

Der europäische Binnenmarkt

Andreas Schwab / Julia Sauer

Der europäische Binnenmarkt ist *das* Kernprojekt der europäischen Integration. Aber ist es auch das Vorzeigeobjekt der EU? Europas Grundgedanke und Motto ist die Einheit in Vielfalt. Wir brauchen die Einheit, um den Binnenmarkt funktionsfähig zu halten. Überregulierung aber, zu viel Einheit also, führt zu unnötigen Belastungen für Verbraucher und Unternehmer. Der europäische Gesetzgeber also vollführt hier regelmäßig schwierige Balanceakte. Was haben wir bisher erreicht? Ist der Binnenmarkt funktionsfähig und kann er auch im Hinblick auf den steigenden internationalen Wettbewerbsdruck bestehen? Welche Antworten bietet die europäische Politik auf diese Fragen, die sich auch der europäische Bürger stellt und die damit zunehmend auf die politische Agenda drängen?

Verschiebung der Handelsdimensionen

Die sechs Gründerstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) hatten sich am 25. März 1957 in Rom zum Ziel gesetzt, Wohlstand in Europa durch einen Markt ohne Binnengrenzen zu erreichen. Obwohl erst das Binnenmarktprogramm von 1985 zu seiner echten Angriffnahme führte, wurde dieses Ziel bereits in den Römischen Verträgen festgehalten. Der frühe Erfolg der EWG motivierte weitere Länder der Gemeinschaft beizutreten. In bislang sechs Erweiterungsrunden dehnte sich das Binnenmarktprojekt der Römischen Verträge zum mittlerweile größten Markt der Welt

aus. Der Binnenmarkt als das Herzstück des europäischen Einigungsprojektes wurde zur wichtigsten Quelle des europäischen Wohlstandswachstums.

Seit Anfang 2007 umfasst der Binnenmarkt nahezu fünfzig Millionen Menschen und ist damit der weltgrößte Marktplatz. Mit einem Bruttoinlandsprodukt (EU-27: 12,15 Billionen Euro, laut Schätzungen des Statistischen Bundesamtes 2007) knapp vor den USA (11,47 Billionen Euro), steht die EU – jedenfalls mittelfristig – auch nach wie vor weit vor China (7,63 Billionen Euro), Japan (3,25 Billionen Euro, 2006) und Indien (3,12 Billionen Euro, 2006). Nach Angaben der OECD wird China – derzeit auf Platz vier – bis spätestens 2010 zum Exportweltmeister aufsteigen. Bisher ist China der zweitgrößte Handelspartner der EU – und die EU der wichtigste für China. Durch die starke Verschiebung der Handelsdimensionen alleine im vergangenen Jahrzehnt, durch das rapide Wachstum der asiatischen, aber auch der lateinamerikanischen Märkte werden auf Seiten aller Handelspartner die Abhängigkeiten größer und rückt damit auch das Erfordernis einer stärkeren Zusammenarbeit in Handelsfragen in den Mittelpunkt der politischen Beziehungen.

Erfolgsfaktor Euro

In fünfzig Jahren haben wir in der Europäischen Union gemeinsam viel erreicht: den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitnehmerfreiheit und eine gemeinsame, sehr

stabile und vor allem eine vertrauensstarke Währung. Es werden seit ihrer Einführung immer mehr Handelsgeschäfte in der europäischen Währung abgerechnet statt wie bisher in der international führenden Währung, dem Dollar. Auch die Erdöl produzierenden, finanzstarken Länder nutzen zunehmend den Euro als Referenzwährung, und ausländische Notenbanken legen ihre Geldreserven in Euro an. Der Euro ist bislang ein Erfolgsfaktor, der dem Binnenmarkt einen großen Schutz vor Währungsspekulation bietet. Damit dies so bleibt, müssen allerdings weitere Anstrengungen für die Vereinheitlichung der Wirtschaftsbedingungen im Euro-Raum unternommen werden. Und vor dem Hintergrund der im französischen Präsidentschaftswahlkampf aufgekommenen Diskussion über die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank gilt es mit Nachdruck deren positive Wirkungen zu betonen. Kerngedanke des gemeinsamen Marktes ist es, durch ein Bekenntnis zu wirtschaftlicher Integration und zur Vereinheitlichung des Marktes einen fairen Wettbewerb und damit größtmöglichen Wohlstand für alle Europäer zu erreichen. Da der Markt alleine nicht sämtlichen Herausforderungen richtig begegnen konnte, wurden in den Achtzigerjahren auf EU-Ebene wichtige Flankierungen zur reinen Binnenmarktpolitik, zum Beispiel im Bereich der Umweltpolitik und des Verbraucherschutzes, angesiedelt.

Die öffentliche Wahrnehmung

Mit dem wachsenden Aufgabenbereich der EU sind auch die Erwartungen der Bürger an dieselbe in den letzten fünfzig Jahren gestiegen. In einer aktuellen Umfrage des Instituts für Demoskopie Allesbach wird deutlich: Die Menschen in Deutschland trauen der EU etwas zu. Auf die Frage, ob die deutsche Ratspräsidenschaft wichtig sei, antworten fünfzig Prozent mit Ja. Der Binnenmarkt wird von einer Mehrheit der Unternehmen wie der

Bürger für gut geheißen. Eine 2002 durchgeführte Umfrage (Binnenmarktanzeiger der Europäischen Kommission) verdeutlicht, dass 76 Prozent der Unternehmen, die im Binnenmarkt präsent sind, die Auswirkung des Binnenmarktes auf ihr Geschäft als positiv bewerten. Rund achtzig Prozent der befragten Bürger bestätigten, dass der Binnenmarkt eine positive Auswirkung auf die Produktvielfalt habe, 67 Prozent gaben an, dass sich die Produktqualität verbessert habe. In der Eurobarometer-Umfrage von Juni 2006 bestätigten immerhin 58 Prozent, der zunehmende Wettbewerb durch den Binnenmarkt habe positive Effekte.

Die Wahrnehmung der Bürger bestätigt auch ein Blick in die Statistik: Der Binnenmarkt trägt *de facto* zu mehr Wachstum und der Schaffung von Arbeitsplätzen bei. Laut Schätzungen der Europäischen Kommission hat der Binnenmarkt seit 1993 rund 2,5 Millionen neue Arbeitsplätze in der EU geschaffen, ein zusätzliches jährliches Wachstum des europäischen Bruttoinlandproduktes von etwa 0,2 Prozent erzeugt und für einen Wohlstandszuwachs von knapp 900 Milliarden Euro gesorgt. Einen maßgeblichen Anteil daran hat der Binnenmarkt für Waren, der 75 Prozent des internen EU-Handels ausmacht. Der Binnenmarkt für den stark wachsenden Dienstleistungssektor ist in einigen Bereichen zwar weiterhin unvollständig, im Rahmen der Umsetzung der 2006 beschlossenen Dienstleistungsrichtlinie in den Mitgliedsstaaten werden noch bestehende Hürden jedoch abgebaut. Die Schaffung von einheitlichen Ansprechpartnern und Beratungsstellen wird es Dienstleistern weiter erleichtern, die nationalen „Grenzen“ im Binnenmarkt zu überschreiten.

Erwartungen an die deutsche Ratspräsidenschaft

Als Schwerpunkt des Engagements der deutschen Ratspräsidenschaft fordern 55

Prozent der von Allensbach Befragten Initiativen zum Bürokratieabbau. Die stärkere Integration der Handels-, Energie- und Finanzmärkte, die die EU vorantreibt, und der Abbau von Hindernissen für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gehen für den Bürger mit Belastungen einher, wie zum Beispiel Gebühren bei grenzüberschreitenden Mobiltelefongesprächen oder der hohe bürokratische Aufwand, etwa bei der Anmeldung eines Wohnwagens in einem anderen Mitgliedsstaat. Der volle Nutzen für die Verbraucher lässt in bestimmten Bereichen noch auf sich warten. Aufgrund ungenügender Durch- und Umsetzung bestehender Binnenmarktvorschriften in bereits harmonisierten Bereichen sowie aufgrund nationaler, gegen die EU-Prinzipien (zum Beispiel Nicht-Diskriminierung) verstößenden Regelungen bestehen im grenzüberschreitenden Handel Hürden, die Unternehmern in der EU „das Leben schwer machen“.

Bis heute ist der Binnenmarkt weder im Güter- noch im Dienstleistungsbereich also wirklich vollendet. Die Überarbeitung von bestehenden Regelungen und deren Vereinfachung darf nicht nur politisch gefordert werden, sondern muss endlich auch in konkrete Maßnahmen münden.

Auf die Globalisierung reagieren

Die Globalisierung wirtschaftlicher Entscheidungen, rasanter technologischer Fortschritt und die demografische Entwicklung haben den Gesamtkontext der europäischen Integration und des Binnenmarktes erheblich verändert und zu einem Anpassungsdruck geführt, der Unsicherheit entstehen lässt. Diese Unsicherheit geht an den Bürgern in der EU nicht spurlos vorüber. So äußern 54 Prozent der Deutschen den Wunsch, dass die EU als Wirtschaftsstandort gestärkt wird, „um besser gegen aufstrebende Nationen wie China und Indien bestehen zu können“ (Allensbach). Anders formuliert, spricht

daraus bei immerhin der Hälfte der Befragten die Überzeugung, dass die EU dies leisten kann: sich erfolgreich auch in den Zeiten des globalen Wettbewerbs zu positionieren.

Mit der Herangehensweise von Bundeskanzlerin Angela Merkel werden Herausforderungen offen angesprochen: Wir (können und) wollen uns nicht vor den Entwicklungen abschotten, sondern werden sie proaktiv angehen. Hierfür allerdings braucht die EU eine umfassende und integrierte Strategie: eine europäische Globalisierungsstrategie.

Konkrete Antworten

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft kennzeichnet sich aus Brüsseler Sicht zunächst durch Zurückhaltung. Was „typisch deutsch“ erscheinen mag, ist vielmehr einfach europäisch. Denn: Europa gelingt gemeinsam. So hat die deutsche Präsidentschaft ein Dreiergespann gebildet. Gemeinsam mit den nachfolgenden zwei Ratsvorsitzen Portugal und Slowenien wurde ein Programm entwickelt – für die nächsten anderthalb Jahre also. Nur so können auch die kurzen Präsidentschaftsperioden effizient genutzt werden. Eine gemeinsame europäische Verfassung würde diese Zusammenarbeit der Präsidentschaften institutionalisieren. Die EU muss Antworten nach innen und nach außen geben.

Die bevorstehenden Herausforderungen sind konkret und fassbar. Dass die angesichts grenzüberschreitender Wirtschaftsentwicklungen bestehende ungenügende Gestaltungskraft der Mitgliedsstaaten im gemeinsamen Binnenmarkt nur durch die EU kompensiert werden kann, ist offensichtlich. Als Antwort nach innen muss die Vollendung des Binnenmarktes gelingen. Nach außen muss die EU die gemeinsamen Interessen wirksamer vertreten. Nur im Rahmen einer starken und geeinten EU kann die Mitgestaltung der Weltwirtschaft, basierend

auf den europäischen Binnenmarktprinzipien, gelingen.

Vollendung nach innen

Schon mit der Vorlage ihres Weißbuches im Juni 1985 auf Initiative des damaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors hat die Europäische Gemeinschaft bestehende Hemmnisse auf dem Prozess zur Vollendung des Binnenmarktes erkannt. Ab 1992 ist der europäische Gesetzgeber verstärkt tätig geworden. Die Zahl der Binnenmarktrichtlinien stieg bis 2002 auf 1475. In ihrer Binnenmarktstrategie 2003 bis 2006 erhielt die Binnenmarktpolitik als Schlüsselinstrument zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik der EU eine neue Aufgabe. Die bestehende Rechtsordnung für den Binnenmarkt muss so verändert werden, dass ihr Mehrwert für die Verbraucher und die Unternehmen in Europa auch im täglichen Leben deutlich wird. Dies betrifft die beiden Grundpfeiler und Instrumente des Binnenmarktes, mit denen materielle und technische Schranken in der EU abgebaut werden und deren Stärkung ansteht: die Angleichung durch Rechtsvorschriften (Harmonisierung), das heißt heute die Überprüfung der Vertragskonformität nationaler Regelungen und Konzentration auf Anwendung und Umsetzung europäischer Regelungen anstelle von ausartender Rechtssetzung und Maximalharmonisierung sowie das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung.

Warum hier Handlungsbedarf besteht, zeigen die Erfahrungen in der Praxis: In einigen Bereichen findet das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung noch gar keine Anwendung, in anderen ist es ungenügend umgesetzt – die Europäische Kommission führt derzeit 102 Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedsstaaten. Eine Umfrage der Europäischen Kommission zeigt: 53 Prozent der Unternehmen in Deutschland sind mit dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung

überhaupt nicht vertraut. Das Prinzip, das auf dem Cassis-de-Dijon-Urteil des Europäischen Gerichtshofes aus dem Jahr 1979 gründet, besagt, dass ein Mitgliedsstaat den Verkauf eines in einem anderen Mitgliedsstaat rechtmäßig hergestellten Erzeugnisses auf eigenem Gebiet nicht verbieten kann, auch wenn dieses Erzeugnis nach anderen technischen oder qualitativen Vorschriften als den für die inländischen Erzeugnisse geltenden Vorschriften produziert wurde. Es ist damit eines der wichtigsten Binnenmarktprinzipien, um den Fluss von Gütern weiter zu optimieren. Die Mitgliedsstaaten müssen dafür sorgen, dass dieses Grundprinzip auch für noch nicht harmonisierte Güterbereiche angewendet und auch eingehalten wird.

Vertretung nach außen

Mit der weiteren Stärkung des Wirtschaftsstandortes EU durch einheitliche Regeln und deren Anwendung muss dessen Vertretung nach außen einhergehen. Dies ist bisher nur ungenügend der Fall. Die Bewältigung internationaler Herausforderungen und die Mitgestaltung der Globalisierung durch die EU bedürfen einer Koordination mit unseren Handelspartnern und der Diskussion über gemeinsame Grundsätze und deren Anwendung. Einheitliche Regelungen im Rahmen des Welthandelssystems der WTO bringen ökonomische Gewinne für alle Länder der Welt. Die in Europa entwickelten und erprobten Standards können als Vorbild auch für weltweit gemeinsame Standards dienen. Es geht hierbei nicht um die rücksichtslose Durchsetzung europäischer Interessen, sondern um die Überlegung, dass gemeinsame Regeln Effizienzgewinne für alle Beteiligten bringen.

So verhält es sich auch mit dem Vorschlag für einen transatlantischen Binnenmarkt. Die EU und die USA vereinen insgesamt sechzig Prozent der weltwirtschaftlichen Aktivitäten auf sich. Mit den

USA teilen wir Bereiche der Wirtschaftsordnung und haben gemeinsame Traditionen im Hinblick auf unsere Rechtsordnungen. Jedoch bestehen weiterhin in vielen Bereichen Unstimmigkeiten. Die Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes unter Anwendung einheitlicher Marktprinzipien kann auch auf transatlantischer Ebene funktionieren. Der politische Wille dazu ist auf beiden Seiten erkennbar. Der ökonomische Gewinn ist nicht zu unterschätzen: Nach OECD-Angaben würde ein barrierefreier transatlantischer Marktplatz das BIP der EU um drei Prozent (!) und das der USA um 2,5 Prozent antreiben. Im Vergleich: Der EU-Binnenmarkt brachte und bringt Deutschland dauerhaft einen Beitrag zum Wachstum zwischen 0,6 und 0,8 Prozent pro Jahr.

Handelsbarrieren aufheben

Die Verbindung der europäischen und der US-amerikanischen Märkte ist bisher im Rahmen verschiedener Abkommen geregelt. Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung findet bereits in einigen Bereichen Anwendung, bislang aber nicht flächendeckend. Ein einheitliches System der Arzneimittelzulassung könnte beispielsweise wichtige Impulse setzen. EU und USA können hier eine Vorreiterfunktion übernehmen, ohne sich ihrer Verantwortung für einen fairen und offenen Welthandel zu entziehen. Vor allem im Bereich des Wettbewerbsrechtes besteht ein großer Bedarf, das europäische und das US-amerikanische System anzugeleichen.

Reibungsverluste im transatlantischen Handel entstehen auch durch nichttarifäre Handelshemmisse. So wirken technische Anforderungen an Produkte sowie Subventionen, zum Beispiel im Agrarbereich, bei Stahl und im Flugzeugbau, auf beiden Seiten marktbeschränkend. Handelsstreitigkeiten betreffen zwar nur einen niedrigen Prozentsatz des transatlantischen Handelsvolumens, sie belasten je-

doch das gesamte Klima der Beziehungen zwischen Europa und den USA. Beste hende Konsultationsmechanismen wie das *Early Warning System* sollten verbessert und proaktiv genutzt werden, um effiziente Lösungen für beide Seiten zu erreichen und die WTO-Ressourcen nicht zusätzlich zu belasten.

Eine ökonomisch wichtige Rolle spielt auch eine engere Zusammenarbeit im regulatorischen Bereich wie bei der Entwicklung von Industriestandards – unter Einbeziehung und Konsultation der betroffenen *Stakeholder*. Eine Einigung auf gemeinsame (technische) Standards und Normen könnte die bestehenden Handelskosten um bis zu zehn Prozent reduzieren. Normung ist volkswirtschaftlich von hoher Bedeutung: Sie leistet nach Angaben des Deutschen Institutes für Normung bisher einen Beitrag von sechzehn Milliarden Euro pro Jahr zum Bruttoinlandsprodukt der EU. Gerade in der globalisierten Wirtschaft werden die in Europa entwickelten und erfolgreich angewendeten Standards und Normen als Instrument der Marktgestaltung wichtiger denn je. Denn Normung erleichtert Produkte und Dienstleistungen den Zugang zu neuen Märkten. Bei der Festlegung internationaler Normen in Kooperation mit den USA sollten, um deren größtmögliche Anerkennung und Verwendung zu erreichen, die internationalen Einrichtungen, wie die WTO, in Anspruch genommen werden. Ein zwischen der EU und den USA ausgehandeltes Set von gemeinsamen Normen und Standards fände dann bereits in sechzig Prozent der weltweiten Wirtschaftstätigkeit Anwendung und macht diese damit auch für andere Staaten attraktiv. Eine weitere Herausforderung liegt in der Zunahme von Marken- und Produktfälschungen auf dem internationalen Markt. Deren Handel hat negative wirtschaftliche Folgen für gesamte Volkswirtschaften. Laut OECD-Schätzungen haben gefälschte

Produkte inzwischen einen Anteil von fünf bis neun Prozent am Welthandel, was einem Handelsvolumen von rund 450 Milliarden Dollar entspricht. Eine gemeinsame Initiative zum Schutz von Patenten sowie von geistigem Eigentum, an deren Ende ein weltweites Patentabkommen stehen sollte, liegt in beiderseitigem Interesse. Kooperation aufgrund gleicher Herausforderungen, mit denen sich EU und USA konfrontiert sehen, ist auch im Bereich Energie und Umwelt sinnvoll. Die enge Zusammenarbeit und der Austausch bei Technikentwicklung und Forschung sollte forcierter werden. Hierfür ist eine weitere Institutionalisierung der Beziehungen, zum Beispiel im Rahmen der Universitäten oder Forschungseinrichtungen, notwendig.

Zwar besteht auf beiden Seiten des Atlantiks der Wille zu einer vertieften Kooperation. Die Voraussetzungen jenseits des Atlantiks sind jedoch nicht optimal, da die US-Zentraladministration längst nicht mehr Zugriff auf alle Regulatorien hat und der Protektionismus zudem stärker ausgeprägt ist, als es auf den ersten Blick zu erwarten wäre.

Von allen genannten Kooperationen müssen in der Folge auch Drittstaaten profitieren können. Der transatlantische Binnenmarkt sollte nicht darauf angelegt sein, die Verhandlungsmasse der WTO zu schwächen oder deren Funktion zu unterlaufen. Er ist auch nicht als deren Ergänzung gedacht. Im Gegenteil sollte er Teil von ihr sein: Denn ein transatlantischer Binnenmarkt mit gemeinsamen Regelun-

gen kann Antriebsmotor sein, in dem er Anstöße zur gemeinsamen Vorgehensweise, aber auch Grundlagen und Fakten schafft. Er muss, ebenso wie der europäische Binnenmarkt als dessen Vorbild, ein dynamisches, für weitere Staaten offenes Projekt der gegenseitigen Anerkennung und der Zusammenarbeit werden. Bereits der europäische Binnenmarkt lädt mit der Formulierung in der Präambel des EU-Vertrages, eine „Grundlage für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker“ zu legen, weitere Staaten zur Teilnahme ein. Dies sollte sich ein transatlantischer Binnenmarkt als Vorbild nehmen.

Die EU steht nach innen und außen vor Herausforderungen, zu deren Bewältigung es klarer Konzepte bedarf. Nach innen ist klar, was zu tun ist: Nur ein vollendeter Binnenmarkt, in dem die gemeinsamen Regeln effizient Anwendung finden und der sowohl Flexibilität als auch Entlastung und Rechtssicherheit bringt, kann Bestand haben. Den Blick nach außen gewandt, stehen verschiedene Möglichkeiten offen – eine engere Kooperation mit den USA wäre ein wichtiger erster Schritt. Ein transatlantischer Binnenmarkt birgt nicht nur ökonomische Vorteile, sondern hat auch Vorbildfunktion. Dabei gilt es die Instrumente der WTO zu nutzen, um unser Anliegen, die europäischen Binnenmarktprinzipien weltweit zu etablieren, auch zu erreichen. Sowird der europäische Binnenmarkt als Kern der EU auch weiterhin ein Erfolgsrezept und als solcher auf der Welt einmalig bleiben.

Den Festakt anlässlich ihres fünfzigjährigen Jubiläums wird

Die Politische Meinung in der Aprilausgabe

dokumentieren, unter dem Titel „Die Zukunft der christlichen Demokratie“ mit einem Beitrag von Annette Schavan

sowie mit den Positionierungen der Podiumsteilnehmer.

Berichte von Dietmar Herz und Avi Primor werden die jüngsten Entwicklungen in Irak und in Israel analysieren.