46871>

Nutzungsbedingungen:

Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche, räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen der unter

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>
nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die erste Nutzung einverstanden erklärt.

Terms of use:

The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use the selected work free of charge, territorially unrestricted and within the time limit of the term of the property rights according to the terms specified at

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>
By the first use of the selected work the user agrees and declares to comply with these terms of use.

Kieler Arbeitspapiere Kiel Working Papers

Arbeitspapier Nr. 360

DIE EG AUF DEM WEG ZUM BINNENMARKT?
- Erwartungen, Konsequenzen, Probleme -

von
Juergen B. [Donges

Februar 1989

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

ISSN 0342 - 0787


Institut für Weltwirtschaft
Forschungsabteilung I
Düsternbrooker Weg 120, 2300 Kiel 1

Arbeitspapier Nr. 360

DIE EG AUF DEM WEG ZUM BINNENMARKT?
- Erwartungen, Konsequenzen, Probleme -

von
Juergen B. (Donges

Februar 1989

Ag 1043 / 89 

Mit den Kieler Arbeitspapieren werden Manuskripte, die aus der Arbeit des Instituts für Weltwirtschaft hervorgegangen sind, von den Verfassern möglichen Interessenten in einer vorläufigen Fassung zugänglich gemacht. Für Inhalt und Verteilung sind die Autoren verantwortlich. Es wird gebeten, sich mit Anregung und Kritik direkt an sie zu wenden und etwaige Zitate aus ihrer Arbeit vorher mit ihnen abzustimmen.

DIE EG AUF DEM WEG ZUM BINNENMARKT?
- Erwartungen, Konsequenzen, Probleme -

1. Ab 1993 soll der innergemeinschaftliche Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital von allen wesentlichen Schranken frei sein. Damit entstünde der in der Welt größte "inländische" Absatzmarkt für Güter und Dienstleistungen, der innereuropäische Kapitalmarkt käme an nordamerikanische und japanische Dimensionen heran, der gemeinsame Arbeitsmarkt würde sie sprengen. In den meisten EG-Ländern ist von einer wahren Aufbruchstimmung die Rede, vielerorts besteht sie tatsächlich. Es gibt freilich auch Zweifler und Skeptiker, die zwischen Wunsch und Wirklichkeit zu unterscheiden wissen und vor allzu großer Euphorie warnen.

2. Die Vollendung des Binnenmarktes verlangt den Regierungen der Mitgliedsländer eine Entscheidungsfreudigkeit ab, die in der Geschichte der EG beispiellos ist. Wie im entsprechenden Weißbuch der EG-Kommission ("Cockfield-Bericht", vom Juni 1985) ausführlich dargestellt und später konkretisiert, müssen 279 Maßnahmen beschlossen werden (Ende 1988 hatte die Kommission 107 verabschiedet). Außerdem müssen die Gemeinschaftsvorschriften in nationales Recht umgesetzt werden. Wird dies alles planmäßig und sachgerecht ablaufen? Welche Konsequenzen ergeben sich für die Wirtschaftspolitik, insbesondere die Ordnungspolitik, in den einzelnen Mitgliedsstaaten? Wird sich Europa auch nach außen weit öffnen oder wird es sich abschotten? Die folgenden Ausführungen kreisen um diese Fragen.

Überarbeitete Fassung eines Referats gehalten auf dem Forum der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft über "Chancen und Risiken des Gemeinsamen Binnenmarktes" am 2. Dezember 1988 in Bonn.

Hintergründe zum neuen Anlauf

3. Eigentlich war schon in den Römischen Verträgen von 1957 die Errichtung eines gemeinsamen Binnenmarktes vorgeschrieben worden. Er sollte bis spätestens 1972 verwirklicht sein, und zwar nicht nur rechtlich, sondern auch ökonomisch. Eine wichtige Bedingung hierfür, offenbar die, über die noch am leichtesten Einvernehmen herzustellen war, wurde tatsächlich auch konsequent und schneller als vorgesehen erfüllt, nämlich der Abbau von Zöllen im innergemeinschaftlichen Warenverkehr und die Einführung eines Gemeinsamen Außenzolls.

4. Aber vieles blieb unerledigt (Donges, 1983; Dicke et al., 1987; Pelkmans, Winters, 1988):

- Man denke nur an die zahlreichen nicht-tarifären Handelshemmnisse, die vielfältigen Beihilfen und Subventionen, die verbreiteten Kapitalverkehrskontrollen, die kostentreibenden Grenzformalitäten, das System des Grenzausgleichs im Agrarhandel, die nationalistischen Praktiken im öffentlichen Auftragswesen u.dgl.m.

- Außerdem mußte der Weg zu einem gemeinsamen Binnenmarkt so lange verbaut bleiben, wie auf nationaler Ebene der Staat Markt und Wettbewerb mehr oder weniger stark ausgeschaltet hatte. In der Bundesrepublik beispielsweise findet das Kartellgesetz auf verschiedene Wirtschaftsbereiche keine Anwendung, übrigens auch nicht auf den Arbeitsmarkt. Insofern wird nicht "der" Wettbewerb geschützt; es werden die Marktteilnehmer "vor" Wettbewerb geschützt. In die gleiche Richtung wirken unzählige Vorschriften und Reglementierungen, die den Marktzugang für neue Anbieter beschränken, die freie Preisbildung unterbinden, die Investitionstätigkeit kontrollieren, die Produktionsmengen vorschreiben und bestimmten Unternehmen ein faktisches Monopol einräumen (vgl. verschiedene Branchenanalysen in

Oberender, 1984; Soltwedel et al., 1986; Krakowski, 1988). Mittlerweile ist nur etwa die Hälfte der deutschen Wirtschaft unverfälschtem Wettbewerb ausgesetzt (Donges, Schatz, 1986).

- In den anderen EG-Ländern liegen die Verhältnisse ähnlich, wenngleich dort Regulierungen häufig weniger umfassend sind oder öfter umgangen werden. Die Schlüsselbegriffe für die staatlichen Interventionen lauten: Marktversagen (natürliche Monopole, ruinöse Konkurrenz, externe Effekte) und Gemeinwohl (Verbraucherschutz, Versorgungssicherheit). In Wirklichkeit geht es meist um Partikularinteressen, nämlich um die Sicherung von Produzenteneinkommen einschließlich der Einkommen der in den betroffenen Bereichen beschäftigten Arbeitnehmer. Auch unter diesen Bedingungen waren natürlich jedem Versuch, einen europäischen Binnenmarkt zu schaffen, enge Grenzen gesetzt.

5. Jetzt wird ein neuer Anlauf gemacht, und man mag fragen: Warum gerade jetzt? Drei Gründe dürften den Prozeß ausgelöst haben:

- Erstens waren es die Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedsländer wohl leid, daß politische Kurzsichtigkeit und nationale Egoismen die Gemeinschaft nach innen und nach außen an den Rand der Handlungsunfähigkeit getrieben hatten, EG-Ministerratssitzungen und EG-Gipfel scheitern ließen und dringend notwendige wirtschaftspolitische Reformen (nicht nur in der Landwirtschaft) verschleppten. Unter den Bürgern Europas machte sich EG-Müdigkeit breit; um ihr entgegen zu wirken, bedurfte es einer neuen politischen Vision, ggf. flankiert durch einen propagandistischen Aufklärungsfeldzug.
- Zweitens hatte das Europäische Parlament 1985 den Ministerrat vor dem Europäischen Gerichtshof wegen Untätigkeit verklagt (es ging um die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Straßengüterverkehrs) und in den wesentlichen

Punkten gewonnen. Die Regierungen mußten von nun ab befürchten, daß dieses Beispiel Schule machen könnte, und sie erkannten, daß es besser ist, den Integrationsprozeß selbst aktiv zu gestalten, statt nur defensiv auf Richterrecht zu reagieren.

- Drittens war die EG von anhaltender Wachstumsschwäche gezeichnet, die Arbeitslosigkeit verharrte auf hohem Niveau und im internationalen Innovationswettbewerb hatten häufig andere die Nase vorn. Man sprach von "Eurosklerose", womit auf eine griffige Formel gebracht wurde, daß es den Märkten an Flexibilität und den Bürgern an Anpassungsbereitschaft mangelte (Giersch, 1985). Mit der zunehmenden Verkrustung der Wirtschaft hatten sich auch die Neigungen zum Handelsprotektionismus verstärkt. Durch Öffnen der Märkte, so nunmehr die Erwartung, sollte es möglich werden, diesen Fehlentwicklungen ein Ende zu bereiten, d.h. wieder zur Wachstumsdynamik früherer Zeiten zurückzufinden und die Arbeitslosigkeit dauerhaft zu überwinden.

Potentielle Wachstums- und Beschäftigungsgewinne

6. In umfassenden Wirkungsanalysen, die die EG-Kommission in Auftrag gegeben hat, wird bei Vollendung des Binnenmarktes für möglich gehalten, daß das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential der Gemeinschaft um bis zu 7 vH größer wird und sich ein Beschäftigungs-Plus von bis zu 5 Millionen neuen Arbeitsplätzen ergibt ("Cecchini-Bericht", 1988; Emmerson u.a., 1988). Es käme zu mehr "Handelsschaffung" als "Handelsumlenkung" und damit zu deutlichen Wohlfahrtssteigerungen (Smith, Venables, 1988).

7. Auch das Wachstumstempo könnte sich beschleunigen, wenn sich die folgenden Vermutungen erhärten lassen:

- Es gäbe mehr Wettbewerb unter den Anbietern, was schon immer produktivitätssteigernd war.

- Da die Märkte flexibel wären, könnte der wachstumsnotwendige Strukturwandel zügiger vorankommen, wobei auch das Wachstumspotential im Bereich der modernen Dienstleistungen besser ausgeschöpft würde.
- Für strukturschwache Regionen bestünden größere Chancen der aktiven Sanierung, zumal die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien viele lohnende Möglichkeiten für eine geographische Diversifizierung der Produktion schaffen.
- Vor diesem Hintergrund könnten auch die bisherigen Grenzregionen, die dann in zentrale Lagen rücken, aufblühen, und wenn der Binnenmarkt nach außen offen ist, bräuchten die Randregionen nicht zu befürchten, daß sie zurückfallen.
- Ohne Binnengrenzen, mit freiem Niederlassungsrecht, dürfte es nicht nur mehr Unternehmensneugründungen geben als jetzt, auch für die Freiberufler, vom Anwalt bis zum Zahnarzt, eröffneten sich neue und größere Entfaltungsspielräume, so daß die derzeit bestehenden regionalen Überschuß- und Engpaßsituationen verschwinden und Qualität und Vielfalt des Angebots attraktiver würden.
- Bei ungehinderten Wanderungsmöglichkeiten innerhalb Europas würden auch die Märkte für Humankapital zusammenwachsen, der Austausch von Wissenschaftlern und von Wissen wäre intensiver und die Neigung zum "brain drain" (in die Vereinigten Staaten), soweit sie in der intellektuellen Enge, oder Engstirnigkeit, nationaler Betätigungsfelder ihre Wurzel hat, ließe nach.

8. Es ist methodisch sehr schwierig, diese Effekte zuverlässig zu quantifizieren, allein schon wegen der zahlreichen Wirkungsmechanismen, die in der Theorie als bedeutsam anerkannt worden sind (Siebert, 1989). Aber es gibt auch keinen Grund, sie von vornherein klein zu schreiben. Die

Wirtschaftsgeschichte ist voller Beispiele, die zeigen, daß von einer Öffnung der Märkte und einer Intensivierung des Wettbewerbs kräftige Wachstumsimpulse auf die Wirtschaft ausgegangen sind. So war es in der EG selbst, nach ihrer Gründung; oder vorher schon in der Bundesrepublik nach der Erhard'schen Wirtschafts- und Währungsreform 1948; oder in Spanien 1959 nach der (für damalige Verhältnisse: schockartigen) Abkehr von einem System der Autarkie und Preiskontrollen und noch einmal seit 1986 nach dem Beitritt zur EG; oder in Chile nach der durchgreifenden Liberalisierung des Außenhandels Mitte der siebziger Jahre; oder in den letzten Jahren in Großbritannien, seitdem die Regierung mit atemberaubendem Tempo wirtschaftliche Aktivitäten dereguliert und, sofern sie verstaatlicht sind, privatisiert. Die Erfahrungen mit der Deregulierung in den Vereinigten Staaten seit den siebziger Jahren zeigen, wie nachhaltig auf diese Weise Unternehmensneugründungen stimuliert werden, die Investitionstätigkeit steigt, das Arbeitsplatzangebot zunimmt, Kosten und Preise sinken und das Angebot an Gütern und Dienstleistungen vielfältiger und attraktiver wird. Auch in den Staathandelsländern haben marktwirtschaftliche Reformen Wachstumskräfte freigesetzt (Ungarn, VR China), und genau dies soll die "Perestrojka" für die UdSSR leisten. Vergleiche hinken natürlich, aber wenn es so viel Erfahrungswissen gibt, darf man auch nach Vollendung des EG-Binnenmarktes erwarten, daß das Wachstumstempo ständig über dem liegt, was derzeit auf mittlere Sicht für möglich gehalten wird. Optimistische Schätzungen sprechen davon, daß das reale Bruttoinlandsprodukt der Gemeinschaft um 3,5 bis 4 vH per annum steigen könnte (wie in den sechziger Jahren), statt die Raten von 2 bis 2,5 vH zu verzeichnen, an die wir uns mittlerweile gewöhnt haben (z.B. Giersch, 1988).

9. Mancher wird dennoch sagen, diese Erwartungen seien überzogen. Vor allem aus der Sicht des einzelnen Unternehmens, einer konkreten Branche oder einer bestimmten Region dürften die Wachstumsprognosen unterschiedlich ausfallen. Entscheidend wird dabei das Ausmaß sein, in dem derzeit noch Marktsegmentierung besteht.

- Für weite Bereiche der Verarbeitenden Industrie dürfte sich, nach einem schon seit zwei Jahrzehnten zollfreien innergemeinschaftlichen Handel, nur wenig ändern, zumal dann, wenn für die Unternehmen der Weltmarkt, nicht nur der EG-Binnenmarkt, das relevante Absatzgebiet bzw. die relevante Bezugsquelle ist und infolgedessen das Potential für Skalenerträge bereits weitgehend ausgeschöpft wird. Allerdings können die Unternehmen die Kosten sparen, die heute noch wegen den Grenzkontrollen entstehen. Außerdem würde die Öffnung der staatlichen Beschaffungsmärkte für gebietsfremde Anbieter neue Exportsteigerungen, aber auch zusätzlichen Importdruck, der zu Produkt- und Verfahrensinnovationen zwingt, hervorrufen; besonders betroffen wären die Elektroindustrie, der Straßenfahrzeugbau, der Schienenfahrzeugbau, der Luft- und Raumfahrzeugbau und der Marine-Schiffbau sowie das Baugewerbe.

- Als von sehr viel größerer Bedeutung könnte sich das Binnenmarkt-Programm für alle jene Bereiche erweisen, in denen der europäische Markt gespalten ist, weil die nationalen Regierungen unentwegt subventionieren und übermäßig regulieren. Dies betrifft vor allem den Dienstleistungssektor, auf den sich das Wachstum der meisten EG-Länder ohnehin bereits verlagert hat, und hier insbesondere die Telekommunikation, das Verkehrsgewerbe, die Kredit- und Versicherungswirtschaft sowie die Dienste der Freiberufler.

Bedarf an Deregulierung

10. Gerade im Dienstleistungssektor gibt es noch ein Zuviel an Regulierungen. Das Problem ist nicht, daß überhaupt reguliert wird. Ökonomisch vernünftig ist es allemal, die Transaktionskosten zwischen den Marktteilnehmern zu minimieren, die privaten Eigentums- und Verfügungsrechte zu si-

chern, die Funktionsfähigkeit der Wettbewerbsordnung zu schützen, die Fälle von Marktversagen zu lösen; dazu bedarf es der Regulierung. Der Umweltschutz braucht auch Regelungen, die dafür sorgen, daß die Umwelt nicht zum Nulltarif genutzt werden darf. Der Gesundheitsschutz und die Sicherung der öffentlichen Ordnung sind weitere Beispiele für Regulierungsbedarf. Doch die Politik der optimalen Regulierung ist eine Sache, die Tendenz bei den Regulierungen zum Überschießen oder zur unnötigen Fortdauer ist eine andere.

11. In der Tat ist ja mit dem schier unübersichtlichen Gestrüpp kumulierender Eingriffe, das sich im Laufe der Zeit herausgebildet hat, die Gewerbe- und Vertragsfreiheit immer weiter ausgehöhlt worden. Solange das gesamtwirtschaftliche Wachstumstempo und der allgemeine Beschäftigungsstand hoch waren, schien es keinen akuten Korrekturbedarf zu geben; die Märkte wuchsen gleichsam schneller, als die Interventionen zunahmen. Nach den vielen Jahren mit Wachstumsschwäche und Massenarbeitslosigkeit besteht jetzt allerdings die begründete Vermutung, daß die mittlerweile erreichte Regulierungsdichte unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten mehr Schaden anrichtet als Nutzen stiftet: Überhöhte Kosten und Preise, unterausgelastete Sachkapazitäten, unzureichende Innovationstätigkeit, unbefriedigte Verbraucherwünsche und ausufernde Bürokratiekosten sind die eine Folge; zu wenig Strukturwandel und zu wenig Flexibilität der Märkte gerade zu einer Zeit, in der der Flexibilitätsbedarf angesichts der umwälzenden technologischen Neuerungen und des verschärften internationalen Wettbewerbs groß ist, die andere. Im grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsverkehr kommt es - regulierungsbedingt - zu Wettbewerbsverzerrungen. Und gesamtwirtschaftlich schädlich sind viele Reglementierungen auch deshalb, weil sie für die begünstigten Gruppen Anreize schaffen, einen Teil ihrer Fähigkeiten und knappen Ressourcen auf Lobbyaktivitäten zu lenken statt auf den Wettbewerb am Markt. Die Nutznießer versuchen, sich möglichst große

Rentenbestandteile in den Unternehmenserträgen oder in den Löhnen und Gehältern zu sichern, statt um möglichst hohe Leistungseinkommen zu wetteifern, durch die auch Risiko- und Anpassungsbereitschaft prämiert werden.

12. Somit erfordert das Binnenmarkt-Programm in seinem Kern den Abbau von Regulierungen. In einigen EG-Ländern (z.B. Großbritannien, Frankreich, Spanien) stehen die Zeichen bereits auf Deregulierung. Luxemburg ist schon seit längerem eine Insel der wirtschaftlichen Liberalität. Wenn man für den gesamten EG-Raum binnenmarktähnliche Verhältnisse schaffen will, müssen andere Länder, die Bundesrepublik eingeschlossen, nachziehen. Soweit auf EG-Ebene partielle Deregulierungsschritte eingeleitet worden sind (z.B. im Luftverkehr, im grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr, im Versicherungswesen, im Kapitalverkehr, bei den Diensten der Freiberufler), gibt es noch Spielraum für weitere Liberalisierung. Es stehen all jene Regulierungen zur Disposition, die überflüssig oder überzogen sind, direkt oder indirekt das wirtschaftliche Wachstum lähmen, möglicherweise als Bestandsschutz zu Lasten Dritter (im In- und Ausland) mißbraucht werden, zu legalen Umgehungen anspornen und zu Betrugereien verleiten. Man muß auch prüfen, was durch andere, effizientere Regeln ersetzt werden könnte, wobei niemand glauben sollte, die Präferenzen der Deutschen seien das Maß aller Dinge.

Vorrang für das "Ursprungslandprinzip"

13. Bekanntlich gibt es von Mitgliedsland zu Mitgliedsland ausgeprägte Unterschiede in den administrativen Regulierungen, technischen Normen, Standards und Prüfungs- und Zulassungsverfahren, in den Steuer- und Sozialsystemen, in den arbeitsrechtlichen Schutzbestimmungen, im Gesellschaftsrecht, in der Inflationsneigung u.dgl.m. Die verbreitete Vorstellung ist, man müsse all dies harmonisieren, und zwar

im voraus, weil es sonst zu gewaltigen Wettbewerbsverzerrungen und Handelsumlenkungen käme. Diesem Geist entspringt auch die jetzt erneut gestellte Forderung nach Schaffung einer europäischen Währungsunion mit einer europäischen Zentralbank und einem einheitlichen Europageld.

14. Es spricht wohl einiges dafür, daß binnenmarktähnliche Verhältnisse nach einer gewissen Angleichung (nicht unbedingt Gleichheit) der Rechts-, Steuer- und Sozialsysteme verlangen.

(a) Daß dazu auch eine Währungsunion gehört, ist zumindest strittig. Wahrscheinlich wird das Binnenmarkt-Programm unnötig belastet: Mindestens ein EG-Mitgliedsstaat (Großbritannien) lehnt die Währungsunion rundweg ab, ein anderer (die Bundesrepublik) ist zurückhaltend. Über den vernünftigsten Weg zu einer Währungsunion besteht Unklarheit (Kloten, 1988; Sachverständigenrat, 1988, Tz. 315ff.). Dabei wären Integrationsgewinne auch ohne eine Währungsunion zu erzielen, vorausgesetzt, es herrscht unwiderruflich vollständige Konvertibilität der Währungen und die Wechselkurse werden, solange die nationalen Inflationsraten voneinander abweichen, entsprechend angepaßt. Will man mehr, insbesondere eine einheitliche Europa-Währung, so macht dies ökonomisch nur Sinn, wenn diese neue Währung wertstabiler ist als die härteste Mitgliedswährung (die D-Mark), die Währungsunion also eine europäische Stabilitätsgemeinschaft wird, was unter Wachstums- und Beschäftigungsgesichtspunkten bestimmt von Vorteil wäre. Die Voraussetzungen hierfür sind aber (noch) nicht gegeben.

(b) In einigen Fällen ist die Harmonisierung sicherlich unabweisbar. Naheliegend ist dies, wenn mit der Produktion von Gütern und Dienstleistungen (grenzüberschreitende) negative externe Effekte einhergehen, vor denen sich ein Mitgliedsland im Alleingang nicht schützen kann

(z.B. bei der Luft- und Gewässerverschmutzung); was die Regierungen auf diesem Gebiet bislang zustande gebracht haben, ist allerdings recht mager (vgl. EG-Abgasnormen für Kleinwagen). Ein europaweites Kartellrecht böte auch Vorteile, vorausgesetzt natürlich, es wird nicht zum Einfallstor für die Verwirklichung industriepolitischer Ambitionen einzelner Regierungen (wie viele in bezug auf die von der Kommission geplante Gemeinschaftsregelung für die Fusionskontrolle befürchten). Vielleicht gäbe es auch reale volkswirtschaftliche Kostenersparnisse bei den technischen Normen im Zusammenhang mit den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien, was freilich noch zu belegen wäre, insbesondere im Hinblick auf die Frage, ob nicht möglicherweise der technische Fortschritt beeinträchtigt würde.

(c) Doch wenn die Regierungen im vorhinein und allumfassend die nationalen Bestimmungen harmonisieren wollen, muten sie sich wahrscheinlich zu viel zu; jedenfalls lehrt dies eine langjährige Erfahrung in der EG. Außerdem besteht die Gefahr, daß häufig nur Kompromisse auf der Grundlage des kleinsten gemeinsamen Nenners zustandekommen (zumal ohnehin niemand vorher weiß, welches das geeignetste System ist) und daß später, sollten es die Umstände erfordern, Änderungen kaum noch möglich wären (weil es dazu wieder eines großen politischen Kraftaktes bedürfte).

15. Die Alternative zur generellen Harmonisierung durch den EG-Ministerrat heißt, die nationalen Regelwerke nach Wegfall der Grenzkontrollen so weit wie möglich erst einmal in Wettbewerb miteinander treten zu lassen. Produzenten und Verbraucher, Investoren und Sparer sowie Arbeitgeber und Arbeitnehmer und letztlich alle Bürger in den einzelnen Mitgliedstaaten würden selbst herausfinden und dann politisch einfordern, was sie jeweils für das beste halten ("Ursprungslandprinzip").

- (a) Gegebenenfalls könnten im voraus gewisse Mindestregeln festgelegt werden, die alle Mitgliedsländer zu beachten hätten. Die Festlegung dieser Mindestregeln müßte freilich mit Augenmaß erfolgen, so daß sichergestellt wäre, daß hier nicht verkappte Einfuhrbarrieren entstehen (für die man Gründe des Gemeinwohls geltend macht!). Eine Ware oder Dienstleistung, die in einem Mitgliedsland rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht worden ist, dürfte dann ungehindert, d.h. ohne neue Prüf- und Zulassungsverfahren durchlaufen zu müssen, überall in der Gemeinschaft angeboten und verkauft werden. Es stünde selbstverständlich jeder Regierung frei, durch eine Etikettierungsregelung die inländischen Verbraucher auf bestehende Unterschiede in den Eigenschaften der angebotenen Güter und Dienstleistungen hinzuweisen. Nicht auszuschließen ist freilich, daß es zu einer Diskriminierung der heimischen Produzenten kommt, weil es einer nationalen Regierung nach wie vor freistünde, schärfere Regeln gegenüber Inländern anzuwenden, wodurch diesen Kosten entstehen, die ihre Konkurrenten aus EG-Nachbarländern nicht haben. Dies wäre nicht nur wettbewerbsspolitisch bedenklich, sondern auch verfassungsrechtlich fragwürdig (Gleichheitsgrundsatz). Hier ist dann der nationale Gesetzgeber gefordert, damit Unzuträglichkeiten dieser Art beseitigt werden.
- (b) Das "Ursprungslandprinzip" läßt sich im Grunde auch auf die Mehrwertsteuer übertragen (Giersch, Sievert, Stegemann, 1962; Sievert, 1964; Giersch, 1988; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, 1986, Tz. 13ff.). Wäre diese Steuer wirklich eine Konsumsteuer (vergleichbar der Kaffee- oder Tabaksteuer), so müßten - vielleicht - die Steuersätze von vornherein so weit wie möglich angeglichen werden, damit es nicht zu unerwünschten Handelsumlenkungen kommt (In den Vereinigten Staaten, in der es von Staat zu Staat unterschiedlich

hohe Einzelhandelssteuern gibt, ist es allerdings nicht zu wesentlichen Störungen im Güterverkehr gekommen). Doch in Wirklichkeit ist die Mehrwertsteuer (der Normalatz) keine Konsumsteuer, sondern eine allgemeine Produktionssteuer, über die der Staat sich die Einnahmen für die Finanzierung allgemeiner öffentlicher Ausgaben verschafft. Insofern unterscheidet sie sich nicht von den direkten Steuern und braucht, wie auch diese, nicht harmonisiert zu werden. Bei Anwendung des "Ursprungslandprinzips" würden Unterschiede in den Mehrwertsteuersätzen durch den Wechselkursmechanismus ausgeglichen: In Ländern mit hohen Sätzen würde die Währung abgewertet, in Ländern mit niedrigen Sätzen würde sie aufgewertet. Dann würden auch alle Exporte und Importe gleich getroffen. Für Touristen würden Länder mit relativ hohen Mehrwertsteuersätzen billiger.

- (c) Für einen gemeinsamen Binnenmarkt ist auch keine Gleichheit des Tarifvertrags-, Arbeits- und Sozialrechts notwendig ("soziale Dimension"). Eine beschlossene Harmonisierung auf hohem (dem deutschen?) Niveau würde angesichts des ausgeprägten Produktivitätsgefälles in Europa zu gravierenden Fehlallokationen führen und insbesondere eine zusätzliche Arbeitslosigkeit in den weniger entwickelten Regionen hervorrufen. Zwar könnten die strukturschwachen Länder zum Ausgleich der überhöhten Arbeitskosten ihre Währung absinken lassen, doch wäre zweifelhaft, daß die dortigen Gewerkschaften die damit einhergehenden Reallohneinbußen bei den Arbeitnehmern hinnehmen würden; täten sie es dennoch, so könnten die Anhänger der Harmonisierung ihre eigentliche Absicht, nämlich die auf niedrigeren Arbeitskosten beruhenden Wettbewerbsvorteile ausländischer Anbieter zunichte zu machen, nicht verwirklichen. Deshalb sollte auch in diesem Bereich das "Ursprungslandprinzip" weitgehend angewandt werden (wiederum unter Wahrung von

Mindeststandards). Daß unter Umständen Mitgliedsländer mit umfassender Regulierung (wie die Bundesrepublik) deregulieren müßten, bräuchte unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten kein Nachteil zu sein, weil dies die Leistungsfähigkeit des eigenen Standorts vergrößern würde; Länder mit (noch) niedrigeren sozialen Standards (wie die südeuropäischen) hätten auf jeden Fall Aufholchancen. Den peripheren Regionen Europas solche Chancen zu eröffnen, ist allemal besser als auf finanzielle Hilfen aus dem Europäischen Regionalfonds zu setzen, die, wie die langjährige Erfahrung lehrt, nicht besonders wirksam sind.

16. Ob das "Ursprungslandprinzip" so verbreitet Anwendung findet, wie wünschenswert wäre, muß sich erst noch erweisen. Zweifel sind nicht unangebracht. Man könnte auf den Europäischen Gerichtshof vertrauen, der bereits im Februar 1979 in einem richtungsweisenden, in der Öffentlichkeit aber wenig beachteten Urteil (zum "Cassis-de-Dijon"-Fall) in diesem Sinne entschieden und später auch in anderen Bereichen nationale Reservate aufgebrochen hat (z.B. bei Bier, Spaghetti und Wurstwaren oder bei Kurierdiensten und den Dienstleistungen von Industrieversicherungen). Doch der Gerichtshof kann nur schritt- und fallweise vorgehen, häufig mit langwierigen Verfahren, so daß den Unternehmen ein hohes Maß an Rechtsunsicherheit zugemutet wird. Die EG-Kommission, die schneller handeln könnte, ist nur partiell für das "Ursprungslandprinzip". Die nationalen Regierungen haben sich zwar zu diesem Prinzip bekannt, doch alle haben sich ein Hintertürchen offengelassen und die meisten versprechen sich mehr von Politikkartellen, die im EG-Ministerrat geschmiedet werden. Hier lauern Risiken auf dem Weg zum Binnenmarkt. Durch geschicktes Taktieren, wenn nötig in Verbindung mit einem Junktim zwischen Harmonisierung und interner Deregulierung (Beispiel: die deutsche Straßenbenutzungsgebühr für Lastwagen), könnte jede Regierung notwendige Maßnahmen auf den Sankt-Nimmerleins-Tag verschieben. Es ist ja derzeit

bereits so, daß der Ministerrat erst knapp die Hälfte der von der EG-Kommission vorgelegten Richtlinien und Verordnungen verabschiedet hat, wobei der "harte Kern" größtenteils noch gar nicht in Angriff genommen wurde.

17. Hierbei spielt natürlich eine Rolle, daß es in jedem Mitgliedsland einflußreiche Interessengruppen gibt, die mit innereuropäischen Schranken und insbesondere mit den nationalen Regulierungen gut gefahren sind. Sie werden einen Abbau nicht so ohne weiteres hinnehmen, d.h. wirtschaftliche und soziale Errungenschaften nicht, wie es heißt, auf dem "Altar Europa" opfern wollen. In der Öffentlichkeit erwecken Verbandsvertreter und Gewerkschaftsführer den Eindruck, als gäbe es im Falle einer Deregulierung nur Verlierer. Dies ist zwar falsch, doch auf dem politischen Markt um Wählerstimmen bleiben solche Parolen nicht ungehört - ein Phänomen, dem sich bekanntlich die positive Theorie der Regulierung seit Stigler (1971) und Peltzman (1976) widmet. Man betrachte nur in der Bundesrepublik, wie klein die Schritte sind, wenn die Ladenöffnungszeiten liberalisiert, das Postmonopol aufgelockert, die Versicherungs- und Verkehrsmärkte entreglementiert oder das Arbeits- und Sozialrecht sowie die vielfältigen standesrechtlichen Berufsordnungen durchforstet werden sollen. Einen organisierten Protest gegen zuviel Regulierung und Besitzstandsdenken gibt es ja selten.

18. Dies macht es schwieriger, Regulierungen abzubauen als neue einzuführen. Bei einem schnellen Wegräumen der Grenzen wäre es, vielleicht, eher möglich, die korporativistischen Strukturen in unserer Gesellschaft aufzubrechen; der verschärfte Wettbewerb auf den Güter- und Faktormärkten würde nämlich auch die Interessenverbände einem "heilsamen Anpassungsschock" aussetzen. Doch zahlreiche Politiker, gleich welcher Couleur, sind für eine durchgreifende Deregulierung und Liberalisierung der Märkte nicht zu begeistern, weil sie darin einen Verlust an politischer Gestaltbarkeit des Wirtschaftsgeschehens sehen. Und so kann es auch jetzt geschehen, daß statt europaweit zu liberalisieren, europa-

weit reguliert wird, und zwar auf hohem, statt auf niedrigem Niveau. Bedenkt man die Erfahrungen mit der Gemeinsamen Agrarpolitik und der europäischen Stahlmarktordnung, so dürften strenge gemeinschaftliche Regulierungen, die an die Stelle nationaler Reglementierungen treten, möglicherweise auch noch mit einer zunehmenden Bürokratisierung im Gefolge, gesamtwirtschaftlich mehr kosten, als das Binnenmarkt-Programm an Gewinn verspricht.

19. Immerhin: Die Einheitliche Europäische Akte kann (über den neuen Art. 100 a EWGV) vielleicht doch noch den Boden für die Anwendung des "Ursprungslandprinzips" bereiten. Alles, was an Rechtsangleichung bis Ende 1992 nicht geschafft wurde, soll eine gegenseitige Anerkennung der nationalen Regelungen auslösen. Verbleibende Unterschiede in den für die Wirtschaft relevanten Bestimmungen wären dann eine Ursache für Standortvorteile oder -nachteile des jeweiligen Landes.

Binnenmarkt und Standortwettbewerb

20. Mit der fortschreitenden Marktverflechtung wird der innereuropäische Wettbewerb ohnehin auch ein Wettbewerb der Investitions- und Produktionsstandorte. Weltweit gibt es den Standortwettbewerb schon seit längerem, vor allem ausgelöst und angetrieben durch die schnelle Ausbreitung der modernen Informations- und Kommunikationstechnologien. Es geht - für eine Gemeinde, eine Region, ein Land - darum, möglichst viele von den international mobilen Ressourcen anzulocken, also Sachkapital einschließlich Know-how, und Humankapital einschließlich Unternehmer. Nutznießer wären jene Bevölkerungskreise, die wenig mobil sind, aber dennoch einen hohen Lebensstandard begehren, allen voran die Arbeitnehmer. Dieser Standortwettbewerb ist natürlich auch von großer Bedeutung für die deutsche Wirtschaft (Fels, 1988; Sachverständigenrat, 1988, Tz. 147ff.).

21. Zur Standortqualität einer Volkswirtschaft gehört vieles: die Infrastruktur, das System der beruflichen Aus- und Weiterbildung, die Effizienz der Hochschulen und Forschungseinrichtungen, die Leistungsmotivation des einzelnen, das Maß an Geldwertstabilität, die Kosten für Arbeit, Energie, Umweltschutz, Transportleistungen und Fernmeldedienste, die Unternehmensbesteuerung, die Regulierungsdichte auf den Märkten, die Rechtssicherheit, das soziale Klima innerhalb der Betriebe, die Berechenbarkeit der Politik, das kulturelle Angebot u.dgl.m. - immer im Vergleich zu den in anderen Ländern herrschenden Rahmenbedingungen für produktive Investitionen und Arbeitsmöglichkeiten.

22. In zahlreichen Bereichen steht die Bundesrepublik vorbildlich da. Dies gilt zum Beispiel in bezug auf die Stabilität der Währung, die Qualifikation und Zuverlässigkeit der Arbeitskräfte, den technischen Leistungsstand und die Qualitätsstandards in der Produktion sowie hinsichtlich der Verkehrsinfrastruktur. Nicht zuletzt solchen "harten" Faktoren verdankt die deutsche Wirtschaft ihre führende Position im internationalen Industriegüterhandel, vor allem bei der Chemischen Industrie, dem Straßenfahrzeugbau und dem Maschinenbau. Auch die sog. "weichen" Standortfaktoren sind von vergleichsweise hoher Güte.

23. Es gibt aber, im Urteil der Märkte, auch Schattenseiten: Mehr als anderswo ist hierzulande vom "Werte-Wandel" die Rede, werden bei neuen Technologien die Risiken höher bewertet als die Chancen, stößt die Entkoppelung von kostengünstigen Betriebslaufzeiten und individuellen Arbeitszeiten, ganz zu schweigen von der Ausdehnung der Samstags- oder gar Sonntagsarbeit, auf Widerstand, erfolgt der Eintritt junger Menschen in das Berufsleben immer später, ist die Subventionsmentalität ungebrochen, stehen wirtschaftspolitische Reformvorhaben unter dem Gebot, Verteilungsgerech-

tigkeit anzustreben und Effizienz- und Anreizeffekte hintanzustellen.

24. Der Standort Bundesrepublik wird nach verbreiteter Auffassung auch dadurch belastet,

- daß die Bundesrepublik in der (marginalen) Unternehmensbesteuerung (einschließlich Gewerbsteuer, Vermögenssteuer und Kapitalverkehrssteuern) international Spitzenreiter ist, während anderorts (Großbritannien, Japan, USA) das "Besteuerungsklima" fühlbar verbessert wurde;
- daß die Lohnnebenkosten (die gesetzlich erzwungenen plus die tarifvertraglich vereinbarten) mittlerweile ein so hohes Ausmaß angenommen haben wie sonst nirgends in der Gemeinschaft;
- daß die Umweltschutzkosten als Folge von neuen und strengeren Auflagen des Staates zur Luft- und Gewässerreinigung, zur Abfallbeseitigung und zur Lärmbekämpfung rascher als in anderen Industrieländern steigen;
- daß die Preise für die industrielle Stromversorgung in der Bundesrepublik deutlich über denen in benachbarten EG-Ländern liegen;
- daß es ein kräftiges Kostengefälle zu ausländischen Standorten im Telekommunikationsbereich gibt, der eine Schlüsselrolle im Wachstumsprozeß spielt;
- daß die behördlichen Genehmigungsverfahren für Investitionen häufig umständlicher, langwieriger und unberechenbarer sind als anderswo (namentlich in den Vereinigten Staaten).

25. Man braucht nichts zu dramatisieren, selbst wenn man weiß, daß andere fortgeschrittene Länder ihre Standortqualität pflegen und auf hohem Stand halten. Aber man sollte das

Problem auch nicht bagatellisieren und darauf vertrauen, daß durch Produktivitätssteigerungen der Kostendruck schon aufgefangen werden würde. Gewiß, für das einzelne Unternehmen ist dies immer eine Option. Für die Gesamtwirtschaft jedoch können unerwünschte Nebenwirkungen auftreten, dann nämlich, wenn der Produktivitätsfortschritt im wesentlichen über Rationalisierungsinvestitionen (statt über Erweiterungsinvestitionen und eine bessere Nutzung der vorhandenen Sachkapazitäten) bewirkt wird; dann gehen nämlich Arbeitsplätze verloren bzw. neue entstehen nicht in ausreichendem Maße. Die hohen Leistungsbilanzüberschüsse und der günstige Konjunkturverlauf sind im übrigen kein Gütesiegel für eine rundum gute Standortqualität. Denn die Kehrseite der hohen Leistungsbilanzüberschüsse ist ein Zuwenig an Investitionen im Inland, und die jüngste konjunkturelle Nachfrageexpansion kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß hierzulande das Wachstumstempo geringer und der Beschäftigungsanstieg kleiner sind als in den meisten anderen Industrienationen. Warnzeichen sind auch, daß die Bundesrepublik mit ihren Unternehmen auf den als zukunftssträchtig geltenden technologieintensiven Märkten für Güter und Dienstleistungen schwächer vertreten ist, als man angesichts der bei uns intensiv betriebenen Forschung erwarten würde, und daß Investoren aus Drittländern andere EG-Länder als Standort bevorzugen.

26. Also ist die Wirtschaftspolitik gefordert. Sie muß entschlossen die Märkte deregulieren und der Konkurrenz öffnen, sie muß Subventionen nachhaltig abbauen und den damit gewonnenen finanziellen Spielraum für eine wirklich wachstumsorientierte Steuerreform nutzen, und sie muß den Staat auf seine eigentlichen Aufgaben zurückführen und damit den Anstieg der öffentlichen Ausgaben dauerhaft begrenzen. Eine koordinierende und vorausschauende staatliche Industriepolitik nach japanischem Muster, wie sie gelegentlich gefordert wird (neuerdings auch von prominenter Unternehmerseite aus), wäre hingegen kein erfolversprechender Weg; die

Zukunft ist immer ungewiß und nach allen Erfahrungen (auch den japanischen) zu urteilen, steuern Märkte und Wettbewerb den Suchprozeß besser als staatliche Bürokratien und kartellähnliche Organisationen. Behauptungen, bei einem solchen Vorgehen käme die "soziale Dimension" eines vereinten Europas zu kurz, sind fehl am Platze. Aus der Sicht der Arbeitnehmer kommt es darauf an, daß das wirtschaftliche Wachstum gesichert und der Beschäftigungsstand erhöht werden. Und dies geschieht, wenn die Attraktivität des Standortes Bundesrepublik für Investoren aus dem In- und Ausland möglichst hoch gehalten wird. In welchem Umfang und mit welcher Geschwindigkeit die Wirtschaftspolitik zu handeln hat, wird von der Standortpflege der Regierungen jener Länder bestimmt, mit denen die Bundesrepublik im Wettbewerb steht. Denn die Investoren gehen nun einmal dorthin, wo sie für ihre Investition die vergleichsweise höchste Rendite nach Steuern erwarten dürfen. Und in einigen unserer Nachbarländer ist die ordnungspolitische Reformfreudigkeit zum Teil enorm.

27. Blicke die deutsche Wirtschaftspolitik, an den Herausforderungen gemessen, zu zaghaft, so würden sich Standortnachteile verfestigen. Die Aussicht auf einen großen europäischen Binnenmarkt ohne Grenzen könnte dann deutsche Unternehmen ermutigen, ihre Produktion in andere Länder zu verlegen und neue Investitionen dort durchzuführen; die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien schaffen für eine weitere Internationalisierung der Produktion ohnehin große Möglichkeiten, da sich der innerbetriebliche Datenfluß laufend verbilligt. Arbeitsplätze würden dann im Ausland statt hierzulande gesichert bzw. zusätzlich geschaffen. Es könnte auch zu einer Auswanderung von qualifiziertem Personal kommen. Andererseits würden weniger Sachinvestitionen aus dem Ausland, Drittländer eingeschlossen, zufließen, und als Einwanderungsland für hochqualifiziertes Personal wäre die Bundesrepublik nicht besonders begehrt.

"Festung Europa"?

28. Der verschärfte Binnenwettbewerb in Europa wird unweigerlich neue strukturelle Anpassungszwänge auslösen und Umverteilungsprozesse (zwischen Personen, Branchen, Regionen) in Gang setzen. Viele Unternehmen werden sich, wie auch schon in der Vergangenheit, hierfür rüsten - durch Produktinnovationen, durch Prozeßinnovationen oder durch Standortinnovationen. Doch die Anpassungsbereitschaft und -fähigkeit ist nicht überall gleich groß. Dort, wo sie unzureichend ist oder wird, werden die Betroffenen darauf dringen, daß als Ausgleich für den verstärkten Wettbewerbs- und Anpassungsdruck auf dem EG-Binnenmarkt die Importkonkurrenz aus Drittländern in Schach gehalten wird (Sapir, 1989). Die Protektionsbegehren werden besonders deutlich aus jenen Bereichen zu hören sein, die entweder einstige Wettbewerbsvorsprünge gegenüber der Auslandskonkurrenz verloren haben oder die seit längerem vor dieser Konkurrenz geschützt waren. Hierbei können sich Allianzen zwischen den fortgeschritteneren Mitgliedsländern und den weniger entwickelten südeuropäischen Staaten bilden; letztere befinden sich noch voll im Prozeß der strukturellen Anpassung an die für sie neuen Marktbedingungen innerhalb der EG und glauben, eine Abschottung nach außen gut gebrauchen zu können.

29. Unsere Politiker und die EG-Kommissare beteuern zwar unentwegt, daß sie die EG nicht mit weiteren Handelsschranken gegenüber dem Weltmarkt abschotten, also keine "Festung Europa" errichten wollen. Dies wäre in der Tat auch verhängnisvoll, weil Protektionismus wachstumsschädlich und beschäftigungsfeindlich ist. Dennoch lauern Risiken an der EG-Außenfront, die nicht unterschätzt werden dürfen, und dies gleich in mehrfacher Hinsicht: im Agrarhandel, im Industriegüterhandel und im Handel mit Dienstleistungen.

30. Zum Agrarhandel: Beharrlich hält die EG an ihrem Agrarprotektionismus fest; sie hat daran auch die Agrarverhandlungen auf der Ministerkonferenz im Rahmen der Uruguay-Runde des GATT Ende 1988 in Montreal scheitern lassen. Zwar weiß man auch in Brüssel, daß eine grundlegende Reform der verfehlten Gemeinsamen Agrarpolitik, und zwar eine marktwirtschaftliche, überfällig ist. Vorschläge zu einer solchen Reform aus der Wissenschaft sind inzwischen Legion; neuerdings werden einige auch von der EG-Kommission aufgegriffen und weiterentwickelt. Doch nationale Widerstände, auch und vor allem deutsche, bewirken immer wieder, daß überwiegend an Symptomen kuriert wird und vorrangig Maßnahmen ergriffen werden, die die Finanzierbarkeit des Systems gewährleisten sollen, nicht aber die Einkommenspolitik zugunsten der Landwirte auf eine andere Grundlage stellen, bei der keine Preis- und Absatzgarantien mehr nötig wären und infolgedessen auch Importbeschränkungen und Exportsubventionen abgebaut werden könnten.

31. Zum Industriegüterhandel: In der Vergangenheit hat die EG-Kommission, oder haben nationale Regierungen, auch im gewerblichen Bereich den Anbietern aus Drittländern häufig eine vollständige Marktöffnung verweigert. Deshalb kann man jetzt, mit immer mehr leistungsstarken Konkurrenten, nicht so ohne weiteres darauf vertrauen, daß der Versuchung widerstanden werden würde, die interne Liberalisierung durch externe Schutzwälle "abzufedern". Die im neuen US-Handelsgesetz (vom August 1988) angelegten protektionistischen Fallstricke liefern hierfür ebenso einen Vorwand wie das Insistieren der Entwicklungsländer auf handelspolitische Sonderrechte im Rahmen des GATT (die ihnen mit Abschluß der "Tokio-Runde" im Jahre 1979 förmlich zugestanden worden sind):

- Im Jahre 1991 sollte das (vierte) Welttextilabkommen auslaufen. Schon formieren sich aber die Kräfte (vor allem in Frankreich, Irland und Italien), die eine erneute

Verlängerung durchsetzen wollen, um auf diese Weise den Angebotsdruck aus den Entwicklungsländern zu begrenzen. Daß dieses Verlangen dem Eingeständnis gleichkommt, trotz langjähriger Importprotektion den außenwirtschaftlich bedingten Strukturwandel nicht meistern zu können, scheint niemanden zu stören.

- Besorgniserregende Vorboten über die künftige EG-Außenhandelspolitik sind ferner die Auseinandersetzungen innerhalb der EG um die nationalen Importkontingente in sog. sensiblen Bereichen, z.B. in der Automobilindustrie. So wollen Frankreich und Italien die Einfuhr japanischer Autos nach wie vor rigoros begrenzen, selbst wenn sie in einem EG-Mitgliedsland hergestellt werden und den von der EG-Kommission festgelegten Mindestanteil inländischer Wertschöpfung (60 vH) aufweisen (z.B. Nissan-Autos aus Großbritannien).
- Hinzu kommt, daß außer Frankreich und Italien auch Großbritannien, die Benelux-Länder, Irland und die südeuropäischen Mitgliedsstaaten Tradition haben, auf nationale Importbeschränkungen zurückzugreifen, wenn der Wettbewerbsdruck in anderen "sensiblen" Branchen (in der Regel Bekleidung und Textilien, Schuhwaren, Spielzeug, Unterhaltungselektronik), der auf indirekten, d.h. über ein anderes Mitgliedsland getätigten Lieferungen beruht, als zu stark empfunden wird (Art. 115 EWGV liefert hierfür die rechtliche Legitimation). Aus diesen Ländern ist bereits zu hören, daß sie ihre produktspezifischen Importkontingente in Gemeinschaftskontingente oder in EG-weite Exportbeschränkungsabkommen umgewandelt sehen wollen.
- Formal nicht zu beanstanden, aber dennoch besorgniserregend, ist außerdem, daß die Antidumping-Verfahren mit Hilfe ökonomisch fragwürdiger Preisvergleichsmethoden überhand nehmen; zu den Hauptbetroffenen zählen neben

Japan die fernöstlichen Schwellenländer, Hongkong, das keinerlei Handelshemmnisse kennt, eingeschlossen. Auch die Praxis der EG-Ursprungskennzeichnung wird verändert, weg von der Montage als entscheidender Arbeitsvorgang, hin zu dem, was jeweils als "technisch komplexeste und schwierigste Herstellungsphase" angesehen wird (jüngstes Beispiel sind die Mikrochips); wie hierbei der Gefahr von Willkür und Mißbrauch begegnet werden soll, bleibt abzuwarten.

- Schließlich muß zu denken geben, daß Bestrebungen im Gange sind, im Namen des Gesundheits- und Umweltschutzes so hohe Produktstandards vorzuschreiben, daß viele potentielle Anbieter (vor allem aus Entwicklungsländern) vom europäischen Markt ferngehalten werden, weil sie diese EG-Vorschriften nicht oder nur unter hohen Kosten erfüllen können.

32. Zum Dienstleistungshandel: Handelbare Dienstleistungen unterliegen (noch) nicht den GATT-Regeln. Demnach hat die EG hier große Gestaltungsfreiheit. Das Vorhaben der Kommission, bei der Zulassung von Banken aus Drittländern auf strikte bilaterale Reziprozität zu pochen ("2. Bankenrechtskoordinierungs-Richtlinie"), läßt wenig Gutes ahnen. Die Bundesregierung ist dagegen, aber sie hat während ihrer Präsidentschaft im EG-Ministerrat (im 2. Halbjahr 1988) die Welt-offenheit der Finanzmärkte (vorerst noch) nicht sicherstellen können. Träte die Reziprozitätsklausel in Kraft, so wäre der Präzedenzfall geschaffen, um eine "Festung Europa" auch um andere Dienstleistungsmärkte herum zu errichten; wenn es nach der EG-Kommission geht, sind die Lebensversicherungen der nächste Kandidat. Warnungen über die Nachteile, die der Bilateralismus im internationalen Handel unweigerlich mit sich bringt, werden offenbar in den Wind geschlagen.

33. Das stärkste Argument gegen eine "Festung Europa" ist, daß es neben dem EG-Binnenmarkt den Weltmarkt gibt. Dieser ist viel größer und er wächst auch schneller. In den vergan-

genen eineinhalb Jahrzehnten hat die Bundesrepublik die größeren Wachstumsimpulse aus der wirtschaftlichen Entwicklung in Drittländern erhalten, nicht aus der in der EG (Dicke et al., 1987). Offene Märkte im multilateralen Handelsverkehr dürften auch künftig jeglicher Form der globalen oder sektoralen Abkapselung vorzuziehen sein: es gibt nicht nur mehr Effizienz, es gibt auch weniger Handelskonflikte. Deshalb muß die Devise lauten: Liberalisierung nach innen (durch das Binnenmarkt-Programm) plus Liberalisierung nach außen (im Rahmen der laufenden "Uruguay Runde" des GATT). Unbeschadet der Ergebnisse dieser achten GATT-Runde sollte die EG Handelsschranken gegenüber Drittländern mindestens in gleichem Ausmaß abbauen, wie dies innerhalb der Gemeinschaft geschieht.

Schlußfolgerungen

34. Am 1. Januar 1993 beginnt kein neues Zeitalter, schon gar nicht mit einem Urknall. Aber es ändern sich die Spielregeln. Aus heutiger Sicht eröffnet das Binnenmarkt-Programm die Chance, das Wachstumspotential in Europa wieder zu vergrößern, die Beschäftigungsmöglichkeiten dauerhaft zu verbessern und die regionalen Ungleichgewichte wirklich zu verkleinern. Wahrscheinlich reifen nicht alle Pläne, und selbst wenn der Binnenmarkt, wie geplant, doch vollendet wird, bleibt vermutlich manche Hoffnung unerfüllt. Dessen ungeachtet, kann es schon vorher positive Ankündigungseffekte geben: Hatte sich bis vor kurzem noch Verdrossenheit am Gemeinsamen Markt ausgebreitet, so sehen jetzt die Menschen dem Europa der Freizügigkeit mit großem Optimismus, hier und da sogar mit Euphorie, entgegen. Und in mehreren Mitgliedsländern, auch in der Bundesrepublik, stellen sich zahlreiche Unternehmen mit ihren Investitionsentscheidungen bereits auf 1993 und danach ein: Die Produktionsanlagen werden modernisiert, Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen werden

verstärkt, die Angebotspaletten werden bereinigt und erneuert, die Tätigkeitsfelder werden zunehmend branchen- und länderübergreifend diversifiziert. Damit stärken die Unternehmen ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit. Was sie dabei an wachstumsnotwendigem Strukturwandel bewerkstelligen, wird nicht wieder rückgängig gemacht, selbst wenn sich die Verwirklichung des Binnenmarkt-Programms verzögert.

35. Wenn die Politik, die ebenfalls in der Verantwortung ist, ihre Rolle konsequent spielt und für dauerhaft günstige Investitionsbedingungen sorgt, braucht Europa im weltweiten Standortwettbewerb nicht ins Hintertreffen zu geraten. Alles andere wäre auch fatal. Denn die Entwicklungsländer lassen in ihrem Bestreben, gegenüber den wohlhabenden Nationen aufholen zu wollen, nicht nach; mehrere Schwellenländer sind dabei, sich auf den internationalen Märkten auch als Anbieter technisch hochwertiger Konsum- und Investitionsgüter zu etablieren; Osteuropa sucht im Zeichen von "Perestrojka" den wirtschaftlichen Anschluß an den Westen; und der weltweite Innovationswettbewerb, durch den die jeweils alten Produktionsanlagen und Berufsqualifikationen entwertet und neue notwendig werden, wird bestimmt nicht langsamer. Bei so tiefgreifenden Veränderungen in der internationalen Arbeitsteilung muß Europa auf eine hohe Bonität seiner Investitions- und Produktionsstandorte bedacht sein, sollen Wachstums- und Beschäftigungschancen nicht verspielt werden.

Literatur

- CECCHINI, Paolo, Michel CATINAT u. Alexis JACQUEMIN (1988), Europa '92 - Der Vorteil des Binnenmarktes ("Cecchini-Bericht"). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- DICKE, Hugo et al. (1987), EG-Politik auf dem Prüfstand - Wirkungen auf Wachstum und Strukturwandel in der Bundesrepublik. Kieler Studien, 209. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- DONGES, Juergen B. (1983), "Is European Integration now Due to Inertia or Conviction?" The World Economy, Vol. 7, S. 33-46.
- DONGES, Juergen B. u. Klaus-Werner SCHATZ (1986), "Staatliche Interventionen in der Bundesrepublik Deutschland - Umfang, Struktur, Wirkungen". Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 119/120, Mai.
- EMMERSON, Michael u.a. (1988), "The Economics of 1992 - An Assessment of the Potential Economic Effects of Completing the Internal Market of the European Community". European Economy, Nr. 35, März.
- FELS, Gerhard (1988), "Der Standort Bundesrepublik Deutschland im internationalen Wettbewerb". In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 33. Jahr, S. 9-26.
- GIERSCH, Herbert (1985), "Eurosclerosis". Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 112. Oktober.
- GIERSCH, Herbert (1988), "Der EG-Binnenmarkt als Chance und Risiko". Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 147, Dezember.
- GIERSCH, Herbert, Olaf SIEVERT u. Klaus STEGEMANN (1962), Zur Frage der Anwendung des Ursprungs- und Bestimmungslandprinzips bei der Umsatzsteuer im Gemeinsamen Markt. Düsseldorf. Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie.
- KLOTEN, Norbert (1988), "Die europäische Währungsintegration: Chancen und Risiken". In: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 81, November.
- KOMMISSION DER EUROÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (1985), Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat ("Cockfield-Bericht"). Luxemburg.
- KRAKOWSKI, Michael (Hrsg., 1988), Regulierung in der Bundesrepublik Deutschland - Die Ausnahmereiche des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Hamburg: Verlag Weltarchiv.

- OBERENDER, Peter (Hrsg., 1984), Marktstruktur und Wettbewerb in der Bundesrepublik Deutschland - Branchenstudien zur deutschen Volkswirtschaft. München: Verlag Franz Vahlen.
- PELKMANS, Jacques u. L. Alan WINTERS (1988), Europe's Domestic Market. London: Routledge.
- PELTZMAN, Sam (1976), "Toward a More General Theory of Regulation". In: The Journal of Law and Economics, Vol. 19, S. 211-240.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (1988), Arbeitsplätze im Wettbewerb. Jahresgutachten 1988/89. Stuttgart, Mainz: Verlag W. Kohlhammer.
- SAPIR, André (1989), "Does 1992 Come Before or After 1990? On Regional versus Multilateral Integration". In: R.W. Jones u. A.O. Krueger (Hrsg.), The Political Economy of Trade Policy. Oxford: Basil Blackwell (in Druck).
- SIEBERT, Horst (1989), "Perspektiven zur Vollendung des europäischen Binnenmarktes". Kieler Arbeitspapiere, Nr. 347, Januar.
- SIEVERT, Olaf (1964), Außenwirtschaftliche Probleme steuerlicher Ausgleichsmaßnahmen für den internationalen Handel. Köln, Berlin, Bonn, München: Carl Heymanns Verlag.
- SMITH, Alasdair u. Anthony VENABLES (1988), "Completing the Internal Market in the European Community: Some Industry Simulations". CEPR Discussion-Paper Series, Nr. 233, März.
- SOLTWEDEL, Rüdiger et al. (1986), Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik. Kieler Studien, 202. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- STIGLER, George J. (1971), "The Theory of Economic Regulation". In: The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 2, S. 3-21.
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (1986), Stellungnahme zum Weißbuch der EG-Kommission über den Binnenmarkt. Bonn.