

Liberalisierung und gegenseitige Anerkennung

Bereits zum vierten Mal führte der Arbeitskreis Europäische Integration mit dem Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archiv eine gemeinsame Tagung durch. Bei der diesjährigen Veranstaltung standen Hindernisse auf dem Wege zur Binnenmarktverwirklichung im Mittelpunkt der Vorträge. In ihrer Begrüßungsansprache wiesen *Hans-Eckart Scharrer* und *Rolf Caesar* darauf hin, dass trotz seiner „Unvollendung“ das Thema Binnenmarkt in der jüngeren Vergangenheit zugunsten der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) aus dem Zentrum der europäischen Integrationsdebatte gerückt sei. Fasst man jedoch die WWU als „Krönung“ des Binnenmarktprogramms auf, so müsse gerade aus diesem Grund versucht werden, auf die bestehenden Defizite hinzuweisen und Lösungsansätze zu deren Beseitigung zu entwickeln.

Finanzbinnenmarkt noch nicht vollendet

In ihrem Vortrag zum Finanzbinnenmarkt wies *Christa Randzio-Plath* darauf hin, dass trotz der formellen Beseitigung sämtlicher Hindernisse materiell gegenwärtig noch eine Marktfragmentierung zu beobachten sei. Hauptgrund dafür seien die unterschiedlichen nationalen Regelungen sowie divergierende Finanzmarktkulturen. Insofern sei es auch im Interesse des Europäischen Parlamentes, der Umsetzung des Aktionsplans für den Finanzbinnenmarkt oberste Priorität einzuräumen. Allerdings wies *Randzio-Plath* darauf hin, dass Aspekte des Verbraucherschutz in einigen Vorschlägen der Kommission nicht hinreichend berücksichtigt seien und es im Zuge der Umsetzung des Aktionsplans verstärkt darauf ankomme, diese Defizite zu beheben.

Ulrich Schröder machte insbesondere Mängel bei der Anwendung des Konzepts der gegenseitigen Anerkennung für die unvollständige Verwirklichung des Finanzbinnenmarktes verantwortlich. So werde im Bereich der Bankenaufsicht sowie bei der Zulassung von Investmentfonds von einer Anwendung des Heimatland-

Der Unvollendete Binnenmarkt

Interdisziplinäre Tagung des Arbeitskreises
Europäische Integration (AEI) und
des Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archivs
(HWWA)

Hamburg, 21.–23. Juni 2001

Wissenschaftliche Leitung:

Prof. Dr. Rolf CAESAR, Universität Hohenheim;
Prof. Dr. Hans-Eckart SCHARRER, HWWA,
Hamburg

Defizite bei der Verwirklichung der Grundfreiheiten: Auf dem Wege zu einem europäischen Finanzbinnenmarkt

Christa RANDZIO-PLATH, Europäisches
Parlament, Straßburg
Ulrich SCHROEDER, Deutsche Bank Research,
Frankfurt/Main

Nach Nizza und Stockholm: Stand des
Binnenmarktes und Prioritäten für die Zukunft
Prof. Dr. Gerold AMBROSIUS, Universität Siegen
Jochen RICHTER, Europäische Kommission,
Brüssel

Prof. Dr. Martin SEIDEL, Zentrum für
Europäische Integrationsforschung, Bonn

Mobilitätshemmnisse und Defizite bei Waren und
Dienstleistungen

Prof. Dr. Volker NIENHAUS, Universität Bochum
Alexander ANTON, Zentralverband des deutschen
Handwerks, Brüssel

Steuerharmonisierung vs. Steuerwettbewerb: Auf
dem Wege zu einem europäischen Steuerraum?

Prof. Dr. Leif MUTÉN, Stockholm School of
Economics
Dr. Hans PITLIK, Universität Hohenheim

Mobilität der Arbeitskräfte und Sozialpolitik im
Binnenmarkt

Prof. Dr. Wolfram RICHTER, Universität Dortmund

Strategien zur Vollendung des Binnenmarktes I:

Gegenseitige Anerkennung - Theorie und Praxis
RA Dr. Klaus Alfred SCHROETER, Bund für
Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde
Dr. Bernd HARTLIEB, DIN, Berlin

Strategien zur Vollendung des Binnenmarktes II:
Liberalisierung der Netzzugänge

Prof. Dr. Günter KNIEPS, Universität Freiburg
Dr. Lars KUMKAR, Institut für Weltwirtschaft,
Kiel

Binnenmarkt und Osterweiterung

Prof. Dr. Jozef MISALA, Warsaw School of
Economics
Dr. Petra ERLER, Europäische Kommission,
Brüssel

prinzips abgewichen, und den ausländischen Marktteilnehmern würden zusätzliche Anforderungen auferlegt. In angrenzenden Rechtsgebieten wie beispielsweise der Kapitalertragsbesteuerung bedürfe es zudem eines einheitlichen Vorgehens, um den Finanzbinnenmarkt herzustellen. Wie Randzio-Plath begrüßt Schroeder die im Aktionsplan vorgesehenen Maßnahmen zwar im Grundsatz; allerdings bestehe nach wie vor eine Lücke bezüglich einer europäischen Regelung für Pensionsfonds, und auch eine zügige Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen erscheine vor dem Hintergrund divergierender Interessen im Rat eher unwahrscheinlich. Zur Vollendung des Finanzbinnenmarktes schlägt Schroeder die Einrichtung einer europäischen Aufsichtsbehörde vor, damit die durch unterschiedliche Befugnis und Kompetenz nationaler Institutionen hervorgerufenen Wettbewerbsverzerrungen in Zukunft vermieden werden können.

Ein vollendeter Binnenmarkt als Voraussetzung für Wachstum und Beschäftigung

Gerold Ambrosius ordnete das Binnenmarktprogramm in den historischen Kontext ein. Als Reaktion auf zunehmende wirtschaftliche Probleme in Westeuropa und vor dem Hintergrund der neoliberalen Renaissance in den 70er Jahren bewirke das Binnenmarktprogramm ein Zurückdrängen des staatlichen Interventionismus zugunsten liberalerer und zudem auf eine Vollharmonisierung auf europäischer Ebene verzichtender Politiken, ohne dass jedoch eine wirkliche „Deregulierungsgemeinschaft“ entstanden sei; ordnungspolitische Unterschiede in den einzelnen Mitgliedstaaten bestünden nach wie vor. Allerdings könnten das zunehmende Abrücken von prozesspolitischen Maßnahmen und eine Beschränkung des Staates auf das Setzen allgemeiner Rahmenbedingungen einen wichtigen Schritt zur Beseitigung des Demokratiedefizits darstellen.

Ausgehend von dem Ziel, die Europäische Union bis 2010 zum weltweit dynamischsten Wirtschaftsraum zu machen, sah Jochen Richter noch in vielen Bereichen Handlungsbedarf der Europäischen Kommission. So werde diese in

Zukunft weiterhin konsequent für Liberalisierungsfortschritte bspw. auf den Postmärkten eintreten. Da wirtschaftliches Wachstum u.a. durch das Innovationstempo bestimmt werde, müsse es zu einer Einführung des Gemeinschaftspatentes kommen, von der erhebliche Kostenreduktionen für innovative europäische Unternehmen erwartet würden. Im Hinblick auf den Finanzbinnenmarkt wies Richter auf die Notwendigkeit hin, gerade in diesem Bereich, dessen Regulierung ein hohes Ausmaß technischen Sachverständes erfordere, verstärkt Marktteilnehmer in die Ausschubarbeit mit einzubeziehen. Zwar habe die Kommission viele Erfolge im Bereich Binnenmarkt erzielen können, doch zeige die jüngste Überprüfung der aktuellen Binnenmarktstrategie, dass die Europäische Union zur Zeit hinter den eigenen Zielsetzungen zurückbleibt.

Auch Martin Seidel betonte in seinem Vortrag, dass vor dem Hintergrund des unvollendeten Binnenmarktes auch die ihn überdachende WWU nicht ihre volle positive Wirkung entfalten könne. Insbesondere die fehlende Kapitalmarktintegration werfe in diesem Zusammenhang Probleme auf. Den Versuch, im Bereich der Bankenaufsicht das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung zum Tragen kommen zu lassen, hält Seidel für wenig erfolgversprechend. Statt dessen setzt er sich wie Schroeder für die Einrichtung einer Aufsichtsbehörde auf europäischer Ebene ein, damit es nicht weiterhin zu unterschiedlichen Anwendungen europäischen Rechtes kommen kann. Für die Vollendung des Binnenmarktes sei außerdem eine wirksame Beihilfekontrolle erforderlich, die auch indirekter staatlicher Förderung der heimischer Anbieter mit wettbewerbsverzerrender Wirkung einen Riegel vorschiebt.

Wenn die Kommission den Binnenmarkt als Motor für Wohlstand in der Europäischen Union bezeichnet, so müsse konstatiert werden, dass „Abnutzungen, Lücken und Konstruktionsfehler“ zu beobachten seien, sich zudem häufig „Sand im Getriebe“ des Motors befinde und es an manchen Stellen seiner „Erweiterung und des Tunings“ bedürfe. Im Rahmen dieser Terminologie systematisierte Volker Nienhaus die von der Kommission identifizierten Pro-

blemkreise für den Waren- und Dienstleistungsverkehr. Er schlug allgemeine Gegenmaßnahmen vor und gab Denkanstöße, mit welchen ökonomischen Theorien die genannten Hemmnisse analysiert und Wege zu deren Durchsetzung aufgezeigt werden könnten. In der Zukunft, so Nienhaus, sei außerdem denkbar, dass es auf europäischer Ebene zu einer Ausweitung der Agenda komme, da im Prinzip jede nationale Regulierung Wettbewerbsverzerrungen in einem bestimmten Ausmaß impliziere, zu deren Beseitigung die Union gemeinschaftliche Harmonisierungsaktivitäten anstreben könnte.

Die Bedeutung eines funktionsfähigen Binnenmarktes für das deutsche Handwerk betonte *Alexander Anton* vor dem Hintergrund eines in den letzten Jahren zwar gestiegenen, jedoch verglichen mit anderen kleinen und mittelständischen Unternehmen weiterhin gering ausgeprägten Auslandsengagements. Anhand einiger Beispiele aus der Praxis erläuterte Anton „institutionelle Markteintrittsbarrieren“ für deutsche Handwerksbetriebe, die insbesondere aus der in einigen Bereichen weiterhin fehlenden Anerkennung von Qualifikationen resultieren. Die Europäische Union müsse, so Anton, die Interessen des Handwerks schon aus beschäftigungspolitischen Gründen in Zukunft stärker als bisher berücksichtigen, damit das im Rahmen des Gipfels von Lissabon formulierte Ziel erreicht werden könne, die Europäische Union bis zum Jahr 2010 zum weltweit dynamischsten Wirtschaftsraum zu machen.

Steuerpolitik und soziale Sicherung: Harmonisierung vs. Wettbewerb der Systeme

Den aktuellen Stand der Steuerpolitik hat die Kommission in einer Mitteilung beschrieben, die *Leif Mutén* als Ausgangspunkt seines Vortrages diente. Die Einführung des Herkunftslandprinzips im Bereich der Mehrwertbesteuerung für Unternehmen könne nur bei gleichzeitiger Einrichtung eines Abrechnungssystems zwischen den Mitgliedsstaaten gelingen, da *Mutén* die Vereinheitlichung der Steuersätze für unvereinbar mit dem Subsidiaritätsprinzip erachtet. Außerdem zeige sich im Bereich privater Konsumenten, für die das Herkunftslandprin-

zip ja bereits gelte, dass es insbesondere im grenznahen Bereich zu ausschließlich (verbrauch)steuerinduziertem Handel komme. Im Rahmen der vorgeschlagenen Maßnahmen zur Zinsbesteuerung werde übersehen, dass der vorgesehene Informationsaustausch zwischen den Finanzverwaltungen auf EU-Mitgliedstaaten beschränkt ist und insofern Kapitalflucht zugunsten von Drittstaaten drohe. Insgesamt hält es *Mutén* vor dem Hintergrund der nationalen Bedeutung der Steuerpolitik allerdings ohnehin für unwahrscheinlich, dass Politiker der Mitgliedsstaaten dem Wunsch der Kommission entsprechen und umfassenden Koordinierungs- und Harmonisierungslösungen zustimmen werden.

Dieser These folgte auch *Hans Pitlik* im zweiten Referat zu diesem Thema. Er stellte das ökonomische Für und Wider einer Steuerharmonisierung an den Beginn seiner Ausführungen. So werde von Anhängern einer Harmonisierung u.a. vorgebracht, dass eine Steuervereinheitlichung für vergleichbare Standortbedingungen Sorge, Fehlallokationen international mobilen Kapitals sowie eine Unterversorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern verhindere. Demgegenüber betonten Befürworter des fiskalischen Wettbewerbs, dass die aus dem Steueraufkommen finanzierte Infrastruktur ebenfalls einen Standortfaktor darstelle und Steuerharmonisierung Ausdruck eines Politikartells sei, welches für eine zu hohe Steuerbelastung sorgen kann. Diese theoretische Auseinandersetzung, so *Pitlik*, werde jedoch vom empirischen Befund relativiert, wonach die Abgabenquote einer Volkswirtschaft weniger vom Ausmaß der internationalen wirtschaftlichen Verflechtung als vielmehr von der Ideologie der jeweiligen Regierungspartei sowie von der Anzahl der Parteien im Parlament beeinflusst werde.

Nicht zuletzt im Zuge der Osterweiterung wird eine Zunahme der innergemeinschaftlichen Migration erwartet. Besteuerung von Arbeitseinkommen sowie soziale Sicherung orientieren sich derzeit am Beschäftigungslandprinzip. *Wolfram Richter* kritisierte in seinem Vortrag diese Vorgehensweise. Zwar begünstige das geltende Recht den Standortwettbewerb zwischen

den Mitgliedstaaten, doch ermögliche es ausschließlich umverteilungsinduzierte Migration. Auch sei das System auf Nichterwerbstätige nicht anwendbar und widerspräche damit dem Ziel der Freizügigkeit von Personen. Diese Nachteile, so Richter, könnten bei Einführung des Herkunftslandprinzips vermieden werden. Migrationen orientierten sich dann ausschließlich am Ideal der Allokationseffizienz. Allerdings behindere dieses Prinzip den Standortwettbewerb und erfordere einen zusätzlichen administrativen Überwachungsaufwand in den Migrationsländern. Als Kompromiß schlug Richter das Modell der „verzögerten Integration“ vor, wonach Sozial- und Steuerrecht des Zuwanderungsstaates erst nach Ablauf zu koordinierender Übergangsfristen auf die Zuwanderer Anwendung fänden.

*Wege zur Vollendung des Binnenmarktes:
Gegenseitige Anerkennung und Liberalisierung*

Das als Folge des Cassis de Dijon Urteils des EuGH entwickelte Prinzip der gegenseitigen Anerkennung soll für eine zunehmende Integration insbesondere der Waren- und Dienstleistungsmärkte sorgen. Am Beispiel des Lebensmittelmarktes stellte *Klaus Alfred Schroeder* heraus, dass die Verwirklichung dieses Prinzips bislang noch zu wünschen übrig ließe. Eine Totalharmonisierung der Bestimmungen auf europäischer Ebene sei jedoch zum einen ökonomisch unerwünscht und zum anderen politisch nicht realisierbar. Als Lösungsvorschlag schlägt Richter eine Harmonisierung grundlegender horizontaler Vorschriften bezüglich des Gesundheits- und Täuschungsschutzes vor. Sind diese in den Mitgliedsstaaten identisch, so könne jeder Hersteller in der Europäischen Union ein beliebiges Produktrecht eines EU-Staates wählen. Werde der Verbraucher darüber hinreichend informiert, so gebe es für die Mitgliedstaaten keine Rechtfertigung zur Behinderung des freien Marktzugangs.

Bernd Hartlieb stellte die neue Konzeption auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und der Normung vor, wonach sich die Harmonisierung im Rahmen europäischer Rechtsakte lediglich auf grundlegende Anforderun-

gen beschränkt. Zur Konkretisierung werde auf Normen verwiesen, welche von entsprechenden europäischen Organisationen verabschiedet würden. Bei einer Anwendung der Norm erhält der Anbieter den Zugang zum Binnenmarkt; andernfalls muß auf anderen Wegen die Konformität mit europäischem Recht nachgewiesen werden. Das neue Konzept, so Hartlieb, habe sich bewährt. Insbesondere gewährleiste die Delegation nationaler Vertreter, die sich ihrerseits aus verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen zusammensetzten, in die europäischen Normungsorganisationen die notwendige Akzeptanz der erarbeiteten Standards. Die hohen Zuwachsraten der verabschiedeten Normen auf europäischer Ebene bestätigten dies. In der Zukunft werde es verstärkt darauf ankommen, die bestehenden Normen an den aktuellen Stand der Technik anzupassen und die bereits bestehende Kooperation mit den internationalen Organisationen weiter auszubauen.

Trotz aller Liberalisierungserfolge besteht im Verkehrsbereich noch staatlicher Handlungsbedarf hinsichtlich des Zugangs zur Wegestruktur. Letztere bezeichnete *Günter Knieps* in seinem Referat als „monopolistischen bottleneck“, in dessen Bereich es weder aktiven noch potenziellen Wettbewerb geben könne. Der Aufbau und Betrieb von Flughäfen sowie die Schieneninfrastruktur müssten als solche Einrichtungen angesehen werden, die zudem unabdingbar seien, Kunden auf nachgelagerten Märkten zu erreichen bzw. Wettbewerbern den Zugang zu eben diesen Märkten zu ermöglichen (essential facilities). Im Rahmen einer entsprechenden Regulierung des Staates bedürfe es der Anwendung der „essential-Facilities-Doktrin“ (Trennung zwischen Netzbereichen mit aktivem oder potenziellem Wettbewerb und Bottlenecks; Regulierung der Bottlenecks muss diskriminierungsfreien Zugang ermöglichen; Price-Cap Regulierung des Bottleneckbereichs und von anderen Bereichen separate Rechnungslegung). Vor diesem theoretischen Hintergrund kritisiert Knieps den im Weißbuch „Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung“ von der Kommission vorgeschlagenen zentralistischen sozialen Grenzkostenansatz. Vielmehr solle den Unternehmen eine dezentrale Preisdifferenzierung ermöglicht werden, wie dies beispielsweise im

Rahmen des Trassenpreissystems der Deutschen Bahn AG bereits versucht werde.

Ähnlich wie Knieps sprach sich auch *Lars Kumkar* in seinem Referat gegen eine zu starke Zentralisierung von Regulierungskompetenzen und Harmonisierungen auf europäischer Ebene im Rahmen des Strombinnenmarktes aus. Die vorgeschlagenen Änderungen der Stromrichtlinie von 1996 und die Pläne für den Erlass einer Netzzugangsverordnung für grenzüberschreitende Stromtransporte implizierten eine in diesem Ausmaß nicht wünschenswerte Vereinheitlichung der inhaltlichen und institutionellen Ausgestaltungen der Regulierungsregime in den jeweiligen Mitgliedstaaten und sorgten zudem für umfassende Kompetenzverlagerungen auf die supranationale Ebene. Dies behindere den Lern- und Suchprozeß im Bezug auf effiziente Regulierungsinstitutionen in diesem Bereich. Kumkar begrüßte insofern den jüngsten Widerstand des Rates gegen die Vorschläge der Kommission und fordert die beteiligten Akteure zu einer verstärkten Diskussion über eine sachgerechtere Kompetenzzuweisung zwischen europäischer und nationalstaatlicher Ebene auf.

Übergangsfristen im Binnenmarkt vor dem Hintergrund einer Osterweiterung?

Die Osterweiterung der Europäischen Union aus Sicht Polens war Gegenstand des Referates von *Jozef Misala*, der auf die unzureichende Berücksichtigung ökonomischer Argumente in der polnischen Europapolitik verwies. Zwar folgt Misala der allgemeinen Einschätzung, dass trotz kurzfristiger Anpassungsfriktionen die polnische Wirtschaft langfristig insbesondere von der erwarteten Intensivierung des Handels profitieren werde. Doch sei das Ziel der Übernahme des *acquis* bis Ende 2002 ein zu ehrgeiziges Vorhaben, welches die Unterschiede in den wirtschaftlichen und politischen Systemen unterschätze. Insbesondere im Rahmen der Kapitalverkehrsliberalisierung und im Zuge des möglichen Erwerbs von polnischem Grund und Boden bedürfe es der Übergangsfristen. Diese seien für den Bereich Arbeitnehmermigration nicht notwendig, da mit umfassenden Wanderungen hoch qualifizierter polnischer Arbeit-

nehmer aufgrund deren vergleichsweise hoher Einkommen in Polen nicht gerechnet werden müsse. Bei niedrig qualifizierten Arbeitskräften unterstellt Misala eine von vornherein geringe Mobilität.

Petra Erler zeichnete in ihrem Referat ein positives Bild der Beitrittsverhandlungen mit den Bewerberstaaten. Im Bezug auf die Frage der Arbeitnehmerfreizügigkeit solle es allerdings Übergangsfristen geben, um insbesondere auf die Ängste Österreichs und Deutschlands Rücksicht zu nehmen. Gleiches gelte auch für Teile des Kapitalverkehrs und den Bereich Umwelt, da die Übernahme des Umwelt-Acquis aus finanziellen und auch technischen Gründen schlechthin unmöglich sei. Signifikante Wettbewerbsverzerrungen zugunsten der Bewerberstaaten gingen von temporär niedrigeren Umweltstandards nicht aus, was die aktuellen Handelsbilanzüberschüsse der EU-Mitgliedsländer mit den Bewerberstaaten zeige. Vor dem Hintergrund einer nachlassenden öffentlichen Akzeptanz der Erweiterung sei es zukünftig wichtig, flexibel auf divergierende Interessen im Rahmen des Erweiterungsprozesses Rücksicht zu nehmen, ohne sich jedoch von Alt-Mitgliedstaaten oder Bewerberländern in einzelnen Sachfragen erpressen zu lassen.

Fazit

Die Diskussion zeigte deutlich, dass die Probleme bei der Vollendung des Binnenmarktes im wesentlichen auf einige zentrale Meinungsunterschiede zurückzuführen sind. Diese betreffen v.a. die Frage, ob umfassende Harmonisierungen mit Kompetenzzentralisierung auf der europäischen Ebene auf der einen oder gegenseitige Anerkennung nationaler Regeln bei dezentraler Kompetenzausübung bzw. Anwendung europäischen Rechts und folglich Wettbewerb der Rechtssysteme auf der anderen Seite die überlegenen Strategien darstellen. Es wurde zudem deutlich, dass - ergänzend zur normativen Argumentation - auch die Analyse der Entscheidungsstrukturen auf nationaler und supranationaler Ebene unverzichtbar ist, um Wege zur endgültigen Verwirklichung des Binnenmarktes aufzuzeigen.

Arnd Busche