

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Horst Werner

Perspektiven und Probleme des Gemeinsamen
Marktes 1993

Brian Hindley

Die Europäische Gemeinschaft 1993

Michael Kreile

Politische Dimensionen des europäischen
Binnenmarktes

Wolfgang Schumann/Peter Mehl

Bundesdeutsche Interessen und gemeinsame
Außenhandelspolitik der EG

B 24-25/89

9. Juni 1989

Horst Werner, Dr. rer. pol., geb. 1943; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln.

Veröffentlichungen u. a.: Die Kontrolle internationaler Kapitalbewegungen (Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik, Heft 33), Köln 1976; Internationale Kapitalbewegungen. Ordnungsprobleme internationaler Kapitalmärkte, in: Helmut Gröner/Alfred Schüller (Hrsg.), Internationale Wirtschaftsordnung, Stuttgart-New York 1978; Freihandel oder internationaler „Kampf um Produktionsprivilegien“?, in: Ordo, Band 32, 1981; Wie liberal ist die deutsche Außenwirtschaftspolitik gegenüber Entwicklungsländern?, in: Benno Engels (Hrsg.), Importe aus der Dritten Welt, Hamburg 1987.

Brian Hindley, Ph. D., geb. 1935; Projektleiter am Trade Policy Research Centre in London; Senior Lecturer am Volkswirtschaftlichen Seminar der London School of Economics.

Veröffentlichungen u. a.: European Community Imports of VCRs from Japan, in: Journal of World Trade Law, (1986); Trade in Services within the European Community, in: Herbert Giersch (Hrsg.), Free Trade in the World Economy, Tübingen 1987; GATT Safeguards and Voluntary Export Restraints: What are the Interests of Developing Countries?, in: World Bank Economic Review, (1987); Dumping and the Far East Trade of the European Community, in: The World Economy, (1988).

Michael Kreile, Dr. rer. soc., geb. 1947; Professor für Internationale Politik an der Universität Konstanz.

Veröffentlichungen u. a.: Osthandel und Ostpolitik, Baden-Baden 1978; Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen in Italien (1968–1982), Frankfurt-New York 1985; West Germany in the International Political Economy: Model, Villain or Scapegoat? (ISPI Papers), Mailand 1989.

Wolfgang Schumann, Dr. rer. soc., geb. 1949; Studium der Politikwissenschaft, Osteuropäischen Geschichte, Slawistik und Anglistik in Tübingen; Wissenschaftlicher Assistent am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit B. Burkhardt-Reich) Agrarverbände in der EG. Das agrarpolitische Entscheidungsgefüge in Brüssel und den EG-Mitgliedstaaten unter besonderer Berücksichtigung des Euro-Verbandes COPA und seiner nationalen Mitgliedsverbände, Kehl-Strasbourg 1983; (zus. mit B. Burkhardt-Reich) Zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der EG. Positionen und Handlungsspielräume, Ebenhausen-München 1983; zahlreiche Aufsätze zum Bereich der Europäischen Integration.

Peter Mehl, geb. 1959; Studium der Politikwissenschaft und Germanistik in Tübingen; Wissenschaftlicher Mitarbeiter der SPD-Landtagsfraktion Baden-Württemberg; Wissenschaftlicher Angestellter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen.

Veröffentlichungen: Die Europa-Kommission des Deutschen Bundestags. Eine neue Einrichtung interparlamentarischer Zusammenarbeit, Kehl u. a. 1987; Sozialpolitik in der EG und soziale Dimensionen des Binnenmarktes, in: Sozialwissenschaftliche Informationen, (1989) 1.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7
5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann, Ralph Angermund, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel. 06 51/46 04 186, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1984, 1985, 1986 und 1987 zum Preis von DM 25,– pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Perspektiven und Probleme des Gemeinsamen Marktes 1993

I. Der Gemeinsame Markt bis 1993

1. Vollendung des Binnenmarktes 1993: Warum überhaupt?

Ab dem 1. Januar 1993 sollen die Bürger der Europäischen Gemeinschaften (EG) in einem gemeinsamen Wirtschaftsraum leben. Bis zu diesem Zeitpunkt sollen die noch verbliebenen Binnengrenzen abgebaut sein

– für die Bürger der EG als Arbeitnehmer, Unternehmer und Reisende,

– für Waren, Dienstleistungen und Kapital.

Auf dieses Ziel, das heute als *Binnenmarkt 1992* zusammengefaßt wird, verpflichteten sich die Regierungen der zwölf EG-Staaten in der Einheitlichen Europäischen Akte, die sie am 17. und 28. Februar 1986 unterzeichnet haben¹⁾. Grundlage war vor allem das Weißbuch der Kommission der EG an den Europäischen Rat „Vollendung des Binnenmarktes“ vom 14. Juni 1985²⁾. Das Ziel Binnenmarkt 1992 ist nach Hinterlegung der letzten Ratifizierungsurkunden zur Einheitlichen Europäischen Akte zum 1. Juli 1987 in Art. 8a des ergänzten EWG-Vertrages eingegangen.

Im EWG-Vertrag vom 25. März 1957, der am 1. Januar 1958 in Kraft getreten ist, war dieses Ziel in Art. 2 noch als Errichtung eines Gemeinsamen Marktes bezeichnet und in Art. 3 näher bestimmt worden. Gemäß Art. 8 sollte der Gemeinsame Markt während einer Übergangszeit von zwölf Jahren schrittweise bereits bis zum 31. Dezember 1969 verwirklicht worden sein. Dieses Ziel wurde nicht

¹⁾ Die Einheitliche Europäische Akte ist z. B. abgedruckt in: Europäische Gemeinschaften, Kommission, Bulletin, Beilage 2/86. Die darin enthaltenen Bestimmungen des Unterabschnitts I über den Binnenmarkt haben als „Bestimmungen zur Änderung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“ den EWG-Vertrag ergänzt. Der ergänzte EWG-Vertrag ist in der Sammlung Europa-Recht, München 1989⁹ abgedruckt.

²⁾ Dieses Weißbuch ist als Dokument der Kommission der Europäischen Gemeinschaften erschienen (Luxemburg 1985). Der Europäische Rat ist die im Dezember 1974 von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten beschlossene Runde der nunmehr zwölf Staats- bzw. Regierungschefs der EG, die aus den früheren Gipfeltreffen hervorgegangen ist und dreimal (mindestens zweimal gemäß Art. 2 der Einheitlichen Europäischen Akte) jährlich zusammentritt. Entsprechend der 1981 eingeführten Praxis erstattet der Europäische Rat dem Europäischen Parlament Bericht über die Ergebnisse seiner Tagungen. Vgl. Europäische Gemeinschaften, Kommission, XXII. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1988, Luxemburg 1989, S. 37.

voll erreicht: Zwar wurden mit der Vollendung der Zollunion bis zum 1. Juli 1968 alle Binnenzölle schrittweise abgeschafft und die Außenzölle gegenüber Drittländern vereinheitlicht, doch behindern weiterhin nichttarifäre Handelshemmnisse (Handelshemmnisse anderer Art als Zölle: z. B. Einfuhrkontingente und Exportsubventionen) den innergemeinschaftlichen Warenverkehr. Vor allem ist aber noch kein gemeinsamer Markt für alle Berufe und Dienstleistungen hergestellt; der Kapital- und Zahlungsverkehr ist weiterhin nicht voll liberalisiert. Heute gibt es also für die gleichen Liberalisierungsziele wie 1958 unter der neuen Bezeichnung Binnenmarkt einen neuen Terminplan bis zum 31. Dezember 1992.

Auf die Frage „Warum überhaupt Binnenmarkt 1992?“ gibt es deshalb eine sehr einfache Antwort: Die ursprünglich für 1969 geplante Verwirklichung dieses Zieles mußte um 23 Jahre auf Ende 1992 verschoben werden. Das mag eine erste Vorstellung von den politischen Problemen bei der Vollendung eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes der EG gegen nationale Sonderinteressen und nationale Souveränitätsansprüche geben, erklärt aber nicht, warum überhaupt ein Binnenmarkt angestrebt wird. Dieses jedoch verdeutlichen die Alternativen zu einem Europäischen Binnenmarkt.

Angenommen, Politiker könnten den Kernaussagen der wirtschaftswissenschaftlichen Beratung folgen, die für die Außenwirtschaftsordnung seit über 200 Jahren so zusammengefaßt werden können: Freie Bewegung von Menschen, Gütern und Kapital auf offenen Wettbewerbsmärkten fördert Frieden und Wohlstand der Nationen³⁾. Dann hätte nämlich ein Gemeinsamer Markt so viele Länder wie möglich umfaßt. Entwicklungsländer und andere Industrieländer könnten dann jedenfalls nicht mit Berechtigung den Vorwurf erheben, die EG seien ein diskriminierender Handelsblock. Vom freien Handel mit Waren, Dienstleistungen und Kapital würden sich Länder dann nur durch ihre eigene innere Wirtschaftsordnung und durch Protektion ausschließen; die EG-Länder würden an-

³⁾ Neben den Begründungen, warum eine leistungsfördernde Ordnung der Eigentumsrechte notwendige Voraussetzung für Entwicklungserfolge und Wohlstand der Nationen ist, sind die positiven Wirkungen von freiem Handel und Nichtdiskriminierung eine Kernaussage in Adam Smith, *Der Wohlstand der Nationen*, München 1974 (englische Erstausgabe 1776), insbesondere Buch 4, S. 460 f., 527.

dere Länder jedoch nicht durch Handelshemmnisse und Kapitalverkehrskontrollen von einem Gemeinsamen Markt fernhalten.

Eine Abschließung der EG gegenüber Drittländern wäre dann auf Zuwanderungshindernisse begrenzt: Solange die innere politische und wirtschaftliche Ordnung vieler Drittländer große Flüchtlingsströme auslöst, wird man von solchen Zuwanderungsbeschränkungen der EG als einem politischen Datum ausgehen müssen. Es wäre bereits viel erreicht, wenn die EG durch Verzicht auf Handelschranken dazu beitragen würden, daß internationale Güterbewegungen zumindest einen Teil der internationalen Bewegung von Menschen überflüssig machten: Wenn insbesondere die Bewohner von Entwicklungsländern durch steigende Exporte in einen weltweiten Gemeinsamen Markt Beschäftigung und Wohlstand in ihrer Heimat erhöhen könnten, würde eine Ursache von Flüchtlingsströmen zum Vorteil aller Länder abgebaut. Außerdem würden auch die Exportmöglichkeiten der EG steigen, wenn Drittländer durch freien Handel zusätzliche Devisen verdienen könnten, um mehr EG-Exporte zu bezahlen⁴). Gerade für Länder wie die Bundesrepublik Deutschland werden außerdem von einer nichtdiskriminierenden Liberalisierung gegenüber allen Ländern stärkere Handelsausweitungen und höhere Wohlstandssteigerungen erwartet⁵).

Neben vielen schlechten Gründen für die Beschränkung der Mitglieder der Europäischen Gemeinschaften auf ursprünglich sechs und heute auf zwölf Staaten gibt es auch eine gute politische Begründung, vorausgesetzt, die EG erweisen sich als eine weltweite Gemeinschaft: Schon in Art. 2 des EWG-Vertrages erscheint das Ziel eines Gemeinsamen Marktes zugleich als ein Mittel, um „engere Beziehungen zwischen den Staaten zu fördern, die in dieser Gemeinschaft zusammengeschlossen sind“. Diese engeren Beziehungen haben bisher vor allem 45 Jahre Frieden in Europa bedeutet; die Einheitliche Europäische Akte konkretisiert jetzt die „engeren Beziehungen“ in Art. 1: „Die Euro-

päischen Gemeinschaften und die Europäische Politische Zusammenarbeit verfolgen das Ziel, gemeinsam zu konkreten Fortschritten auf dem Wege zur Europäischen Union beizutragen.“

Beim Abbau der Grenzen für Menschen, Güter und Kapital durch einen Gemeinsamen Markt geht es also nicht um ein „Europa der Wirtschaft“, „Europa der Unternehmer“ oder „Europa des Kapitals“, wie dies manche Polemik suggeriert. Es geht vielmehr um die Sicherung des Friedens durch Liberalisierung und politische Annäherung, um sparsameren Umgang mit knappen Umweltressourcen durch Arbeitsteilung bei Freihandel und durch gemeinsame Lösungen gemeinsamer Umweltprobleme bei steigendem Wohlstand. Das setzt die weitere Öffnung des Gemeinsamen Marktes gegenüber Drittländern voraus, denn insbesondere bei fortgesetzter systematischer Diskriminierung von Entwicklungsländern durch die EG-Handels- und Agrarpolitik verschlechtern sich die Chancen für Frieden und Wohlstand⁶).

2. Wenig Chancen ohne Bereitschaft zur Umstellung auf den Gemeinsamen Markt

Die Chancen für die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes dürften heute besser sein als vor 30 Jahren. Entscheidend dafür ist die vor allem in den achtziger Jahren zunehmende Annäherung der Wirtschaftsordnungspolitik der Mitgliedstaaten in Richtung auf marktwirtschaftliche Grundsätze, die auch das Delors-Komitee in seinem Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion in der Europäischen Gemeinschaft vom 12. April 1989 feststellt⁷). Außerdem gab es noch nie eine wirtschaftspolitische Aufgabe, für die in einem solchen Maße geworben wird wie für dieses Ziel: Durch verbesserte Arbeitsteilung, durch optimale Betriebsgrößen und intensiveren Wettbewerb im weltweit größten Binnenmarkt für 320 Mio. Bürger soll nach Schätzungen des Cecchini-Berichts das Bruttoinlandsprodukt (BIP) für die Gesamtheit aller zwölf Mitgliedstaaten um insgesamt etwa 350 bis 500 Milliarden

⁴) Dieser einfache Zahlungsbilanzzusammenhang wird auch im Brandt-Bericht der Nord-Süd-Kommission betont. Vgl. Willy Brandt (Hrsg.), *Hilfe in der Weltkrise*, 2. Bericht der Nord-Süd-Kommission, Reinbek 1983, S. 111 ff.

⁵) Vgl. zu dieser Einschätzung Fritz Franzmeyer, *Was kostet die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes?*, in: *Konjunkturpolitik*, 33 (1987), S. 151 und die dort angegebene Literatur. Eine didaktisch sehr gute Darstellung der handelschaffenden und handelsablenkenden Wirkungen von Zollunionen wie der EWG bietet H. Robert Heller, *Internationaler Handel*, Würzburg-Wien 1975, S. 200 ff. Zur Anwendung auf die Probleme bei der Vollendung des Binnenmarktes 1992 vgl. z. B. Paul R. Krugman, *Konzepte der wirtschaftlichen Integration in Europa*, in: *Effizienz, Stabilität und Verteilungsgerechtigkeit* (Padoa-Schioppa-Bericht), Wiesbaden 1988, S. 116 ff. Bei Krugmans Beurteilung der Anpassungskosten durch Vollendung des Binnenmarktes und seinem empirischen Schätzergebnis über die bisherige EG-Integration (S. 122) ist Vorsicht angebracht.

⁶) Vgl. zum Zusammenhang zwischen EG-Handelspolitik, Liberalisierungen im Rahmen des GATT und nationalen Handels- und Wirtschaftspolitiken sowie ihren Wirkungen auf Entwicklungsländer Rolf J. Langhammer, *EEC Trade Policies towards Developing Countries*, in: *Asian Development Review*, 4 (1986) 2, S. 93–113; ders., *Die Sonderbehandlung der Entwicklungsländer im GATT. Eine Nutzen- und Kostenbilanz*, in: *Beihefte der Konjunkturpolitik*, 34 (1987); Hans Willgerodt, *Interdependenzen nationaler Handels- und Wirtschaftspolitiken: Anforderungen an das GATT*, in: ebd.; Horst Werner, *Das GATT heute: Die Ausnahme als Regel*, in: ebd.; ders., *Wie liberal ist die deutsche Außenwirtschaftspolitik gegenüber Entwicklungsländern?*, in: Benno Engels (Hrsg.), *Importe aus der Dritten Welt*, Schriften des Deutschen Übersee-Instituts, 1 (1987), Hamburg 1987, S. 150–173.

⁷) Vgl. Committee for the Study of Economic and Monetary Union (Delors-Komitee), *Report on Economic and Monetary Union in the European Community* (Delors-Bericht), Brüssel, 12. April 1989, S. 12.

DM bei Vollendung des Binnenmarktes gesteigert werden können. Das entspräche 4,3 bis 6,4 Prozent des BIP der EG von 1988. Die Vollendung des Binnenmarktes solle „zu einer spürbaren und dauerhaft wirksamen Verringerung der Arbeitslosigkeit in der Europäischen Gemeinschaft“ beitragen⁸⁾. Manche Politiker sprachen sogar von einer Stimmung des „Let's go West“ wie in der Pionierzeit der Erschließung Nordamerikas.

Gegenüber allen Versuchen, die volkswirtschaftlichen Vorteile von offeneren Märkten und Deregulierungen zu quantifizieren, ist erfahrungsgemäß Skepsis bei den konkreten Zahlenvorstellungen angebracht. Wichtiger als diese Skepsis sind gegenläufige Stimmungen, die sich aus den Fragen derjenigen summieren, die einzelwirtschaftliche Nachteile durch die Umstellung auf den Gemeinsamen Markt erwarten, wenn konkret aus etwa 3 600 nationalen Gesetzen bis Ende 1992 279 gemeinschaftliche Verordnungen werden sollen. Diese Tendenz einer neuen Europa-Verdrossenheit nimmt mit der Annäherung an den Europa-Wahlkampf eher zu und wird für einige Teilbereiche in folgendem Stimmungsbild zusammengefaßt: „Wie ist es künftig mit der Anerkennung der Handwerkerrolle? Das deutsche Berufsbeamtentum, Garant für innere Stabilität – wird es erhalten bleiben? – ‚Was wird aus der dualen Ausbildung?‘ hat ein Gewerbeschullehrer wissen wollen. Die Spediteure: ‚Unser Tarifschutz!‘ Und der Bauunternehmer: ‚Ja, wie kommt es mit den Ausschreibungen?‘ Und drängten nicht bald spanische und portugiesische Billigkräfte auf den Markt?“⁹⁾

Die Chancen des Gemeinsamen Marktes können nicht wahrgenommen werden, wenn die Umstellung auf die völlig freie Bewegung von Menschen, Gütern und Kapital verweigert wird. Es wäre für die Integration schädlich, hier Anpassungsprobleme zu leugnen und zu verschweigen, daß ein erheblicher Teil des Bruttonutzens aus der weiteren Öffnung der Märkte für Anpassungshilfen bei der Umstellung von Regionen und Sektoren auf die

neuen Rahmenbedingungen des Gemeinsamen Marktes verwendet werden wird. Bei allen Aufzählungen und Begründungen von Anpassungsproblemen ist allerdings sorgfältig zu prüfen, inwieweit sie auf die Umstellung auf einen Gemeinsamen Markt zurückzuführen sind oder ob sie nicht vielmehr das zwangsläufige Ergebnis einer verfehlten Wirtschaftspolitik der Strukturkonservierung, der Regulierung, Subvention und Protektion sind.

Der größte Teil der Wirtschaftsbereiche ist z. B. in der Bundesrepublik Deutschland marktwirtschaftlich geordnet. Für diese Bereiche besteht im wesentlichen der Gemeinsame Markt bereits heute. Anpassungsprobleme sind überall dort zu erwarten, wo eine marktwirtschaftliche Ordnung fehlt, sei es im Agrarbereich wegen der nationalen und europäischen Agrarpolitik, im Energiebereich durch Subventionen und Protektionen für die deutsche Steinkohle, für die Deutsche Bundespost und das Versicherungswesen durch Ausnahmen vom Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (§§ 99 und 102 GWB). Die tatsächlichen Gründe für Anpassungsprobleme sind auch bei wissenschaftlichen Analysen der Kosten einer Vollendung eines europäischen Binnenmarktes zu beachten, wie sie etwa von Franzmeyer zusammengefaßt werden¹⁰⁾:

– Die Umstellung der Unternehmungen auf den Binnenmarkt führe zu Anpassungsproblemen mit Einkommenseinbußen für Beschäftigte und Unternehmer, zu entsprechenden Steuerausfällen der Gebietskörperschaften, zur Freisetzung von Arbeitskräften und zu Kapitalvernichtung bei Kursen.

– Der Verlust nationaler Handlungsspielräume durch Vollendung des Binnenmarktes berge vor allem durch Vereinheitlichung und Harmonisierung des Rechtsrahmens die Gefahr „lascherer“ Normen, insbesondere im Gesundheits-, Verbraucher- und Umweltschutz, von den Grenzwerten für Schadstoffe bei PKW bis etwa zu den Sicherheitsstandards für Kernkraftwerke.

– Auf regionaler Ebene werde bei freier Bewegung von Menschen, Gütern und Kapital eine Abwanderung der mobilsten und dynamischsten Menschen von den Randgebieten in die „Gravitationszentren der wirtschaftlichen Aktivität“ befürchtet. Dadurch werde die schon jetzt bestehende strukturelle Benachteiligung von Randregionen wie Irland, Portugal oder Spanien verschärft.

Bei solchen Befürchtungen wird vor allem unterschätzt, in welchem Umfang ein Gemeinsamer Markt bereits heute im Warenverkehr und langfristigen Kapitalverkehr verwirklicht ist¹¹⁾. Die dafür erforderlichen Liberalisierungen und Umstellungen

⁸⁾ Vgl. Paolo Cecchini, Europa '92. Der Vorteil des Binnenmarktes (Cecchini-Bericht), Baden-Baden 1988, S. 15, 112 und 122, Tab. 9.2. Vgl. dazu auch die methodischen Erläuterungen in diesem Band. Die einzelnen Untersuchungen dieses Forschungsprogramms zu den „Kosten der Nichtverwirklichung Europas“ sind in 16 Bänden von den Europäischen Gemeinschaften veröffentlicht worden und werden im Anhang des Cecchini-Berichts einzeln mit Quellenangaben angeführt. Jacques Delors nennt für die neunziger Jahre einen Zuwachs von „bis zu fünf Millionen“ Arbeitsplätzen durch den europäischen Binnenmarkt. Vgl. seinen „Brief an die Deutschen“ vom 24. Juni 1988, Ziffer 2.

⁹⁾ Dieter Wenz, Wie denn die Leute von den Stühlen reiben?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. April 1989, S. 3. Zur Umstellung von nationalen Gesetzen auf gemeinschaftliche Richtlinien und Verordnungen vgl. im einzelnen: Europäische Gemeinschaften, Kommission, Vollendung des Binnenmarktes. Ein Raum ohne Binnengrenzen, Bericht über den Stand der Arbeiten gemäß Art. 8 b des EWG-Vertrages, Luxemburg 1989, insbesondere S. 3 ff.

¹⁰⁾ Vgl. F. Franzmeyer (Anm. 5), S. 146 ff.

¹¹⁾ Zum Stand der Verwirklichung des Binnenmarktes Ende 1988 vgl. Europäische Gemeinschaften (Anm. 9).

haben den Wohlstand in allen Ländern der Gemeinschaft erhöht. Gegen eine solche Argumentation wird vorgetragen, daß von 1958 bis in die sechziger Jahre praktisch die gesamte Zunahme des innergemeinschaftlichen Industriegüterhandels eher die Form eines innerindustriellen als eines zwischenindustriellen Handelsverkehrs gehabt habe, bei dem Wirtschaftlichkeitsvorteile vergrößerter Produktionsanlagen (steigende Skalenerträge) auf dem größeren Gemeinsamen Markt genutzt werden konnten. Diese Handelsexpansion sei „gutartig“ gewesen; verstärkte Arbeitsteilung durch Spezialisierung gemäß den relativen (komparativen) Kostenvorteilen sei die Ausnahme gewesen, vor allem weil der Agrarsektor durch Protektion abgeschirmt gewesen sei. Durch die Süderweiterung der EG

müsse jetzt mit größeren Anpassungsproblemen gerechnet werden¹²⁾.

Nach den bisherigen Erfahrungen mit drei Jahren EG-Mitgliedschaft Spaniens und Portugals und acht Jahren Mitgliedschaft Griechenlands werden solche Befürchtungen hinsichtlich Spaniens und Portugals nicht bestätigt. Beide Länder und ihre Handelspartner im Gemeinsamen Markt konnten ihren Wohlstand steigern; Spanien und Portugal fördern die Umstellung auf den Gemeinsamen Markt zunehmend durch eine marktwirtschaftliche Ordnungspolitik¹³⁾. Wenn die Entwicklung für Griechenland nicht so positiv verlaufen ist, so ist insbesondere zu prüfen, welchen Anteil daran die griechische Wirtschaftsordnungspolitik hat.

II. Der Zusammenhang zwischen Gemeinsamen Markt, Währungsunion und politischer Union

Nachdem Ende 1969 die Übergangszeit für die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes abgelaufen war, ohne daß der Gemeinsame Markt vollendet worden wäre, legte ein vom luxemburgischen Regierungschef Pierre Werner geleiteter Ausschuß am 7./8. Oktober 1970 den Bericht über die schrittweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion vor; am 27. Oktober billigten die Mitgliedstaaten den Davignon-Bericht über die politische Zusammenarbeit. Schon am 22. März 1971 setzte der Ministerrat den Beginn der ersten Stufe des Werner-Plans zur Wirtschafts- und Währungsunion rückwirkend auf den 1. Januar 1971 fest. Die Tatsache, daß die für Ende 1969 geplante Vollendung des Gemeinsamen Marktes nicht erreicht worden ist, wird seitdem fast ausnahmslos in die diplomatische Formel gekleidet, daß die Zollunion bereits anderthalb Jahre vor Ende der zum 31. Dezember 1969 ablaufenden Übergangszeit verwirklicht worden ist.

Diese Umwandlung des Scheiterns bei der Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes in eine Erfolgsmeldung ist nicht untypisch für das, was man mitunter europäische Hofberichterstattung nennt. Sie sollte Anlaß geben, vor allem Vorworte und zusam-

menfassende Würdigungen in EG-Verlautbarungen sehr vorsichtig zu lesen und das Hauptaugenmerk auf die Details zu richten. Es wäre aber andererseits falsch, den Start zu einer Währungsunion und politischen Union nach dem Fehlschlag bei der Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes nur als Flucht nach vorn zu deuten oder mit dem Bau der dritten und vierten Etage vor Errichtung des Fundaments eines Europäischen Hauses zu vergleichen: Zwischen Gemeinsamen Markt, Währungsunion und politischer Zusammenarbeit gibt es innere Zusammenhänge, die von der inneren Ordnung der Mitgliedstaaten abhängen und entscheidend bestimmen, welches Konzept für die Integration der Bürger Europas geeigneter ist¹⁴⁾.

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 wird in der Präambel und in Art. 1 durch alle Mitgliedstaaten das Ziel einer politischen Union, die als Europäische Union verwirklicht werden soll, bestätigt; in der Präambel wird auch das Ziel einer schrittweisen Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion bekräftigt. Auf der Tagung des Europäischen Rates in Hannover am 17. und 18. Juni 1988 wurde daraufhin ein Ausschuß unter dem Vorsitz des Kommissionspräsidenten Delors beauftragt, bis Ende des ersten Halbjahres 1989 konkrete Maßnahmen zur Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion zu prüfen bzw. vorzuschlagen. Dieser Bericht des Delors-Komitees vom 12. April 1989 zeichnet sich positiv dadurch aus, daß er vom engen Zusammenhang zwischen Gemeinsamen Markt, Währungsunion und dem Problem der Sou-

¹²⁾ Vgl. P. Krugman (Anm. 5), S. 116 ff. Unter innerindustriellem bzw. intraindustriellem Handel versteht man z. B. den Export deutscher PKW nach Frankreich bei gleichzeitigem deutschem Import von PKW aus Frankreich. Ein typischer Fall interindustriellen Handels, also des Austauschs von Produkten zwischen verschiedenen Industrien, wäre der deutsche Import von portugiesischem Wein gegen deutsche Exporte von Maschinen nach Portugal.

¹³⁾ Vgl. Uwe Holl, Europa nach der letzten Süderweiterung, in: Der Controlling-Berater (Loseblatt-Handbuch), Freiburg 1988, Gruppe 12, S. 189–208; ders., Drei Jahre EG-Mitgliedschaft — Über das Wirtschafts- und Investitionsklima in Spanien, in: ebd., Gruppe 14, S. 21–33.

¹⁴⁾ Vgl. zur Entwicklung des Gedankens der Einigung Europas und zum Zusammenhang mit der gesellschaftlichen Ordnung Manfred Fuhrmann, Europa — Zur Geschichte einer kulturellen und politischen Idee, in: Konstanzer Universitätsreden 121, Konstanz 1981.

veränität der Mitgliedstaaten auf dem Wege zu einer Europäischen Währung und zu einem Europäischen Zentralbankensystem ausgeht¹⁵).

Im Gegensatz dazu sind die Probleme, die sich aus diesem Zusammenhang ergeben, in der zwischenzeitlichen Diskussion um die Forderung nach einer Europäischen Währung und einer Europäischen Zentralbank oft nicht hinreichend beachtet worden. Kennzeichnend dafür ist z. B. ein im April 1989 veröffentlichtes Ergebnis einer Befragung des Ifo-Instituts, in dem sich fast alle befragten Unternehmer zwar für eine europäische Einheitswährung aussprachen, aber nur etwa ein Drittel der Befragten das gegenwärtige Europäische Währungssystem und seine Probleme kannten. Zu beachten sind vor allem für die Bundesrepublik Deutschland auch Befragungsergebnisse über die Bereitschaft der Bürger zu einer Europäischen Union und der damit verbundenen Übertragung von Souveränität auf die Gemeinschaft: Mit 41 Prozent Zustimmung zu einer Regierung für Europa stehen die Deutschen an vierter Stelle; eine Europäische Verfassung bejahen dagegen immerhin 58 Prozent. Während im Herbst 1987 noch 62 Prozent die Mitgliedschaft in der Gemeinschaft für „eine gute Sache“ hielten, waren es im Frühjahr 1988 nur noch 49 Prozent¹⁶).

1. Die Interdependenz der Ordnungen

Wenn mit den Bürgern ein „Europa für die Bürger“ gelingen soll, dann muß man an diese Aufgabe konsequent herangehen. Man muß aber während des gesamten Integrationsprozesses bei den Entscheidungen über die Wahl und Länge der Schritte zur Einigung mit der Behutsamkeit vorgehen, die Schopenhauer in seiner Parabel von den Stachelschweinen an einem kalten Wintertage nahelegt: stets nahe genug zusammenrücken, damit man sich gegenseitig wärmt; nie zu nahe, damit man die gegenseitigen Stacheln nicht empfindet¹⁷). Gelingt dies nicht, so könnten Widerstände der Bürger die ansonsten erreichbare Gemeinschaft gefährden.

Die Wahrscheinlichkeit und Stärke solcher Widerstände hängen davon ab, welche Erfahrungen die Bürger mit ihrer nationalen wirtschaftlichen und politischen Ordnung gemacht haben, vor allem davon, welche Souveränität den Bürgern von ihrem Staat zugestanden wird und wieviel Souveränität „der Staat“ für sich gegen seine Bürger beansprucht. Werden diese Erfahrungen als schlecht

eingeschätzt, dann liegt es wegen des engen Zusammenhangs zwischen nationalen Regulierungen und internationaler Integration nahe, daß aus nationaler Staatsverdrossenheit oder Politikverdrossenheit die immer wieder zitierte Europaverdrossenheit wird.

In einer marktwirtschaftlichen Ordnung hat der Bürger grundsätzlich ein hohes Maß an Souveränität in seinen Planungen und Entscheidungen, was er wann und wo von wem kauft oder an wen verkauft und wie er sein Vermögen anlegt. Die vielen Einzelpläne und Entscheidungen der Bürger werden über Preissignale aufeinander abgestimmt und gelenkt. In der Ordnungstheorie werden die Bedingungen aufgezeigt, unter denen ein solches marktwirtschaftliches Lenkungssystem für den Bürger befriedigende Ergebnisse erzielt¹⁸). Die wichtigste Bedingung: Durch Wettbewerbspolitik und die Ordnung der außenwirtschaftlichen Beziehungen muß erreicht werden, daß Wettbewerbspreise auf offenen Märkten möglichst genau die reale Knappheit von Gütern und Ressourcen widerspiegeln. Dazu ist auch erforderlich, daß die Ordnung des Geld- und Währungssystems sowie die Geldpolitik gewährleisten, daß Schwankungen des Geldwertes (Inflation und Deflation) vermieden werden, weil sonst die Preisverhältnisse verzerrt würden. Geldwertschwankungen wirken sich nicht neutral auf Güterpreise, Löhne und Zinsen aus, sondern verzerren diese Größen sehr stark und mit unterschiedlichen Verzögerungen.

Es besteht also ein enger Zusammenhang zwischen der Ordnung der Märkte, um die es bei dem Ziel Gemeinsamer Markt geht, und der Geld- und Währungsordnung, um die es bei dem Ziel der Europäischen Währungsunion geht. Die Prinzipien, nach denen eine Europäische Wirtschafts- und Währungsunion gestaltet werden soll, müssen diese Interdependenz der Wirtschaftsordnungen beachten. Weil in der Staatsordnung der souveräne Spielraum für die Freiheitsrechte des Bürgers gegen die Verantwortung des Staates für die Allgemeinheit abgegrenzt wird, besteht zugleich eine „Interdependenz der Wirtschaftsordnung und Staatsordnung“¹⁹).

Im Grundsatz werden diese Zusammenhänge bereits in der Präambel und in den Artikeln 2 und 3 des EWG-Vertrages von 1957 weitgehend berücksichtigt, wenn ein weltoffener Gemeinsamer Markt, Stabilität, eine innere Wettbewerbsordnung, die Koordinierung der Wirtschaftspolitik, die Angleichung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften und soziale Verantwortung gefordert werden. In der

¹⁵ Dies wird im Delors-Bericht vom 12. April 1989 (Anm. 7) vor allem in Teil I, 3. und 4., sowie in Teil II hervorgehoben. Vgl. zur Wirtschafts- und Währungsunion auch Art. 102 a EWG-Vertrag.

¹⁶ Vgl. Thomas Läufer, Europäische Gemeinschaft, Europäisches Parlament, Europa-Wahl, Bonn 1989, S. 16f., 33f.

¹⁷ Vgl. Arthur Schopenhauer, Parerga und Paralipomena (1851), 2. Band, Halle an der Saale o. J., S. 627, § 396.

¹⁸ Vgl. dazu die elementare Darstellung bei Walter Eucken, Die Grundlagen der Nationalökonomie, Berlin u. a. 1965⁸, insbesondere 2. Kapitel, II. Zu den Konsequenzen für die Wirtschaftsordnungspolitik vgl. ders., Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Bern-Tübingen 1952, Kapitel XVI–XVIII und XIX, 1. Abschnitt.

¹⁹ Vgl. ebd., S. 289 ff., 304 ff., 332 ff.

anschließenden Auseinandersetzung um den geeigneten Weg zu einer Europäischen Gemeinschaft haben diese Zusammenhänge für eine Gruppe, die Ökonomen genannt wird, stets eine entscheidende Rolle gespielt. Dies wurde vor allem auch in dem Streit deutlich, ob durch einen Gemeinsamen Markt und Koordinierung der Wirtschaftspolitik nach gemeinsamen Grundsätzen erst die Voraussetzungen für eine Währungsunion geschaffen werden müßten (Standpunkt der Ökonomen) oder ob möglichst schnelle Schritte zur Währungsunion Motor bzw. Hebel für weitere Liberalisierungen der Güter- und Kapitalmärkte sowie für eine Angleichung der Wirtschaftspolitiken in den Mitgliedsländern sind (Standpunkt derer, die als Monetaristen bezeichnet werden)²⁰). Insofern überrascht es und ist kein günstiges Vorzeichen für Integrationsfortschritte, wenn in der gegenwärtigen Diskussion häufig so getan wird, als sei man auf diese Zusammenhänge und die sich daraus ergebenden Probleme der Koordination erst durch neuere Forschungen gestoßen²¹).

Im Delors-Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion vom 12. April 1989 werden angesichts des Streits um die zweckmäßige Reihenfolge der Schritte zur Wirtschafts- und Währungsunion, in dem sich regelmäßig die deutsche und französische Verhandlungsposition gegenüberstanden, diplomatisch zunächst parallele Fortschritte bei der Wirtschafts- und Währungsintegration gefordert. Am Ende des gleichen Gedankenganges werden aber doch materielle Fortschritte bei der Wirtschaftspolitik als notwendig für weitere Fortschritte bei der Währungsintegration eindeutig anerkannt.

Die Priorität für Fortschritte in der Wirtschaftspolitik und bei der Vollendung des Gemeinsamen Marktes kommt am konkretesten im geplanten Beginn für die erste Stufe zur Währungsunion im Delors-Bericht zum Ausdruck: Der Start ist für den 1. Juli 1990 vorgesehen, wenn die Richtlinie für die vollständige Liberalisierung der Kapitalbewegungen im Gemeinsamen Markt in Kraft treten soll. Für den Beginn der zweiten und dritten Stufe, an deren Ende ein europäisches Zentralbankensystem und eine Europäische Währung stehen sollen, sind keine konkreten Zeitangaben gemacht worden. Damit scheint der Kapitalmarkt tatsächlich zum Prüfstein für europäische Währungspläne geworden zu sein, wie dies von deutscher Seite seit der

Diskussion des Werner-Berichts zur Wirtschafts- und Währungsunion gefordert worden ist²²).

2. Der Zusammenhang zwischen nationalen Regulierungen und Integrationsfortschritten

Der 1958 begonnene Weg zur völligen Liberalisierung des Kapitalmarktes könnte über 32 Jahre oder gar noch länger dauern, und der Gemeinsame Markt dürfte insgesamt erst nach 34 Jahren, wahrscheinlich aber erst später als 1992 verwirklicht sein. Die Ursachen liegen vor allem in der Qualität der nationalen Wirtschaftsordnungen und der Wirtschaftspolitik in den Mitgliedsländern der EG. Trotz der seit 1979 stattfindenden Europa-Wahlen konnten wegen der geringen Kompetenzen des Europäischen Parlamentes²³) bisher jedenfalls nicht die Bürger der EG das Tempo bei der Vollendung des Gemeinsamen Marktes bestimmen.

Auf einen einfachen Nenner gebracht: Wo in allen Mitgliedsländern der Gemeinschaft Marktwirtschaft dominiert, ist der Gemeinsame Markt entweder bereits hergestellt, oder die noch notwendigen Integrationschritte lassen schwer überwindbare politische Probleme und unlösbare wirtschaftliche Anpassungsprobleme nicht erwarten.

Auf dem Gebiet der Wirtschaftsordnungspolitik, dessen Bedeutung für die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion auch der Delors-Bericht hervorhebt²⁴), bestanden zwischen der marktwirtschaftlichen Bundesrepublik Deutschland und den Benelux-Ländern im Grundsatz keine erheblichen Differenzen. Seit Beginn der achtziger Jahre gab es Annäherungen in der Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik zwischen diesen Ländern auf der einen Seite und Frankreich, Großbritannien, Spanien und Portugal auf der anderen Seite: Entscheidende Anstöße waren der Amtsantritt von Premierministerin Thatcher und das vollständige Scheitern der französischen Wirtschaftspolitik zu Beginn der ersten Amtsphase von Präsident Mitterrand, die in eine vorübergehende Eskalation der französischen Devisenkontrollen gemündet war. Frankreich setzt seitdem stärker auf Marktwirtschaft und Geldwertstabilität. In Spanien und Portugal hat der Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften unter den demokratischen Regierungen zu einer stärker marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnungspolitik beigetragen.

In allen Mitgliedsländern gibt es aber mehr oder minder stark vom Staat regulierte Bereiche und

²⁰) Vgl. als Überblick über Standpunkte und Argumente zur Wirtschafts- und Währungsintegration Alfred Müller-Armack/Rolf Hasse/Volker Merx/Joachim Starbatty, Stabilität in Europa, Düsseldorf-Wien 1971; Hans Willgerodt/Alexander Domsch/Rolf Hasse/Volker Merx, Wege und Irrwege zur europäischen Währungsunion, Freiburg i. Br. 1972.

²¹) Vgl. dazu beispielhaft den Beitrag von Paul R. Krugman im Anhang des Padoa-Schioppa-Berichts (Anm. 5), S. 130 ff.

²²) Vgl. Hans Willgerodt, Der Kapitalmarkt als Prüfstein europäischer Währungspläne, in: Wirtschaftspolitische Chronik, 21 (1972) 3. Zu den Hinweisen auf den Delors-Bericht vgl. Anm. 7, S. 26, Ziffern 42 und 43.

²³) Vgl. in sehr leicht verständlicher Form die Antworten auf die „Fragen zum Europäischen Parlament“, in: T. Läufer (Anm. 16), Fragen 7 bis 22.

²⁴) Vgl. Anm. 7; Horst Werner, Vers un nouvel ordre économique en Europe?, in: politique étrangère, 45 (1980) 3.

Tendenzen zu privaten Marktsplattungen, wo die Europäische Wettbewerbspolitik noch nicht hinreichend greift oder wo es dem Europäischen Gerichtshof schwerfällt, Verfahren und Urteile gegen Interessen der Mitgliedstaaten durchzusetzen²⁵). Für die Bereiche, in denen ein Gemeinsamer Markt noch nicht verwirklicht ist, ist die Bundesrepublik Deutschland — die früher als Vorreiter für Marktwirtschaft und Abbau staatlicher Regulierung galt — eher zu einem Bremsen geworden. Dies wird an den geringen Fortschritten bei der Integration des Energiemarktes deutlich, der in der Bundesrepublik in besonders starkem Maße reguliert ist, oder am Markt für Versicherungsleistungen.

Nicht zufällig wird häufig übersehen, daß die Bundesrepublik Deutschland zunehmend auch in einem anderen Bereich die Vollendung des Gemeinsamen Marktes verhindert: Der sogenannte Gemeinsame Agrarmarkt ist einer der am stärksten regulierten Bereiche der Gemeinschaft. Die bisherige gemeinsame Agrarpolitik ist folglich mit einem echten Gemeinsamen Markt unvereinbar. Dennoch wird auch im Delors-Bericht vom 12. April 1989 bereits im zweiten Satz die Europäische Agrarpolitik als eine der größeren Errungenschaften der Gemeinschaft gefeiert²⁶). Dabei hat dieser kostspieligste Verstoß gegen marktwirtschaftliche Grundsätze der Mehrzahl der Bauern nicht einmal Vorteile gebracht, gemessen an der Alternative „markträumende Wettbewerbspreise plus direkte Einkommensübertragungen“ für Leistungen, die im Marktpreis nicht entgolten werden (Umwelt, Landschaftspflege usw.).

²⁵) Vgl. dazu die jährlich erscheinenden Gesamtberichte über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften, die die Kommission herausgibt, Abschnitt Wettbewerbspolitik und Kapitel Das Gemeinschaftsrecht.

²⁶) Vgl. Delors-Bericht (Anm. 7), S. 1. Einen detaillierten Überblick über den Stand der Maßnahmen zur Vollendung des Gemeinsamen Marktes gibt die Kommission in ihrem Bericht Vollendung des Binnenmarktes (Anm. 9). In den Details wird dieser Bericht in der Kritik von Verzögerungen bei den Arbeiten für einen Gemeinsamen Markt sehr deutlich, z. B. bei der Steuerharmonisierung: „Viel Zeit wurde damit verschwendet, die gleichen Probleme wiederzukäuen und sogenannte Alternativen immer wieder zu erörtern“ (S. 6), oder: „Die Fortschritte bei der Verwirklichung des ‚Europas der Bürger‘ waren nahezu ebenso enttäuschend.“ (S. 7). Weiter wird ausgeführt: „Bisher sind erst wenige der in dem Weißbuch vorgesehenen Richtlinien in Kraft. Auch läßt sich noch nicht sagen, ob echte Durchführungsprobleme auftreten werden. Die große Anzahl von Klagen, die die Kommission gegen die Mitgliedstaaten wegen Nichteinhaltung der bestehenden Rechtsvorschriften und der Vertragsgrundsätze einleiten mußte, sowie das Unvermögen einiger Mitgliedstaaten, Urteile des Gerichtshofes umzusetzen, das in einigen Fällen beunruhigende Ausmaße angenommen hat, geben jedoch keinen Anlaß zu Optimismus.“ (S. 11). Dennoch kommt der Bericht zu folgendem zusammenfassenden Urteil: „Wie dieser Bericht zeigt, liefert das, was in den 3 1/2 Jahren erreicht worden ist, seit das Weißbuch über die Vollendung des Binnenmarktes . . . vorgelegt wurde, Grund zur Zufriedenheit und Hoffnung.“ (S. 11). Auch dies ist ein Beispiel, wie problematisch es gerade bei Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften ist, nur Zusammenfassungen zu lesen.

Mit dem Abbau der Monopolposition der Deutschen Bundespost in einigen Bereichen und der damit verbundenen Deregulierung hat die Bundesrepublik Deutschland allerdings einen wesentlichen Schritt zur Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes im Bereich der Information und Kommunikation getan. Da bei praktisch jeder Produktion von Waren und Dienstleistungen Informationen und Kommunikation eingesetzt werden, gilt hier ähnlich wie für Energie als Grundlage jeder Produktion von Gütern: Die Umstellung aller Unternehmungen auf den intensiveren Wettbewerb im vollendeten Binnenmarkt fällt bei Abbau deutscher Regulierungen der Märkte für Energie, Information und Kommunikation leichter. Abbau nationaler Regulierungen fördert die Integration.

Es gibt aber Bereiche, in denen unumstritten der Staat Funktionen auch durch Regulierungen wahrnehmen muß. Umstritten ist hier nur, welchen Beitrag der souveräne Bürger bei Problembewußtsein und geeigneten Rahmenbedingungen leisten kann. Wo bieten z. B. die Verteuerung von Produkten durch Umweltsteuern, Beiträge von Verursachern, Vorschriften, Grenzwerte oder Verbote mehr und schnelleren Umweltschutz für die Allgemeinheit?

In diesem Zusammenhang gibt es zwei Grundsatzentscheidungen des Europäischen Gerichtshofes für Fälle von Zielkonflikten zwischen dem Ziel eines Gemeinsamen Marktes und dem Ziel wirksamen Umweltschutzes: In einem Urteil vom 20. Februar 1979 hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) folgenden Grundsatz entwickelt: Alle Mitgliedstaaten der Gemeinschaft müssen dulden, „daß Güter aus einem anderen Mitgliedstaat, die dort nach Landesrecht ehrlich hergestellt und verkauft werden, auch bei ihnen verkauft werden, selbst wenn für die Herstellung andere technische Vorschriften gelten als bei ihnen, solange das Produkt in gleichwertiger Weise berechnete Interessen schützt.“²⁷) In diesem Grundsatzurteil „Cassis de Dijon“ wird also dem Ziel des Gemeinsamen Marktes Vorrang vor einzelstaatlichen Bestimmungen eingeräumt, soweit nicht *vorrangige* Rechtsgüter verletzt werden. Zugleich wird mit diesem Urteil die gegenseitige Anerkennung gleichwertiger Normen als Alternative zu einer Harmonisierung durch einheitliche Gemeinschaftsnormen verankert.

²⁷) Europäische Gemeinschaften, Kommission (Anm. 9), S. 24, 13. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften (1979), Brüssel-Luxemburg 1980, S. 337. Zu entscheiden war ein Rechtsstreit zwischen der Rewe-Zentrale und der Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, weil die Klägerin (Rewe) den französischen Johannisbeerlikör Cassis de Dijon importieren wollte, obwohl nach deutschem Recht der Mindestalkoholgehalt für Branntweinerzeugnisse durch diesen Likör nicht erreicht wurde. Vgl. dazu auch Joachim Sedemund, Cassis de Dijon und das neue Harmonisierungskonzept der Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), Der Gemeinsame Markt. Bestand und Zukunft in wirtschaftlicher Perspektive, Baden-Baden 1987, S. 37—54.

Seit dem „Pfandflaschenurteil“ des Europäischen Gerichtshofes vom 20. September 1988 dürfte auch der *Vorrang* von Belangen des Umweltschutzes vor der Freiheit des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs verankert sein: Nach dänischem Recht dürfen Bier und Erfrischungsgetränke nur in wiederverwendbaren Verpackungen verkauft werden; sie müssen außerdem vom Amt für Umweltschutz genehmigt werden. Der Europäische Gerichtshof entschied in diesem Falle für Dänemark bzw. den Umweltschutz und gegen die Kommission bzw. die völlige Freiheit des Warenverkehrs. Weil wiederverwendbare Verpackungen ein zwingendes Erfordernis für das Ziel des Umweltschutzes seien, könne die zur Erreichung des Ziels Umweltschutz notwendige Einschränkung des Grundsatzes des freien Warenverkehrs gerechtfertigt werden²⁸⁾.

3. Das Problem der Souveränität im Gemeinsamen Markt

Wenn die Bürger anerkennen, daß der Staat Funktionen für die Allgemeinheit wahrnehmen muß, dann ist folgerichtig Zustimmung der Bürger zu erwarten, wenn der Bürger gewissermaßen Souveränitätsrechte an den zuständigen Staat abgeben soll. Dies gilt z. B. im Umweltschutz. Ist diese Zustimmung der Bürger zu einer Staatsfunktion in hohem Maße gegeben und halten die Bürger Problemlösungen auf EG-Ebene für technisch sinnvoll, dann scheint es auch kein Problem der Übertragung nationaler Souveränität auf die EG zu geben: Nach einer neuen Befragung sind etwa 80 Prozent der befragten Deutschen der Ansicht, Umweltschutz müsse europäisch, nicht national organisiert werden. Diese hohe Zustimmung ist um so beachtlicher, als die deutsche Zustimmung zur Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften schon vor einem Jahr auf 49 Prozent gesunken ist²⁹⁾.

Angenommen, man könnte von einer so klaren Zustimmung zu europäisch organisiertem Umweltschutz im Rahmen einer Befragung auf tatsächliche Zustimmung der meisten Bürger schließen. Dann hieße diese Zustimmung zu Souveränitätsübertragung im Umweltbereich aber weder, daß alle Umweltnormen harmonisiert werden müßten, noch, daß eine ähnlich deutliche Zustimmung zur Souveränitätsübertragung auch für andere Bereiche gegeben ist.

Der enge Zusammenhang zwischen Wirtschaftsordnung und politischer Ordnung bedeutet aber für

jeden Integrationsschritt in Richtung auf einen Gemeinsamen Markt, daß die wirtschaftspolitische und politische Souveränität der Mitgliedstaaten eingeschränkt wird. Dies gilt vor allem für die umfassenderen Ziele einer Wirtschafts- und Währungsunion. Je enger die Märkte durch freie Bewegung von Menschen, Gütern und Kapital miteinander verflochten sind, desto stärker beeinflussen wirtschaftspolitische und sozialpolitische Maßnahmen in einem Mitgliedsland die wirtschaftliche Entwicklung in den übrigen Mitgliedstaaten.

In der Diskussion um die Vollendung des Binnenmarktes oder um die Wege zu einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion wird dieses Problem regelmäßig auf folgende Frage verengt: In welchem Umfange und bei welchen Integrationschritten muß nationalstaatliche Souveränität auf Institutionen der Gemeinschaft übergehen, um Fortschritte bei der Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion nicht zu gefährden? Im Souveränitätsverlust der Nationalstaaten wird dabei lediglich eine Gefahr gesehen. Obwohl zunehmend mit dem Gedanken eines „Europa der Bürger“³⁰⁾, für eine Wirtschafts- und Währungsunion oder gar für eine Europäische Union geworben wird, wird meist folgende Chance nicht gesehen: Durch die freiere Bewegung von Menschen, durch offenere Märkte und Abbau staatlicher Regulierungen würden Nationalstaaten gewissermaßen Souveränität an ihre Bürger zurückgeben, die sie als Staatssouveränität zuvor an sich gezogen haben; mehr Souveränität für den Bürger bedeutet mehr Integration in einem „Europa der Bürger“.

Es ist also jeweils sorgfältig zu prüfen

— für welche Bereiche die einzelnen Mitgliedstaaten ein möglichst hohes Maß an Souveränität trotz Integration zunächst behalten sollten, um Rückschritte im Integrationsprozeß zu vermeiden,

— in welchen Bereichen und in welchem Maße Souveränität auf Institutionen der Gemeinschaft übertragen werden muß, damit Integrationsfortschritte möglich sind, und

— in welchem Maße Einigung im „Europa für die Bürger“ bereits dadurch erreicht wird, daß der Staat oder Institutionen der Gemeinschaft auf Bevormundung in einem „Europa der Bürger“ verzichten³¹⁾.

²⁸⁾ Vgl. XXII. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1988, S. 441.

²⁹⁾ Vgl. T. Läufer (Anm. 16); Kerstin Schwenn, Die Drohung mit dem „nationalen Alleingang“. Umweltschutz im europäischen Binnenmarkt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. April 1989.

³⁰⁾ Vgl. dazu z. B. Europäische Gemeinschaften (Anm. 9), S. 7. Dem XXII. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1988 (Anm. 2), wird folgendes Zitat von Jean Monnet vorangestellt: „Wir einen keine Staaten, sondern Menschen“ (S. 23). Dies ist um so bemerkenswer-

ter, als der ehemalige französische Planungskommissar Jean Monnet auch auf europäischer Ebene sehr stark für zentralistische und planwirtschaftliche Integration der Staaten eingetreten und damit einer der prominentesten Gegenspieler von liberalen Integrationspolitikern wie Ludwig Erhard und Alfred Müller-Armack gewesen war.

³¹⁾ Vgl. zum Problem von Staatssouveränität und Bürgerrechten Hans Willgerodt, Die Ordnung der Weltwirtschaft und das Problem der Souveränität, in: Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, 40 (1989); im Erscheinen.

III. Vom Binnenmarkt zur Wirtschafts- und Währungsunion

Zur Vollendung eines Gemeinsamen Marktes gehören unumstritten die völlig freie Bewegung der Bürger innerhalb der Gemeinschaft und die völlige Liberalisierung des Güter- und Kapitalverkehrs. Für diese Schritte gilt grundsätzlich, daß mit dem Abbau der bisher noch bestehenden Regulierungen die Mitgliedstaaten Souveränität an die Bürger zurückgeben. Durch Souveränitätsverlust der Nationalstaaten wird damit ohne Übertragung von Souveränität an Gemeinschaftsinstitutionen mehr „Europa der Bürger“ erreicht. Weiterhin würde die Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik in nationaler Verantwortung bleiben. Daraus folgt, daß eine verstärkte Koordination der Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft erforderlich ist, weil die souveränen Entscheidungen der Bürger im vollendeten Binnenmarkt Versuche autonomer nationaler Wirtschaftspolitik noch wirksamer durchkreuzen könnten, als dies bereits bisher bei Versuchen nationaler Alleingänge der Fall war.

Umstritten ist dagegen, ob auch Harmonisierungen von Steuern oder von technischen Vorschriften und Normen, z. B. im Umweltschutz, notwendig zu einem echten Gemeinsamen Markt gehören. Für solche Harmonisierungen stellt sich das Problem, in welchem Umfange eine Übertragung nationaler Souveränität auf die Gemeinschaft notwendig oder zweckmäßig ist. Souveränitätsübertragung ist unumgänglich bei einer Ergänzung des Gemeinsamen Marktes durch eine Europäische Währung. Dieses Problem stellt sich also bereits für die zum 1. Juli 1990 angekündigten weiteren Schritte zu einer Wirtschafts- und Währungsunion.

1. Harmonisierung durch Verordnung oder durch Wettbewerb?

Obwohl vor allem von britischer Seite zumindest bezweifelt wird, ob die Vollendung eines Gemeinsamen Marktes eine völlige Harmonisierung von Mehrwertsteuern und Verbrauchsteuern in der Gemeinschaft notwendig erfordert, ist das Ziel der Steuerharmonisierung im Programm zur Vollendung des Binnenmarktes im Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat enthalten³²). Ebenso ist im Rahmen des Abbaus von technischen Handelshemmnissen eine Harmonisierung der technischen Vorschriften und Normen bis zur Vollendung des Binnenmarktes vorgesehen³³).

Um bessere und schnellere Lösungen von Umweltproblemen — die bereits heute keine Grenzen kennen — zu erreichen, sind gemeinschaftliche Lösungen schon aus folgendem Grunde zweckmäßig: Maßnahmen zur Vermeidung von Gefahren für die

Umwelt können bei gleichem Einsatz von Mitteln für alle Bürger Europas mehr Umweltschutz bewirken, wenn die Mittel an der günstigsten Stelle eingesetzt werden. Das kann z. B. in einem Mitgliedsland sein, das mit dem Hinweis auf Entwicklungsrückstände, Wettbewerbsnachteile, Randlage oder einfach geringeren Wohlstand die Mittel für eine solche Umweltmaßnahme nicht oder noch nicht bereitstellen will. Dann wäre im Interesse aller Bürger Europas der Einsatz gemeinschaftlicher Mittel besser als das Warten auf eine nationale Umweltmaßnahme dieses Mitgliedslandes. Ein Problem liegt natürlich darin, daß mit der Gewißheit gemeinschaftlich finanzierter Umweltmaßnahmen auf durchaus mögliche nationale Anstrengungen verzichtet werden könnte.

Bei der Forderung nach Harmonisierung von Mehrwertsteuern und Verbrauchsteuern durch Richtlinien und Verordnungen der Gemeinschaft wird vor allem mit dem Wegfall der Kontrollen an den Grenzen der Mitgliedstaaten argumentiert. Bei den Berechnungen, in denen man einen Gesamtnutzen der Vollendung des Binnenmarktes von 430 Milliarden DM geschätzt hat, wird der Beitrag eines Wegfalls der Kontrollen an den Grenzen mit 22 Milliarden DM angesetzt³⁴). Solche Grenzkontrollen sind bisher erforderlich, weil bei unterschiedlich hohen Steuersätzen die Mitgliedsländer nach dem Bestimmungslandprinzip mit Steuern belasten. Dies bedeutet grob vereinfacht: Wenn eine Ware exportiert wird, wird sie um den Steuersatz des exportierenden Ursprungslandes entlastet und mit dem anderen Steuersatz des importierenden Bestimmungslandes belastet. Dieser Vorgang muß an den Grenzen kontrolliert werden³⁵).

Die naheliegende Alternative wäre, zum Ursprungslandprinzip bei der Besteuerung im Gemeinsamen Markt überzugehen. Nach dem Ursprungslandprinzip blieben die Waren mit dem Steuersatz des Ursprungslandes belastet. Dies scheint politisch nicht durchsetzbar zu sein: Von den unterschiedlich hohen Steuersätzen werden Wettbewerbsnachteile für Länder und Regionen mit relativ hohen Steuersätzen befürchtet³⁶).

Bei Bestimmungsland- und Ursprungslandprinzip ist dennoch zu prüfen, ob eine Harmonisierung der Steuern durch Gemeinschaftsrecht der beste Weg

³⁴) Vgl. T. Läufer (Anm. 16), S. 22.

³⁵) Vgl. zu den Einzelheiten Rolf Peffekoven, Das Bestimmungsland- und Ursprungslandprinzip bei Steuern im grenzüberschreitenden Verkehr, in: Willy Albers (Hrsg.), Besteuerung und Zahlungsbilanz, Berlin 1972. Vgl. auch Werner Kratz, Probleme einer Abschaffung der Steuergrenzen in der EG, unv. Dissertation, Universität zu Köln 1987.

³⁶) Vgl. zur Auseinandersetzung mit diesen Argumenten die Literaturhinweise in Anm. 35.

³²) Vgl. Europäische Gemeinschaften (Anm. 2), 3. Teil.

³³) Vgl. ebd., 2. Teil.

ist. Eine Angleichung der Steuersysteme könnte nämlich auch durch einen Wettbewerb der Steuersysteme erreicht werden, der die unterschiedlichen Standortbedingungen in den einzelnen Mitgliedsländern berücksichtigt. In diesem Zusammenhang wird häufig gerade von Befürwortern einer umfangreichen Staatstätigkeit nicht deutlich genug darauf hingewiesen, daß mit staatlichen Steuereinnahmen nicht nur belastet wird, sondern daß mit diesen Einnahmen die Standortqualität und die Lebensbedingungen der Bürger verbessert werden sollen.

Von einer Harmonisierung durch Wettbewerb der Standards und Normen statt einer Harmonisierung durch Verordnung werden von verschiedenen Seiten vor allem im Umweltbereich und in der Sozialpolitik systematisch schlechte Ergebnisse erwartet: Bei einem Wettbewerb der nationalen Normen werde sich die lascheste Norm durchsetzen, weil bei härteren Anforderungen vor allem eine Gefährdung nationaler Arbeitsplätze befürchtet wird. Freie Bewegung von Arbeitskräften und Kapital im Gemeinsamen Markt werde z. B. eine Verlagerung von Produktionsstätten in Regionen mit geringen Umweltschutzanforderungen erleichtern und damit eine Harmonisierung auf niedrigem Niveau begünstigen. Bei einer sehr kurzfristig orientierten Wirtschaftspolitik und dem Verzicht auf eine volkswirtschaftliche Kostenanalyse, die notwendig auch lange Zeiträume berücksichtigen muß, besteht eine solche Gefahr tatsächlich.

2. Gemeinsame Wettbewerbspolitik im Gemeinsamen Markt

Diese Probleme müssen ohne Verzicht auf bestmögliche Lösungen, aber auch ohne Handelshemmnisse gelöst werden, für deren Rechtfertigung umwelt- oder sozialpolitische Argumente mißbraucht werden könnten. Mit solchen Argumenten könnten sogenannte nichttarifäre Handelshemmnisse auch innerhalb der Gemeinschaft erhalten bleiben oder gar zusätzlich errichtet werden. Eine Gemeinsame Wettbewerbspolitik muß gewährleisten, daß zwischen legitimen Beschränkungen des Warenverkehrs im Interesse vorrangiger Normen (z. B. für den Umweltschutz) und Mißbrauch solcher Schutzargumente im Dienste der Sicherung nationaler Arbeitsplätze unterschieden wird, solange gemeinschaftliche Normen nicht verwirklicht sind.

Wettbewerb im Gemeinsamen Markt wird vor allem durch offene Märkte erreicht, die Verhaltensspielräume marktmächtiger Unternehmungen beschränken. Das erfordert angesichts der voranschreitenden Konzentrationsprozesse bei Vollenkung des Binnenmarktes auch offenere Märkte gegenüber Drittländern vor allem dann, wenn auf der anderen Seite Unternehmungskonzentration durch europäische Industriepolitik aktiv betrieben wird,

um z. B. angeblich die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Elektronikindustrie oder Luft- und Raumfahrt zu fördern.

Gegenüber solchen Tendenzen zu Monopolisierung und Marktspaltung wäre die Ergänzung der nationalen Wettbewerbsgesetze um ein Europäisches Kartellamt erforderlich, das parallel zu den nationalen Kartellbehörden prüfen würde, ob Unternehmenszusammenschlüsse wegen der Gefahr der Marktbeherrschung zu untersagen sind³⁷⁾. Tendenzen zur Abschottung des Binnenmarktes gegenüber Wettbewerbern aus Drittländern haben mit dem gestiegenen politischen Gewicht der Protektionsargumente „Umweltdumping“ und „Sozialdumping“ an Bedeutung gewonnen. Die Chancen für Wettbewerb durch offene Märkte könnten hier erhöht werden, wenn der Europäische Gerichtshof mit seiner neu zu schaffenden ersten Instanz für die Beurteilung von Antidumpingvorwürfen gegen Wettbewerber aus Drittländern zuständig wäre. Dies aber stößt zur Zeit auf den Widerstand der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die bei der steigenden Flut von Antidumping-Vorwürfen bisher regelmäßig gegen die Offenheit des Binnenmarktes entschieden hat³⁸⁾.

Wenn zum 1. Juli 1990 die Liberalisierung des europäischen Kapitalmarktes abgeschlossen sein wird, wird die Wettbewerbspolitik im Gemeinsamen Markt zum Prüfstein für einen weltoffenen Binnenmarkt ohne staatliche oder private Marktspaltungen und zum Prüfstein für die Chancen weiterer Schritte zur Wirtschafts- und Währungsunion. Wenn die Bereitschaft zur schrittweisen Übertragung nationaler Souveränität auf europäische Institutionen bereits in der Wettbewerbspolitik für den Gemeinsamen Markt fehlen sollte, sind erst recht die viel umfassenderen Souveränitätsverzichte nicht zu erwarten, die eine Europa-Währung erfordern würde.

3. Umweltschutz als Gemeinschaftsaufgabe

Ein ähnlicher Testfall für die Bereitschaft zur Übertragung von Souveränität auf europäische Institutionen ist die Umweltpolitik. Durch die Einheitliche Europäische Akte ist der Umweltschutz als gemeinschaftliches Ziel in Art. 130r des ergänzten EWG-Vertrages eingegangen. Ein Europäisches Umweltamt könnte ähnlich wie ein Europäisches Kartellamt Gemeinschaftsaufgaben parallel zu den nationalen Umweltbehörden wahrnehmen, wenn die Bereitschaft der Bürger, Umweltschutz als Ge-

³⁷⁾ Vgl. dazu im einzelnen Wolfgang Kartte, Doping für die Giganten. Konzentration und Gemeinsamer Markt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. April 1989.

³⁸⁾ Vgl. ebd. Jedoch legt Art. 164 EWG-Vertrag knapp und klar fest: „Der Gerichtshof sichert die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung dieses Vertrages.“ Die Rolle der Kommission bei Dumping-Vorwürfen wird in Art. 91 EWG-Vertrag geregelt.

meinschaftsaufgabe in Europa zu begreifen, so groß ist, wie die Zustimmung von 80 Prozent der befragten Bürger zu europäischer statt nationaler Umweltpolitik vermuten läßt.

Beide Zuständigkeiten – Wettbewerb und Umwelt – würden damit aus der bisherigen Zuständigkeit der Kommission der Europäischen Gemeinschaften ausgegliedert. Eine solche Trennung könnte im Falle von Konflikten zwischen den Zielen „freier Güterverkehr und offene Wettbewerbsmärkte“ einerseits und „Umweltschutz“ andererseits die Wahrscheinlichkeit fauler Kompromisse verringern, die dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs nicht standhalten würden.

Gemeinschaftsaufgaben wie die Sanierung des Rheins oder der Nordsee und die gemeinschaftliche Vorbeugung gegen Umweltkatastrophen durch Unglücksfälle sowie die Begrenzung der Schäden bei solchen Katastrophen können auch ohne Harmonisierung von Umweltnormen im Gemeinsamen Markt angegangen werden. Da in absehbarer Zeit z. B. bei Umweltnormen keine Aussicht für eine europaweite Harmonisierung auf dem höchstmöglichen Niveau besteht, ist zu hoffen, daß die Bundesrepublik Deutschland ihre Absicht verwirklicht, auch auf dem Wege zur Wirtschafts- und Währungsunion nationale Standards für Umweltschutz zu verwirklichen. Der wirtschaftliche Erfolg von Umweltmaßnahmen, die die volkswirtschaftlichen Kosten von Umweltschäden richtig erfassen, könnte dann im Wettbewerb der Umweltstandards doch zu einer Angleichung der Umweltgesetze im Gemeinsamen Markt auf höchstmöglichem Niveau führen.

4. Eine Europa-Währung für den Gemeinsamen Markt?

Für die Schaffung der Währungseinheit in der Gemeinschaft bzw. für eine Europäische Währung wird argumentiert, daß Kosten eingespart würden, wenn in einer Währungsunion die Währungen zu einem festen Wechselkurs umgetauscht werden oder wenn es bei einer Europäischen Einheitswährung keinen Umtausch zwischen Gemeinschaftswährungen geben kann. Zusätzlich würden Kosten dadurch entfallen, daß es bei festen Wechselkursen in einer Währungsunion oder in einer Einheitswährung keine Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung der Wechselkurse geben kann.

Diese Kosteneinsparungen³⁹⁾ sind volkswirtschaftliche Vorteile in einer echten Währungsunion. Zu einer solchen Währungsunion gehören:

– Völlige und unwiderrufliche Freiheit des innergemeinschaftlichen Zahlungsverkehrs. Die Bürger müssen ihre nationalen Währungen völlig und endgültig frei gegeneinander tauschen können.

– Die Wechselkurse müssen endgültig und ohne jegliche Schwankungsbreite fest bleiben.

– Im Gemeinsamen Währungsraum muß Geldwertstabilität gewährleistet sein.

Die völlige Liberalisierung des Zahlungs- und Kapitalverkehrs, die den völlig freien Tausch der Währungen der Mitgliedsländer garantiert, ist bereits im Programm zur Vollendung des Binnenmarktes enthalten. Sie ist das wichtigste Merkmal einer jeden Währungsunion. Das Erfordernis fester Wechselkurse ergibt sich daraus, daß Wechselkursschwankungen als Handelshemmnis und verzerrender Faktor Kosten verursachen. Insofern sind feste Wechselkurse gegenüber dem freien Tausch der Währungen zweitrangig.

Bei unwiderruflich und völlig festen Wechselkursen wird allerdings eine nationale Inflationspolitik technisch unmöglich gemacht, weil das Inflationsland Devisenreserven verlieren würde, über die es nur in begrenztem Umfang verfügt⁴⁰⁾. Für Währungen großer Länder innerhalb der Gemeinschaft wie der Bundesrepublik Deutschland besteht allerdings begrenzt ein solcher Spielraum auch für Inflationspolitik bei festen Wechselkursen, solange die DM als eine Art Leitwährung von den Partnerländern angenommen wird⁴¹⁾. Daher ist die dritte, üblicherweise nicht genannte Bedingung für eine Währungsunion hinzuzufügen: Die Währungsverfassung einer Währungsunion muß die Verpflichtung zu einer Politik der Geldwertstabilität vorsehen.

Dies bedeutet in jedem Falle Verzicht auf den Versuch einer eigenständigen nationalen Geldpolitik. In einer Währungsunion mit Europawährung und Europäischen Zentralbanksystem kann es schließlich nur eine zentrale Kontrolle der Geldmenge geben.

Wert der Erfindung des Geldes als von jedermann akzeptiertem Tauschmittel.“ (zit. nach Hans D. Barbier, Die Vision des Währungsraumes, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. Mai 1989). Die Senkung der Transaktionskosten durch „Erfindung des Geldes“, die eine moderne arbeitsteilige Wirtschaft überhaupt erst möglich macht, ist natürlich längst vor Schaffung einer Einheitswährung erreicht worden. Nur im Außenhandel mit Zentralverwaltungswirtschaften ohne konvertible Währungen im Ostblock wird häufig noch Ware gegen Ware getauscht, als sei das Geld noch nicht erfunden worden. Gemessen an der Erfindung des Geldes geht es bei unwiderruflich festen Wechselkursen und völlig freiem Tausch der Währungen bzw. einer einzigen Europawährung nur um eine marginale Senkung der Transaktionskosten.

⁴⁰⁾ Vgl. zu diesen Zusammenhängen Hans Willgerodt, Ziele einer Europäischen Währungsunion – Die Irrwege des EWS, in: Hans-Eckart Scharrer/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Das Europäische Währungssystem, Bonn 1983, S. 75 ff.

⁴¹⁾ Vgl. ebd., S. 67 f.

³⁹⁾ Bei der Größenordnung von Kosteneinsparungen durch eine Einheitswährung für den Gemeinsamen Markt könnten falsche Vorstellungen entstehen, wenn man Einschätzungen wie die folgende mißversteht: „Die Ökonomen sprechen von einer Senkung der Transaktionskosten durch die Einführung einer Einheitswährung; darin liegt letztlich der unschätzbare

5. Über die Europäische Union werden die Bürger entscheiden

Wenn sich die Bürger dessen bewußt sind und wenn sie auch dann eine Einheitswährung wollen, wird es eine Europa-Währung geben können. Bei einem solchen Maß an Bereitschaft zur Übertragung nationaler Souveränität auf europäische Institutionen könnte auch ein weiterer Schritt zur Integration der EG möglich sein: die Europäische Union.

Ob eine Europäische Union der Mitgliedstaaten der EG allerdings auch ein Schritt zu mehr Einigung in Europa wäre, hängt wiederum davon ab, wie offen eine solche politische Union der EG-Staaten gegenüber den anderen Staaten Europas wäre und welche Offenheit die Wirtschaftsordnung dieser anderen Staaten zuließe.

Ein wichtiger Schritt auf dem Wege zu einer Europäischen Union, wie sie in der Einheitlichen Europäischen Akte angestrebt wird, wäre eine Europäi-

sche Verfassung. Sie wird vor allem vom Europäischen Parlament gefordert. Der Nachdruck, mit dem dieses Zwischenziel auf dem Wege zur Europäischen Union gefordert wird, geht dabei so weit, daß die Aufnahme neuer Mitglieder in die EG verweigert werden soll, solange nicht eine Europäische Verfassung in Angriff genommen ist. Dies muß nicht nur ein verhandlungstaktisches Druckmittel sein. Es erinnert zugleich daran, daß ein Höchstmaß an Integration für einige Mitgliedstaaten erreicht werden könnte, aber nur um einen hohen Preis: Die Chance für mehr Integration mit einer größtmöglichen Zahl von Staaten könnte so verpielt werden.

Bis dahin ist der Weg jedenfalls noch weit, und die politischen Rahmenbedingungen für eine solche Einigung – ob nun als „Vereinigte Staaten von Europa“ oder etwas bescheidener – sind durch die Reformbestrebungen im Ostblock eher ungewisser geworden, die Frage der Einheit Deutschlands eingeschlossen. Wenn es wenigstens gelingen würde, ab 1. Januar 1993 in einer Europäischen Gemeinschaft ohne Beschränkungen für die freie Bewegung von Menschen, Gütern und Kapital zu leben⁴²⁾, dann hätten die Bürger der EG immerhin die Freiheiten eines Gemeinsamen Marktes. Gelänge es dabei auch, sogar den angeblich „Gemeinsamen Agrarmarkt“ schrittweise an einen Markt und an Gemeinsamkeit heranzuführen, dann wäre viel erreicht, mehr jedenfalls, als man heute bei realistischer Beurteilung und angesichts der Erfahrungen mit der europäischen Integration erwarten kann.

⁴²⁾ Vor allem die bereits für den Juli 1990 geplante Verwirklichung des freien Kapitalverkehrs bleibt gefährdet. Dies zeigt z. B. die Diskussion um die Quellensteuer. Anfang Mai 1989 wiederholte der französische Finanzminister Bérégovoy eine alte Position besonders drastisch: Es bleibe bei der „politischen und moralischen Verbindung zwischen Liberalisierung und Steuerharmonisierung“, also bei der Drohung: ohne Steuerharmonisierung keine völlige Liberalisierung des Kapitalverkehrs. Vgl. Frankreichs Sozialisten bereiten sich auf den Binnenmarkt vor, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. Mai 1989. Auch die Chancen für freie Studienmöglichkeiten der EG-Bürger an Universitäten in der EG sind erneut gesunken, weil die Anforderungen an ihre soziale Sicherung hochgeschraubt worden sind.

Die Europäische Gemeinschaft 1993

Die Grundsätze des Projekts „Binnenmarkt 1992“, wie sie im Weißbuch „Vollendung des Binnenmarktes“ von 1985 formuliert worden sind, werden in der Europäischen Gemeinschaft (EG) fast ausnahmslos akzeptiert. Die Umsetzung des Projekts ist zu einer Frage von Diskussionen und Verhandlungen über die geeignete Technik geworden. Als ein Ergebnis hat sich der Brennpunkt der öffentlichen Debatte in der EG deutlich verschoben. Jetzt steht die Frage im Mittelpunkt: Wohin sollte (und wohin wird) die Europäische Gemeinschaft nach 1992 gehen?

Die Frage gewinnt dadurch an Gewicht, daß die Kommission — und die Bürger der EG allgemein — als Ergebnis des Projekts „Binnenmarkt 1992“ offener für die politischen Möglichkeiten der EG geworden sind. Die Leistungen der Kommission in der Vergangenheit haben nicht gerade einen Eindruck souveräner Federführung oder politischer Intelligenz erweckt. Immerhin hat sie aber das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung von Normen, das im Urteil des Europäischen Gerichtshofs von 1979 zum Streitfall *Cassis de Dijon*¹⁾ verkündet worden ist, in beachtlichem Umfang für Fortschritte bei der Vollendung des Binnenmarktes genutzt.

Dies bedeutet nicht, daß die Annahme des gesamten Programms für den Binnenmarkt 1992 gesichert wäre. Es wäre im Gegenteil überraschend, wenn sich dies herausstellen würde; besonders überraschend wäre es, wenn der Binnenmarkt bereits am 1. Januar 1993 verwirklicht wäre. Eine gewisse Abweichung vom vorgesehenen Zeitplan erschiene nicht sehr bedeutsam, wenn man sie an der Tatsa-

che mißt, daß die Europäische Gemeinschaft jedenfalls aufgehört hat, nur eine Serie schlechter Komödien über Getreidepreise und Schweinefleisch zu sein. Eine politische Struktur, die man noch vor zehn Jahren mit Berechtigung als in den letzten Zügen liegend hat abtun können, hat neues Leben und neue Energie erlangt.

Aber wohin sollte diese neuentdeckte europäische politische Energie gerichtet werden, wenn das Programm für 1992 vollendet worden ist? Wohin wird die Europäische Gemeinschaft nach 1992 gehen? Zwei mögliche weitere Ziele haben innerhalb der Gemeinschaft breite Unterstützung gefunden:

- a) Die Errichtung einer Europäischen Zentralbank (EZB).
- b) Die Ergänzung der EG um eine „soziale Dimension“.

Ein drittes mögliches Ziel wird außerhalb der Gemeinschaft breit diskutiert:

- c) Rückzug in die „Festung Europa“.

Diese Fragen selbst sind fast technischer Natur. Sie stehen aber stellvertretend für viel fundamentalere Fragen und Haltungen, die wiederum auf fundamentale politische Visionen und Einschätzungen gestützt sind. Die eigentliche Frage in der Europäischen Gemeinschaft ist, ob ein Anlauf in Richtung auf die „Vereinigten Staaten von Europa“ unternommen werden sollte. Dennoch werde ich zunächst einige mehr praktische Fragen diskutieren und die eher fundamentalen Fragen später berühren.

I. Eine Europäische Zentralbank?

Das Ziel einer einzigen Europäischen Währung ist eine äußerst attraktive Vorstellung. Es wäre angenehm und nützlich für einen Bürger der Gemein-

schaft, Geschäfte mit anderen Bürgern der Gemeinschaft ohne die Komplikationen zu machen, die im Umgang mit verschiedenen Währungen lie-

¹⁾ Zu den Hintergründen dieses Streitfalles siehe die Erläuterungen von Horst Werner in diesem Heft, Anm. 27, S. 10. Der im Urteil „*Cassis de Dijon*“ entwickelte Grundsatz, daß die EG-Mitgliedstaaten gleichwertige Normen gegenseitig anerkennen müssen, soweit dadurch nicht vorrangige Rechtsgüter verletzt werden, sichert die Freiheit des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs auch dann, wenn eine Harmonisierung durch einheitliche Gemeinschaftsnormen noch nicht erreicht ist: Alle Mitgliedstaaten der Gemein-

schaften müssen dulden, daß Güter, die in einem anderen Mitgliedstaat nach Landesrecht hergestellt und verkauft werden, auch bei ihnen verkauft werden, es sei denn, es würden dadurch vorrangige Rechtsgüter verletzt. Vgl. Europäische Gemeinschaften, Kommission, Bericht über den Stand der Arbeiten gemäß Art. 8b des EWG-Vertrages, Luxemburg 1989, S. 24, 13. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften (1979), Brüssel-Luxemburg 1980, S. 337.

gen, oder zum Beispiel von einem Ende der Gemeinschaft zum anderen reisen zu können, ohne die Notwendigkeit (und die Kosten), Geld zu tauschen.

Befürworter einer Europäischen Zentralbank gehen jedoch über „angenehm und nützlich“ hinaus. Attribute wie „essentiell“ und „notwendig“ erscheinen mit großer Häufigkeit. Daher muß zunächst betont werden, daß es keine rechtliche Notwendigkeit für eine Europäische Zentralbank gibt. Die Einheitliche Europäische Akte fügt Art. 102 a in den EWG-Vertrag ein. In Abs. 1 heißt es dort: „Um die für die Weiterentwicklung der Gemeinschaft erforderliche Konvergenz der Wirtschafts- und Währungspolitiken zu sichern, arbeiten die Mitgliedstaaten gemäß den Zielen des Artikels 104 zusammen. Sie berücksichtigen dabei die Erfahrungen, die bei der Zusammenarbeit im Rahmen des Europäischen Währungssystems (EWS) und bei der Entwicklung der ECU (European Currency Unit = Europäische Währungseinheit, B. H.) gesammelt worden sind, und respektieren die bestehenden Zuständigkeiten.“ (Art. 104 fordert jeden Mitgliedstaat auf, eine Wirtschaftspolitik zu betreiben, „um unter Wahrung eines hohen Beschäftigungsstandes und eines stabilen Preisniveaus das Gleichgewicht seiner Gesamtbilanz zu sichern und das Vertrauen in seine Währung aufrechtzuerhalten“.)

In Art. 102 a Abs. 2 wird festgelegt, daß Veränderungen bei den zuständigen Institutionen eine Änderung des EWG-Vertrages erfordern.

Dieser Vertragstext kann nicht einmal als eine grundsätzliche Zustimmung der Mitgliedstaaten verstanden werden, eine Europäische Zentralbank zu schaffen; er bietet auch keine Grundlage, aus der eine Europäische Zentralbank als notwendige Ergänzung der Vorschläge des Weißbuches abgeleitet werden könnte. Natürlich steht es den Befürwortern einer Europäischen Zentralbank frei, zu argumentieren, daß eine Europäische Zentralbank der einzige Weg sei, um die für die Weiterentwicklung der Gemeinschaft erforderliche Konvergenz der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu sichern. Damit jedoch werden die tatsächlichen ökonomischen Probleme aufgeworfen, die in einem solchen Vorschlag liegen.

Eines dieser Probleme betrifft das Verhältnis zwischen der Vollendung des Binnenmarktes und einer Europäischen Zentralbank. Das Argument, daß ohne eine Europäische Zentralbank die Vollendung des Binnenmarktes unterlaufen werden könne, ist plausibel. Dieses Argument stützt sich (meist implizit) auf die Annahme, daß nationale Zentralbanken sehr oft ihre tatsächlichen Freiheitsgrade überschätzen und — als Folge daraus — Fehler machen. Häufiges Ergebnis solcher Fehler sind Leistungsbilanzdefizite einzelner Länder oder

starke Abwertungen ihrer Währungen, so daß die Regierungen unter Druck geraten, Devisenkontrollen wieder einzuführen.

Dies mag so stimmen. Es spricht jedoch nicht so klar für eine Europäische Zentralbank, wie manche ihrer Befürworter glauben. Die Vollendung des Binnenmarktes ist wichtig, aber das sind andere Dinge auch. Angenommen, Zentralbanken machen Fehler, und diese Fehler hätten ernsthafte Konsequenzen. Dann stellte sich zumindest folgende Frage: Ist es besser, daß statt einer nationalen Zentralbank eines Mitgliedstaates Fehler von der Europäischen Zentralbank gemacht werden und die Europäische Gemeinschaft insgesamt treffen?

Jede Diskussion über die Errichtung einer Europäischen Zentralbank muß mit der Feststellung der Tatsache beginnen, daß die Kontrolle des Geldangebots sehr wichtig ist. Es wäre eine Dummheit für einen Mitgliedstaat, die Kontrolle des Geldangebots für ein Symbol der Europäischen Einigung zu opfern, was nur zu mehr Unberechenbarkeit und weniger Kontrolle führen würde. Das bedeutet natürlich nicht, daß es allen Mitgliedstaaten mit nationaler statt ausländischer Kontrolle ihres Geldangebots besser gehen würde. Ich halte es z. B. für sehr wahrscheinlich, daß es der britischen Wirtschaft besser gegangen wäre, wenn ihr Geldangebot während der vergangenen zwei oder drei Dekaden von der Deutschen Bundesbank kontrolliert worden wäre. Bestünde die Wahl zwischen der Bank von England und der Deutschen Bundesbank für die nächsten zwei oder drei Dekaden, würde ich dazu neigen, wiederum die letztere zu wählen. Das zentrale Problem für die Europäische Gemeinschaft auf diesem Gebiet ist, wie gewährleistet werden kann, daß der Standard der Geldmengenkontrolle einer Europäischen Zentralbank eher der der Deutschen Bundesbank ist als der manchmal laschere Standard der Zentralbanken anderer Mitgliedstaaten.

Dies ist ein politisches Problem, kein ökonomisches. Zentralbankleute neigen dazu, ein Mysterium um ihre Operationen zu machen, und das führt zu der Einschätzung, daß die Schaffung einer Europäischen Zentralbank eine komplexe Angelegenheit lediglich im technischen Sinne sei. Ich glaube nicht, daß dies so ist. Sicherlich bestehen technische Probleme, aber Lösungen würden leicht gefunden werden, wenn die politischen Schwierigkeiten gelöst wären.

Wenn wir eine Europäische Zentralbank haben, wer kontrolliert mit welchen Zielen das Geldangebot der Europäischen Gemeinschaft? Ein Aspekt des Problems sind politische Einmischungen in die Operationen der Zentralbank. Manche Regierungen von Mitgliedstaaten sind viel mehr als andere bereit, mehr Beschäftigung durch mehr Inflation zu versuchen. Während ein solcher Versuch für eine

für eine Regierung mit einem kurzen Zeithorizont attraktiv sein mag, erhöht Inflation langfristig nur die Arbeitslosigkeit. Die meisten EG-Regierungen scheinen dies heute gelernt zu haben, könnten es aber bald wieder vergessen. Sollte eine Europäische Zentralbank geschaffen werden, so müßte ihr daher die Verantwortung für ein stabiles Preisniveau übertragen werden. Politischer Druck, vom bestmöglichen Weg zu diesem Ziel abzuweichen, müßte so weit wie möglich von der Europäischen Zentralbank ferngehalten werden.

Aber auch wenn eine solche Verfassung für eine Europäische Zentralbank erreicht werden könnte, würde damit das zugrundeliegende Problem nicht gelöst. Die Bundesrepublik Deutschland hat aus guten historischen Gründen eine tiefe Abneigung gegen Inflation. Die Verantwortlichen der Deutschen Bundesbank scheinen davon überzeugt zu sein, daß das Geldangebot eine entscheidende Ursache und damit auch eine Kontrollmöglichkeit für Bewegungen des Preisniveaus ist. Zentralbanken, bei denen diese Überzeugung fehlt, würden nicht dieselben Ergebnisse wie die Deutsche Bundesbank erzielen, wie unabhängig diese Zentralbanken auch immer von politischer Kontrolle sein mögen.

Es gibt viele Ansichten über das Verhältnis zwischen Geldmenge und Preisen bzw. der wirtschaftlichen Aktivität im allgemeinen, viele Ansichten auch darüber, wie man weniger Geldwertstabilität z. B. gegen mehr Beschäftigung tauschen könne und wie diese Ziele gegeneinander getauscht werden sollten. Folgerichtig gibt es viele Ansichten darüber, wie Geldpolitik betrieben werden sollte. Die meisten dieser Ansichten sind in der Europäischen Gemeinschaft vertreten.

Eine andere Frage: Werden Spitzenpositionen in der Leitung einer Europäischen Zentralbank auf einer fairen Grundlage zwischen Vertretern der verschiedenen Mitgliedstaaten aufgeteilt? Wird die Präsidentschaft der Europäischen Zentralbank zwischen Angehörigen der verschiedenen Mitgliedsländer rotieren? Nimmt man die wahrscheinlichen Unterschiede in den Ansichten über das Verhältnis zwischen Geldangebot und Preisentwicklung und über die geeignete Geldpolitik einmal als gegeben an: Welche Art von Geldpolitik würde dann überhaupt von einer Europäischen Zentralbank betrieben, auch wenn sie unabhängig von politischer Kontrolle wäre?

Die italienische Wirtschaft hat sich in den letzten Jahren mit eher inflationistischer Politik ziemlich gut entwickelt. Die deutsche Wirtschaft hat sich auf der Grundlage einer relativ stabilitätsorientierten Politik gut entwickelt. Die Ergebnisse hätten ganz

anders sein können, wenn die Wirtschaften dieser beiden Länder abwechselnd eine Runde der eigenen Geldpolitik, dann wieder eine Runde mit der Geldpolitik des anderen Landes hätten durchziehen müssen. Die Ergebnisse wären wahrscheinlich schlechter gewesen, weil solche politischen Wechselbäder das Gegenteil von dem sind, was Walter Eucken als konstituierende Bedingung für erfolgreiche Wirtschaftspolitik fordert: Konstanz bzw. Berechenbarkeit der Wirtschaftspolitik²⁾. Ein Kompromiß zwischen beiden Politiken wiederum hätte keines der beiden Länder zufriedenstellen können. Wie kann aber dieses Ergebnis bei der gegebenen Struktur der Europäischen Gemeinschaft vermieden werden?

Das Europäische Währungssystem (EWS) könnte bessere Ergebnisse als eine Europäische Zentralbank erreichen. Das EWS erreicht einen großen Grad von tatsächlicher Kontrolle über das Geldangebot der Mitgliedstaaten an die Deutsche Bundesbank, gelockert allerdings durch die weiterhin bestehende Möglichkeit von Wechselkursänderungen. Gäbe es aber formell eine Europäische Zentralbank, so wäre es wenig wahrscheinlich, daß irgendein anderer Mitgliedstaat oder die Kommission offen zustimmen könnte, daß im wesentlichen die Deutsche Bundesbank die Geldpolitik für die Europäische Gemeinschaft bestimmt.

Die britische Premierministerin Thatcher mag einen Fehler machen, wenn sie die britische Mitgliedschaft im EWS ablehnt. Der Vorschlag für eine Europäische Zentralbank ist jedoch mit sehr viel Rhetorik begleitet gewesen. Vor allem stammte viel von dieser Rhetorik von denen, die mehr an Symbolen für Europäische Einheit als an der Verantwortung für die Geldpolitik interessiert sind. Mrs. Thatchers Herausforderung an eine solche Haltung mag sich im Ergebnis wiederum als falsch erweisen, ihre Bedenken sind aber begründet.

Eine einzige Währung zu haben, verwendbar in der gesamten Europäischen Gemeinschaft, wäre sowohl vernünftig als auch effizient, wenn sich durch die Einheitswährung ansonsten nichts änderte. Es ist aber unwahrscheinlich, daß die übrigen Rahmenbedingungen beim Übergang zu einer Einheitswährung unverändert blieben. Eine un stabile Europa-Währung ist nicht einmal das, was die Befürworter einer Europäischen Zentralbank vor Augen haben. Die eher skeptischen Betrachter wollen jedoch Einzelheiten darüber erfahren, wie ein solches Ergebnis vermieden werden kann, bevor sie ein Urteil über eine Europäische Zentralbank fällen.

²⁾ Vgl. Walter Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Bern-Tübingen 1952, S. 285 f.

II. Eine „soziale Dimension“ für die EG

Die Europäische Gemeinschaft soll auch um eine soziale Dimension bereichert werden. Wenn man versucht, diesen Vorschlag zu beurteilen, stellt sich als erstes Problem, die sachliche Substanz dieses Vorschlags zu identifizieren. Was genau ist diese vorgeschlagene Ergänzung?

In den Augen ihrer Befürworter scheint die soziale Dimension zwei Hauptelemente zu haben. Das eine ist der altbekannte Gedanke, daß ein europäisches Unternehmensrecht geschaffen werden soll — vor allem, daß ein solches Recht irgendeine Art von Mitbestimmung der Arbeitnehmer enthalten soll. Der zweite Gedanke ist der einer Sozial-Charta, in der ein System von Minimalrechten für Arbeitnehmer verankert werden soll.

1. Ein Europäisches Unternehmensrecht?

Hinter dem Vorschlag eines Europäischen Unternehmensrechts mag ein echtes Problem liegen. Es wird manchmal behauptet, daß Zusammenschlüsse zwischen Unternehmungen mit Sitz in verschiedenen Mitgliedsländern dadurch verhindert werden, daß sich eine dieser beiden Unternehmungen an ein ungewohntes nationales Gesellschaftsrecht anpassen müsse. Wäre dies so, und würde ein Gemeinsames Gesellschaftsrecht auf EG-Ebene ein solches Hindernis beseitigen oder verringern, so wäre dies sicher ein Argument für ein solches Gesetz.

Ein Europäisches Unternehmensrecht als solches ist jedoch kaum als Teil einer sozialen Dimension geeignet. Tatsächlich gewinnt man den Eindruck, daß zumindest einige von denen, die eine Ergänzung um eine soziale Dimension fordern, grenzüberschreitenden Unternehmenszusammenschlüssen ziemlich mißtrauisch gegenüberstehen. Das primäre Ziel ist also, solche Zusammenschlüsse nicht zu erleichtern, weil nach den Vertretern dieser Meinung Zusammenschlüsse das Leben für einige Arbeiter und Manager in den zusammengeschlossenen Unternehmungen schwerer machen könnten.

Eine soziale Dimension kommt allerdings in das vorgeschlagene Unternehmensrecht durch die Absicht, daß dieses Recht irgendeine Form von Mitbestimmung und Beratung der Arbeitnehmer vorsehen soll. Durch diese Absicht wird der Vorschlag kontrovers. Der Druck der Kommission, Mitbestimmung der Arbeitnehmer in EG-Unternehmungen zu erzwingen, ist nicht neu. Die fünfte Richtlinie zum Unternehmensrecht wurde 1972 erlassen. Nach diesem Vorschlag würden Arbeitnehmer bei Unternehmungen mit mehr als 1 000 Beschäftigten auf eine von vier Arten an Entscheidungen teilnehmen: Arbeitnehmer würden entweder zwischen einem Drittel und der Hälfte der Mitglieder des Aufsichtsrates stellen, an der Wahl des Aufsichtsrates

teilnehmen, einen speziellen Betriebsrat mit ähnlichen Rechten wie der Aufsichtsrat errichten oder ein anderes System mit den Arbeitgebern aushandeln, das ihnen gleiche Rechte wie eines dieser drei Systeme gewährleisten würde.

Die sogenannte Vredeling-Richtlinie von 1980 forderte von den Unternehmungen, hinreichende Informationen zur Verfügung zu stellen, so daß ihre Arbeitnehmer einen klaren Einblick in die Aktivitäten der einzelnen Unternehmungen und des Konzerns, zu dem sie gehören, gewinnen könnten. Diese Richtlinie hätte auch vorherige Beratungen mit den Arbeitnehmern über Angelegenheiten erzwungen, die deren Lebensunterhalt betreffen.

Keine von diesen Maßnahmen wurde von den Mitgliedstaaten angenommen. In der Kontroverse um diese Maßnahmen wurden zwei Fragen häufig vermischt. Die eine ist, ob irgendeine Form von Mitbestimmung der Arbeitnehmer eine gute Sache ist. Die andere lautet, ob Mitbestimmung ein geeigneter Gegenstand ist, um eine Harmonisierung auf der Ebene der Gemeinschaft herbeizuführen. Das sind zwei sehr verschiedene Fragen. Man kann ohne Inkonsistenz auf der einen Seite der Ansicht sein, daß Mitbestimmung eine ausgezeichnete Sache sei, auf der anderen Seite aber die Ansicht vertreten, daß Mitbestimmung kein geeigneter Gegenstand für eine Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene sei. Von diesen beiden Fragen ist die letztere im Zusammenhang mit der Diskussion um die Zukunft der Gemeinschaft weitaus wichtiger. Sie ist es wert, im allgemeineren Zusammenhang diskutiert zu werden: Bei welchen Gegenständen gibt es gute Argumente für eine Harmonisierung auf der Ebene der Gemeinschaft?

Das Argument gegen Harmonisierung oder Standardisierung ist einfach: Eine Menge von unabhängigen Entscheidungsträgern bietet einen weiten Spielraum für Experimente, für die Suche nach Lösungen durch Versuch und Irrtum. Viele Probleme von ökonomischen oder sozialen Organisationen haben eine Vielzahl von Lösungen, von denen keine eindeutig richtig oder eindeutig überlegen gegenüber anderen Lösungen ist. Unter solchen Bedingungen haben unabhängige, dezentrale Entscheidungsträger eine äußerst nützliche Funktion. Beide Entscheidungsträger können jeweils eigene Lösungen versuchen.

Natürlich sind unterschiedliche Lösungen kostspielig; auch ist ihr Lerneffekt gering; so z. B., wenn ein Land fordert, daß Autos links fahren und das andere Land auf dem Rechtsfahrgebot beharrt. Hinzu tritt das Kostenargument: Um auf beiden Märkten verkaufen zu können, müßten erhebliche Produktdifferenzierungen vorgenommen werden. Bürger,

die sich an ein System gewöhnt haben, würden wahrscheinlich mehr Unfälle verursachen, wenn sie in ein anderes System führen. Weil es hier sehr unwahrscheinlich ist, daß der Unterschied nützliche Informationen bietet, und weil der Unterschied nur zu sehr hohen Kosten aufrechterhalten werden kann, ist in diesem Fall ein gewichtiges Argument für Harmonisierung gegeben.

Ein anderes Argument für Harmonisierung liegt darin, daß bestimmte Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in einem integrierten Markt nur schwer und zu hohen Kosten aufrechterhalten werden können. Die augenfälligsten Beispiele in der EG sind hier die Mehrwertsteuern und die Verbrauchssteuern. Mitgliedstaaten, in denen solche direkten Steuern hoch sind, befürchten, daß in einer EG ohne Grenzkontrollen ihr Steuersystem (und erst Recht ihr Einzelhandel) gefährdet würde, wenn Käufer auf dem einen oder anderen Weg Käufe in Länder mit niedrigeren Steuern verlagerten.

Obwohl dieses Argument für Harmonisierung sehr populär ist, wird es doch durch die Schwierigkeit abgeschwächt, ein eindeutiges nichtpolitisches Argument für oder gegen eine bestimmte Steuerstruktur vorzutragen. Es ist richtig, daß ohne Harmonisierung Länder mit niedrigen direkten Steuern den Ton für den Rest der Gemeinschaft angäben. Weil es aber keinen einleuchtenden ökonomischen Grund dafür gibt, höhere direkte Steuern niedrigeren Steuern vorzuziehen, gibt es auch keinen einleuchtenden objektiven Grund, eine politische Lösung — die Harmonisierung durch Verordnungen — einer Anpassung vorzuziehen, der sich Länder mit hohen Steuern stellen müßten, wenn ihre Käufer in Ländern mit niedrigeren Steuern kaufen könnten.

Die erste Kategorie von Argumenten (Experiment) scheint eine Harmonisierung der Mitbestimmungsregelungen nicht zu unterstützen: Es gibt noch viel über das geeignete Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmern zu lernen. Experimente sind daher wertvoll. Das Nebeneinander von unterschiedlichen Lösungen innerhalb der EG erscheint auf den ersten Blick nicht kostspielig.

2. Eine Sozial-Charta?

Zwei Beiträge aus der Financial Times illustrieren das Problem, das in der Idee einer „Europäischen Sozial-Charta“ liegt. Der erste Bericht vom 24. Oktober 1988 besteht aus Kommentaren von Michel Rocard, dem französischen Premierminister. Was

Europa von den Vereinigten Staaten und Japan abhebe, sagte er, sei die Struktur des sozialen Schutzes. Er beschreibt dies als „das Europäische Modell gesellschaftlicher Organisation“.

Rocard hätte auch hinzufügen können, daß es einen zweiten Faktor gibt, der Europa von den Vereinigten Staaten und Japan unterscheidet: In den vergangenen 15 Jahren sind die Vereinigten Staaten und Japan wesentlich erfolgreicher bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze gewesen als die EG; sie haben Arbeitslosenquoten die weitaus geringer sind als die in den EG-Ländern.

Der zweite Bericht vom 1. November 1988 trägt sinngemäß den Titel „Kohl fordert Konferenz über offenen Binnenmarkt 1992“. In einem Teil des Berichts wird gemeldet, daß deutsche Gewerkschafter den „Export von Arbeitsplätzen in Niedriglohnländer“ befürchteten und eine Sozial-Charta forderten, um „Sozial-Dumping“ zu verhindern.

Es wird auch berichtet, daß vor 30 bis 40 Jahren, als die amerikanische Textilindustrie von den Neuengland-Staaten in den Süden wanderte, Kongreßabgeordnete aus Neuengland immer eine Erhöhung der Bundes-Mindestlöhne gefordert hätten. Politisch war dies ein bequemer Standpunkt. Er hatte den doppelten Vorteil, einerseits Sympathie mit den schlecht bezahlten Arbeitern im Süden auszudrücken, während andererseits deren Beschäftigung für die abwandernden Industrien im Norden weniger attraktiv wurde.

Die vorgeschlagene Sozial-Charta, welche gesetzliche Form sie auch immer annehmen mag, wird wahrscheinlich zu beschränkt sein, um viel von dieser Art korrupter Politik zuzulassen. Aber warum sollte man sich überhaupt auf einen solchen Weg begeben?

Eine häufige Antwort ist, daß es notwendig sei, „den Arbeitern etwas zu geben“ oder, genauer gesagt, ihren Vertretern. Das Projekt „Binnenmarkt 1992“, so wird behauptet, orientiere sich zu stark an den Interessen der Unternehmer.

Eine solche Einschätzung beruht auf einer gründlichen Fehleinschätzung der Funktion und Wirkung von Wettbewerb. Wenn der „Binnenmarkt 1992“ einen offeneren Wettbewerbsmarkt schafft, wird dies eher zu niedrigen Preisen als zu erhöhten Gewinnen führen und daher auch zu Vorteilen für die Arbeiter. Wird aber der „Binnenmarkt 1992“ tatsächlich einen offeneren Markt mit höherer Wettbewerbsintensität schaffen?

III. Eine „Festung Europa“?

Vertreter der Kommission der Europäischen Gemeinschaft und EG-Regierungschefs haben eine Flut von Versicherungen geboten, daß der „Binnenmarkt 1992“ nicht eine Zunahme der Protektion gegen Anbieter aus Drittländern bedeuten werde. Der größte Teil der Nicht-EG-Länder äußert zu Recht Bedenken dagegen.

Die EG ist immer protektionistisch gewesen. Anders kann eine politische Struktur nicht sein, die noch bis vor kurzem die gemeinsame Agrarpolitik zu ihren großen Errungenschaften gezählt hat³⁾. In den letzten Jahren haben hohe Arbeitslosigkeit und die perzipierte Notwendigkeit, das Europäische Modell der gesellschaftlichen Organisation zu verteidigen, den Ruf nach Protektion verstärkt: Die Kommission ist diesem Ruf mit unziemlichem Eifer gefolgt.

Daß es in der Kommission und im Ministerrat augenscheinlich eine protektionistische Fraktion gibt, ist jedoch nicht schon ein guter Grund für die Einschätzung, daß der EG-Protektionismus als Ergebnis des Projekts „Binnenmarkt 1992“ stärker werden wird. Diese Fraktion hat immer bestanden und wird wahrscheinlich immer bestehen, mit und ohne Binnenmarkt 1992. Was aber Anlaß zur Besorgnis über den Einfluß des Binnenmarktes auf die Position der EG gegenüber Drittländern gibt, sind die Bündnisse und Koalitionen, die die Protektionisten durch das Projekt „Binnenmarkt 1992“ formen könnten.

Die Gemeinschaftsinstitutionen haben nämlich auch eine große Fraktion, die sich nicht sehr um den einen oder anderen Weg von reguliertem (managed) Handel oder um eine Protektion kümmert, die als Antwort auf „unfairen“ Handel verteidigt wird. Vertreter dieser Fraktion würden wahrscheinlich bevorzugt eine liberale Handelspolitik befolgen, wenn ihre anderen Ziele in Verbindung mit einer solchen liberalen Politik erreicht werden könnten. Immerhin würde man damit lästige Streitigkeiten mit anderen Ländern vermeiden. Für viele Mitglieder dieser Fraktion ist jedoch die Vollendung des Binnenmarktes 1992 eine alles andere in den Schatten stellende Priorität. Das birgt das Risiko, daß Vertreter dieser Fraktion zu Bewegungen in protektionistischer Richtung bereit sein könnten, um die Abmachungen zu sichern, die für eine Zustimmung zum Binnenmarkt 1992 notwendig sind.

³⁾ Schon auf der ersten Seite im zweiten Satz des Delors-Berichts vom 12. April 1989 wird erneut die Gemeinsame Agrarpolitik als eine der großen Errungenschaften der Gemeinschaft gefeiert. Vgl. European Communities, Committee for the Study of Economic and Monetary Union, Report on Economic and Monetary Union in the European Community (Delors-Bericht), Brüssel, 12. April 1989, S. 1.

Es gibt allerdings zwei Grenzen für eine solche Bereitschaft. Die erste Grenze liegt im GATT. Protektionistische Aktionen gegen die GATT-Regeln in neuer Form oder größerem Umfang werden wahrscheinlich keine Zustimmung finden. Das liegt nicht etwa an irgendeinem Respekt vor den GATT-Regeln oder gar an einem Interesse an diesen Regeln oder ihren Funktionen: Die Grenze wird durch den Wunsch gesetzt, Verhandlungsnachteile zu vermeiden, die derjenige hat, der Regeln gebrochen hat. Unglücklicherweise lassen die GATT-Regeln einen großen Spielraum für eine Politik zu, die de facto protektionistisch ist⁴⁾.

Die zweite Grenze zu mehr Protektion gilt für Aktionen, die ganz offen gegen die Interessen der Vereinigten Staaten gerichtet sind. Das bedeutet nicht, daß die EG nicht auf eine Art handeln könnte, die die Vereinigten Staaten als feindselig betrachten würden. Die gemeinsame Agrarpolitik ist dafür ein Beispiel. Aber bei diesem Beispiel handelt es sich um Politik, die primär inländischen Zwecken dient, bei denen also die Verletzung von amerikanischen Interessen ein unbeabsichtigtes Nebenprodukt ist. Außerdem glaubt sich die EG in diesen Feldern im Recht. Es bleibt jedenfalls richtig, daß es weitaus schwieriger ist, in der EG einen Konsens für Protektion gegen die Vereinigten Staaten zu finden, verglichen mit einem Konsens für Protektion gegen Japan und den Fernen Osten. Die „Festung Europa“ wird also tatsächlich eine asymmetrische Struktur haben: hohe Mauern und Artillerie gegen Japan und Fernost gerichtet, aber nur einen Burggraben gegenüber den Vereinigten Staaten – tief genug, um zu verhindern, daß man überrannt wird.

Die Rechtfertigungen für diese feindselige Haltung gegenüber Japan und Fernost können hier nicht in allen Einzelheiten erörtert werden. Ein ganz einfacher Grund ist, daß die Japaner effizient Güter produzieren und exportieren, von denen die EG glaubt, sie produzieren und exportieren zu können. Daher treten vor allem Probleme im Bereich der Unterhaltungselektronik und in der Automobilindustrie auf.

1. Das Beispiel der Automobilindustrie

Die Automobilindustrie ist ein Schlüsselindikator für die Stärke protektionistischer Neigungen. Zur Zeit schützen mehrere Mitgliedstaaten ihre Automobilindustrie gegen japanischen Wettbewerb durch nationale Maßnahmen, also durch „freiwillige“ Exportbeschränkungen, die die Anzahl der

⁴⁾ Vgl. Horst Werner, Das GATT heute: Die Ausnahme als Regel, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, 34 (1987), S. 43–70.

Autos begrenzen, die japanische Produzenten in das jeweilige Land exportieren dürfen. Solche Grenzen sind im übrigen für die einzelnen Länder unterschiedlich hoch. Großbritannien setzt z. B. als Grenze einen 11 Prozent-Anteil japanischer Autos am britischen Markt, Frankreich einen Anteil von 3 Prozent am französischen Markt, während Italien nur eine winzige Anzahl japanischer Importautos zuläßt. Andere Mitgliedstaaten im Norden der Gemeinschaft haben entweder keine mengenmäßigen Beschränkungen oder solche, die weitaus großzügiger sind oder weniger kontrolliert werden.

Lange Zeit hat diese Situation die Kommission vor ein Problem gestellt. Der EWG-Vertrag ordnet die Verantwortung für die äußere EG-Handelspolitik der Kommission und dem Ministerrat zu. Die nationalen Regulierungen fordern also vor allem die Kommission heraus, da der Ministerrat ohnehin aus unmittelbaren Vertretern der nationalen Regierungen besteht. Daher hat die Kommission seit Jahren versucht, Wege zu finden, sich von diesen nationalen Einschränkungen ihrer Kompetenz zu befreien.

Das Grundproblem für die Kommission liegt darin, daß eine Gemeinschaftsquote, die höher ist als die nationalen Quoten, nicht von Frankreich, Italien und vielleicht auch nicht von Großbritannien akzeptiert würde. Schließlich können zur Zeit alle diese Länder ihre eigenen Quoten aushandeln, wenn ihnen die Quoten nicht gefallen, die die Gemeinschaft anbietet. Auf der anderen Seite halten die Deutschen und allgemein die nördlichen Mitgliedstaaten nicht viel von „freiwilligen Selbstbeschränkungsabkommen“ der EG. Die Kommission hat keinen Ausweg aus dieser Sackgasse finden können. Sie war folglich gezwungen, die Kontrolle über die Handelspolitik auf diesem Gebiet an die Mitgliedstaaten abzutreten.

Ein vollendeter Binnenmarkt würde der Kommission eine Teillösung bieten, um handelspolitischen Einfluß zurückzugewinnen. Wenn es einen einheitlichen EG-Standard für Automobile gibt und die Grenzkontrollen abgeschafft sind, werden die Mitgliedsregierungen nicht mehr in der Lage sein, nationale Beschränkungen aufrechtzuerhalten. Einen Franzosen z. B. wäre es dann möglich, sein Auto – ob nun japanisch oder nicht – in Belgien zu kaufen.

Die europäische Automobilindustrie ist von diesem Aspekt des vollendeten Binnenmarkts nicht begeistert. Das neue Problem für die Kommission ist also, ob diese wenig enthusiastischen Produzenten und vor allem ihre Regierungen überhaupt zulassen werden, daß eine Situation geschaffen wird, in der sie die Protektion durch die einzelnen Mitgliedstaaten verlieren. Die Frage ist also, ob diese Produzenten und die von ihnen beeinflussten Regierungen

gestatten werden, daß das Programm „Binnenmarkt 1992“ auf diesem Gebiet vollendet wird.

Was kann nun die Kommission unter diesen Umständen tun, um ihr Programm „Binnenmarkt 1992“ zu vervollständigen? Kann sie Mittel finden, die nördlichen Mitgliedstaaten – vor allem die Bundesrepublik Deutschland – zur Annahme von „freiwilligen Selbstbeschränkungsabkommen“ der EG zu überreden, die restriktiv genug sind, um die Produzenten und Regierungen solcher Länder zu friedenzustellen, die ihre nationalen Selbstbeschränkungsabkommen aufgeben müßten? Kann die Kommission Vereinbarungen mit den Japanern aushandeln, durch die japanische Automobilexporte in die EG an den Umfang europäischer Automobilexporte nach Japan gebunden werden könnten? Es besteht kein Zweifel, daß es über diese Frage eine hitzige Debatte in der Kommission gibt; bei vielen Gelegenheiten wurde eine Enthüllung dieser Politik angekündigt und dann wieder zurückgestellt. Das Ergebnis dieser Debatte mag jedermann erraten. Man kann aber ziemlich sicher sein, daß nicht zugleich der Gemeinsame Markt für Automobile bis Ende 1992 vollendet sein wird und die Beschränkungen für Importe aus Japan abgebaut sein werden.

Die Kommission hat jedoch eine dritte Option. Sie kann die Karte „fairer Handel“ spielen. Wenn japanische Produzenten Automobile in die EG „dumpen“, werden sie Anti-Dumping-Zöllen unterworfen. Die nördlichen Mitgliedstaaten mögen zwar Selbstbeschränkungsabkommen der EG ablehnen, es mag aber möglich sein, sie zu Aktionen gegen „unfairen“ japanischen Wettbewerb zu überreden.

In den letzten Jahren hat die Kommission mit neuen Methoden experimentiert, Dumping-Margen für Produkte aus Japan und Fernost zu berechnen. Korrekt definiert, ist Dumping die Praxis, auf einem Exportmarkt zu einem *niedrigeren* Preis zu verkaufen, als man für ein ähnliches Gut verlangt, wenn es auf dem inländischen Markt des Exporteurs verkauft wird. Die neuen Methoden der Kommission machen es jedoch auch bei *höheren* Preisen in der EG möglich, japanisches Dumping zu behaupten, es sei denn, der Preis auf dem EG-Markt ist *weitaus* höher als der Preis, den die Japaner auf ihrem Inlandsmarkt fordern⁵⁾. Diese Manipulation der Anti-Dumping-Politik gibt der Kommission ein extrem starkes Instrument der Handelspolitik. Sie kann damit Importe für eine sehr breite Kategorie von Gütern verhindern, entweder durch die direkte Anwendung von Anti-Dumping-Zöllen oder durch die Androhung solcher Zölle, um „freiwillige“ Preisvereinbarungen oder „freiwillige“ Selbstbe-

⁵⁾ Zu den Einzelheiten vgl. Brian Hindley, Dumping and the Far East Trade of the European Community, in: *The World Economy*, 11 (1988) 4.

schränkungsabkommen zu erzwingen. Diese Technik wurde umfassend und erfolgreich bei Gütern der Unterhaltungselektronik angewendet. In der protektionistischen Logik müßte die Kommission nun ihre Anwendung gegen Importe von Automobilen aus Japan erwägen.

2. Das Beispiel des Marktes für Finanzdienstleistungen

Die Bedrohung durch zunehmende Protektion ist allerdings nicht auf industrielle Produkte beschränkt. Die zweite Richtlinie zum Europäischen Bankenmarkt enthält eine Reziprozitätsklausel (Gegenseitigkeit der im Außenhandel eingeräumten Bedingungen), die die Banken außerhalb der EG und auch einige in der EG alarmiert hat. Willy de Clercq, der damalige Kommissar für Außenbeziehungen, bot seine Interpretation dieser Klausel in einer Rede vom Juli 1988 an. Er schlug vor:

(a) Banken aus Nicht-EG-Ländern, die *bereits* in einem Mitgliedsland zugelassen sind, könnten daran gehindert werden, an den vollen Vorteilen eines Gemeinsamen Marktes teilzuhaben.

(b) Reziprozität solle bedeuten, daß gleicher Zugang für EG-Banken im jeweiligen Drittland gewährleistet sei. Gleicher Zugang sei gegeben, wenn ähnlichen Finanzinstitutionen aus allen Mitgliedsländern dieselbe Behandlung in dem jeweiligen Drittland gewährt wird.

(c) In vielen Fällen werde die EG nicht so sehr eine Symmetrie in den rechtlichen Bedingungen des Marktzutritts anstreben, sondern vielmehr Äquivalenz in den ökonomischen Wirkungen.

Es ist sehr unwahrscheinlich, daß de Clercq eine solche Einschätzung ohne Diskussion und Unterstützung für seine Position in der Kommission hat vortragen können. Dennoch veranlaßte der Aufschrei, der der Rede von de Clercq folgte, die Kommission, in einigen Punkten von seinen zum Teil abenteuerlichen Vorstellungen abzurücken.

In einer größeren Stellungnahme zu den Auswirkungen des Projekts „Binnenmarkt 1992“ (veröffentlicht nach der Rede von de Clercq) gab die Kommission folgende Erläuterung⁶⁾:

Drittländer werden vom Binnenmarkt in dem Umfang Vorteile haben, in dem ein wechselseitiges Gleichgewicht von Vorteilen im Geiste des GATT gesichert werden kann. Die Kommission werde dazu gegebenenfalls bilaterale Verhandlungen mit ihren Partnern führen müssen, um zufriedenstellenden Zugang zu deren Märkten zu erlangen.

Die Kommission behält sich demnach das Recht vor, den Zugang zu den Vorteilen des Binnenmark-

⁶⁾ Das Dokument ist vier Seiten lang und umfaßt alle Aspekte des Binnenmarktes 1992, also nicht nur Dienstleistungen.

tes für Unternehmungen aus Drittländern von der Garantie ähnlicher Möglichkeiten abhängig zu machen, zumindest aber von nichtdiskriminierenden Möglichkeiten in den Ländern dieser Unternehmungen.

Diese Stellungnahme bestätigt nicht voll die Position von de Clercq, aber eine Reihe von Fragen bleibt offen. Eine Frage betrifft die Definition eines Dienstleistungsanbieters aus einem Land, das nicht der EG angehört (Drittland). Der Kern dieser Frage ist, ob die Kommission versuchen wird, das Reziprozitätsprinzip auch rückwirkend anzuwenden. Wenn nämlich bereits bestehende Zweigstellen von Unternehmungen aus Drittländern (z. B. Citi-Bank oder American Express) EG-Inländer sind, kann das Reziprozitätsprinzip nicht auf sie angewendet werden. Reziprozität würde nur *neue* Anbieter auf dem EG-Markt betreffen.

Der EWG-Vertrag enthält Passagen, die wie eine substantielle rechtliche Barriere gegenüber jeglichem Versuch der Kommission wirken, bereits bestehende Zweigstellen von Unternehmungen aus Drittländern einem Reziprozitätstest zu unterwerfen. Sie liegt in Art. 58, der besagt: „Für die Anwendung dieses Kapitels (d. h. Kapitel 2., Das Niederlassungsrecht *B. H.*) stehen die nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaates gegründeten Gesellschaften, die ihren satzungsmäßigen Sitz, ihre Hauptverwaltung oder ihre Hauptniederlassung innerhalb der Gemeinschaft haben, den natürlichen Personen gleich, die Angehörige der Mitgliedstaaten sind. Als Gesellschaften gelten die Gesellschaften des bürgerlichen und des Handelsrechts einschließlich der Genossenschaften und die sonstigen juristischen Personen des öffentlichen und privaten Rechts mit Ausnahme derjenigen, die keinen Erwerbszweck verfolgen.“

Darin scheint eindeutig zum Ausdruck zu kommen, daß eine bereits errichtete EG-Zweigstelle eines ausländischen Unternehmens rechtlich ein EG-Inländer ist. Bevor jedoch de Clercq anregte, daß bereits in der EG zugelassene Banken nicht den vollen Zugang zum Binnenmarkt erhalten könnten, hatte er vermutlich rechtlichen Rat erhalten, daß die Barrieren, die durch Art. 58 errichtet sind, überwunden werden könnten.

Dennoch scheint die Kommission in der oben zitierten Stellungnahme die Möglichkeit einer rückwirkenden Reziprozität zumindest für den Bankenbereich zu verwerfen. Es heißt dort:

„— Finanzdienstleistungen

Die zweite Banken-Richtlinie, die vom Ministerrat diskutiert wird, sieht die Möglichkeit von Reziprozität gegenüber neuen Niederlassungen aus Drittländern vor. Es kann jedoch nicht darum gehen, bereits errichteten Zweigstellen ausländischer Fir-

men in der Gemeinschaft die Rechte zu nehmen, die sie erworben haben.“

Die Reichweite dieser Stellungnahme ist allerdings nicht eindeutig. Gilt sie für alle Dienstleistungen, wie dies die Zwischenüberschrift nahelegt, oder nur für den Bankenbereich, wofür die Stellungnahme selbst, ohne die Zwischenüberschrift, eindeutig spricht? Gilt die Stellungnahme für Nicht-Finanzdienstleistungen? Der Entwurf einer Richtlinie für Nicht-Finanzdienstleistungen legt nahe, daß sich die Stellungnahme der Kommission nicht darauf bezieht. In Art. 3 des Kommissionsentwurfs der Richtlinie über gemeinsame Regeln für den internationalen Transport von Passagieren mit Eisenbahn oder Bus⁷⁾ wird unter anderem festgestellt: „(2) Ein Verkehrsunternehmer kann die Dienstleistungsfreiheit innerhalb der Gemeinschaft unter folgenden Bedingungen nutzen:

– ist er eine natürliche Person, so muß er Angehöriger eines Mitgliedstaats sein,

– ist er eine juristische Person, so muß diese

– von Personen ständig und tatsächlich verwaltet werden, die mehrheitlich Angehörige der Mitgliedstaaten sind,

– so beschaffen sein, daß die Personen, die mittelbar oder unmittelbar am Betriebsergebnis des Verkehrsunternehmens mehrheitlich beteiligt sind oder über die Mehrheit der mit einem Stimmrecht verbundenen Anteile oder über die Mehrheit der Stimmrechte verfügen, Angehörige der Mitgliedstaaten sind.

(3) Ein Mitgliedstaat kann nach Konsultierung der Kommission Ausnahmen von Absatz 2 gewähren, sofern daraus keine Störung der Märkte des grenzüberschreitenden Personenverkehrs mit Kraftomnibussen zu betrachten ist.“

Ich neige dazu, diesen Vorschlag eines Nationalitätstests bei der Niederlassung⁸⁾, der eindeutig strenger wäre als ein Reziprozitätstest, als ein Modell dafür zu betrachten, welche Haltung die protektionistische Fraktion in der Kommission gern bei anderen Dienstleistungen erreichen möchte. In besonderen Fällen, wie z. B. im Bankenbereich, dürften aber sogar die Protektionisten in der Kommission zustimmen, daß die Kosten von Umgehungsversuchen und von ausländischen Reaktionen und Vergeltungen die Vorteile übertreffen könnten. Wenn man diese harte Tatsache akzeptiert, ist man allerdings noch weit davon entfernt, die Vorteile freien Handels zu begreifen.

⁷⁾ Europäische Gemeinschaften, Amtsblatt Nr. C 120/9 vom 6. Mai 1987, S. 10 f.

⁸⁾ Mir ist nicht bekannt, ob es bereits Niederlassungen ausländischer Firmen auf dem Markt für internationalen Straßentransport gibt oder, falls es solche gibt, wie die Kommission sie behandeln will.

So hat z. B. der Vorsitzende der Banken-Abteilung der Kommission nach einer Meldung der Financial Times vor einer Konferenz über Finanzmärkte gesagt, daß die Kommission verschiedene Formen der Behandlung von EG-Banken im Ausland sucht. Die Financial Times berichtete am 8. November 1988: In der Schweiz sollten EG-Banken in der Lage sein, mit den lokalen Banken fast als Universalbanken in Wettbewerb zu treten, während die EG-Banken in den Vereinigten Staaten die lokalen Regeln beachten müßten, die den Markt geographisch und nach der Art des Bankgeschäftes aufteilen. In Japan, einem Markt, in den einzudringen besonders schwer sei, solle ein Ergebnis ausgehandelt werden, das besser sei als die Regelung für japanische Banken.

Die letzte nicht beantwortete Frage ist, wie die vorgeschlagene Regulierung konkret ausgeführt werden wird. Soll diese Regulierung im Ergebnis bedeuten, daß gegen die neue Niederlassung eines Unternehmens aus einem Drittland irgendein Mitgliedstaat ein Veto einlegen kann, wenn einer seiner Banken die Zulassung durch ein Drittland verweigert worden ist? Was wird z. B. geschehen, wenn der amerikanische Bundesstaat Montana einer griechischen Bank die Zulassung verweigert?

Lord Cockfield, Kommissionsmitglied für den Binnenmarkt in der letzten Kommission, soll gesagt haben, die Kommission wünsche es nicht, daß der Ministerrat die Reziprozität zwingend vorschreibt. Im Kern werde die Kommission ein politisches Urteil darüber treffen, wann und wo sie Reziprozität fordern wolle⁹⁾.

Der Kommission diese Möglichkeit für diskretionäre Entscheidungen einzuräumen mag der einzige vernünftige Weg sein, mit den Problemen umzugehen, die durch die Politik der Reziprozität aufgeworfen worden sind. Diese Tatsache ist allerdings ein ebenso starkes Argument gegen eine Politik der Reziprozität, wie sie ein Argument ist, der Kommission eine solche Macht zu geben.

Das ökonomische Argument für offene EG-Märkte, ob nun im Bankenbereich oder bei anderen Produkten, ist nicht auf die Einstellung gestützt, daß die EG ausländischen Produzenten oder Produzenten überhaupt irgendeinen Gefallen tun müsse. Die Grundlage der ökonomischen Rechtfertigung für offene Märkte ist vielmehr der Gedanke, daß Wettbewerb zwischen den Produzenten die Wohlfahrt der Verbraucher in der EG erhöhen wird.

Es ist richtig, daß eine Politik der Reziprozität in all ihren Schutzwirkungen nur sehr schwer zu beurteilen ist. Das Beharren der EG auf Reziprozität könnte unter Umständen zu einer Öffnung ausländischer Märkte ohne jede Schließung des EG-

⁹⁾ Vgl. Financial Times vom 21. Oktober 1988.

Marktes führen. Aber viele, die eine EG-Politik der Reziprozität fordern, suchen weniger die Öffnung ausländischer Märkte als vielmehr eine Rechtfertigung für die Abschottung der EG-Märkte. Reziprozität ist daher ein besonders problematischer Weg für die EG. Voraussagen aufgrund der verfügbaren Informationen, wie sich die Reziprozitätspolitik bis 1993 entwickelt haben wird, könnte eher ein Sternendeuter als ein Ökonom treffen. Wird der Kommission allerdings die Macht gegeben, ausländische Anbieter von Dienstleistungen in der EG zu beschränken, dann kann man sicher sein, daß sie diese Macht auch nutzen wird.

Hat dies alles aber tatsächlich Bedeutung? Würde es etwas ausmachen, wenn mehr Protektion gegen Drittländer der Preis für den vollendeten Binnenmarkt wäre? Natürlich macht das etwas aus: Für die EG stellt sich das Problem, ob sie entweder dem Modell der Gemeinsamen Agrarpolitik oder einer Politik offener Märkte folgen soll. In der Tat be-

steht der Zwiespalt darin, ob sie das Kunststück fertigbringen kann, auf der einen Seite die gemeinsame Agrarpolitik zu verteidigen, während sie auf der anderen Seite eine Politik offener Märkte bei anderen Produkten verfolgt. Die Vorzeichen, z. B. bei Stahl, Textilien und der Unterhaltungselektronik, sind nicht gut.

Die ursprüngliche Argumentation der Kommission für den Binnenmarkt 1992 stützte sich vor allem auf die ökonomischen Vorteile, die durch einen Binnenmarkt gewonnen werden könnten. Ob diese ökonomischen Vorteile aber erreicht werden können, hängt davon ab, was mit der EG-Protektion gegenüber Ländern außerhalb der EG geschehen wird. Eine EG, deren Binnenmarkt durch geschützte Oligopole aufgeteilt würde, wäre keine wirkliche ökonomische oder politische Verbesserung gegenüber dem Status quo (vor dem Weißbuch), auch dann nicht, wenn die Oligopolisten Europäer sind.

IV. Abschließende Beurteilung

Einen offenen Gemeinsamen Markt der EG zu erreichen wäre eine wichtige Errungenschaft. Es wäre ein Kunststück, auf das man stolz sein könnte, wenn es gelänge, die alten düsteren Kräfte des Nationalismus und der Kirchturmpolitik zu überwinden, indem man den Bürgern Europas einen breiten Spielraum für freie Bewegungen und Experimente gewährt. Jacques Delors, der Präsident der Kommission, hat nach Berichten des Economist vom 28. Januar 1988 gesagt, daß Europa über den Binnenmarkt hinausgehen müsse, weil man sich in einen Binnenmarkt nicht verlieben könne.

Wenn das so ist, dann kann man sich allerdings selbst in der richtigen Stimmung nicht in eine Europäische Zentralbank, in ein Europäisches Unternehmensrecht oder in eine Europäische Sozialcharta verlieben. Selbst ein Bauer könnte die gemeinsame Agrarpolitik nicht lieben. Es ist wahrscheinlich jenseits der Empfindungsfähigkeit der meisten Bürger, auch nur einen Schimmer von Zuneigung für eine Europäische Interessengemeinschaft der Produzenten von Unterhaltungselektronik zu verspüren, die von der Handelspolitik der Kommission am Leben gehalten würde. Objekte der Liebe entstehen selten aus bürokratischem Sinn für Sauberkeit.

Welchen europäischen Bürger braucht nun die Kommission der Europäischen Gemeinschaft, damit die Kommission für sie oder ihn ein solches Objekt der Liebe schaffen kann? Die Kommission hat eine ehrenvolle Aufgabe, die sie auch ehrenvoll ausführen mag. Es ist erforderlich, den ergänzten EWG-Vertrag zu verwirklichen und damit einen Raum zu schaffen und zu erhalten, in dem die Bürger Europas miteinander frei leben und arbeiten können. Durch den Binnenmarkt 1992 kann die Kommission den Bürgern Möglichkeiten schaffen, wie sie nie zuvor bestanden haben. Die Kommission wird keine Dankbarkeit der Bürger gewinnen können, wenn sie die Errungenschaften einer solchen neuen Welt dadurch gefährdet, daß sie darauf beharrt, verbrauchte und kontraproduktive Symbole der alten Welt in die neue Welt hinüberzuretten.

Politische Dimensionen des europäischen Binnenmarktes

I. Einleitung

Kaum eine andere Initiative der EG-Kommission hat je eine so große öffentliche Resonanz gefunden wie das Programm, nach dem bis Ende 1992 der europäische Binnenmarkt als Raum ohne Binnengrenzen vollendet werden soll. Von den Mitgliedstaaten als Integrationsziel in der Einheitlichen Europäischen Akte verankert und inzwischen in Form von Kommissionsvorschlägen weitgehend konkretisiert, bestimmt das Binnenmarktvorhaben den Planungshorizont von Unternehmen, die Wirtschaftspolitik von Regierungen, die Sorgen der Gewerkschaften und die Europaberichterstattung in den Medien. Innerhalb wie außerhalb der Gemeinschaft hat das Binnenmarktprojekt schon bemerkenswerte Ankündigungseffekte ausgelöst: Wenn nationale Regierungen die Beschleunigung des Strukturwandels als zentrale wirtschaftspolitische Aufgabe begreifen, wenn europaweit eine Welle von Unternehmensfusionen einsetzt, wenn die USA präventive Kritik an der „Festung Europa“ üben oder Mitgliedsländer der Europäischen Freihandelszone (EFTA) wie die Schweiz ihre nationale Gesetzgebung künftig auf die Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht prüfen, so steht dahinter jeweils die Überzeugung, daß das Datum 1992 eine ernstzunehmende Herausforderung bedeute und Maßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit erzwingen. In die Aufbruchstimmung, die nicht zuletzt durch die Prognosen des Cecchini-Berichts genährt wird — danach wird der Binnenmarkt mittelfristig das Wirtschaftswachstum um 4,5 Prozent steigern und 1,8 Mio. neue Arbeitsplätze schaffen¹⁾ —, mischen sich freilich zunehmend Skepsis, Kritik oder Ablehnung derjenigen, die befürchten, daß der Binnenmarkt Arbeitnehmerrechte beschneiden, den Verbraucherschutz aushöhlen, strukturschwache Regionen noch weiter ins Abseits drängen und die Umwelt zusätzlich belasten wird.

Der Konjunktur des Binnenmarktthemas in den Medien entspricht oft kein hinreichendes Verständnis der politischen Voraussetzungen, Erfolgsbedingungen und Konsequenzen der Verwirklichung des

Binnenmarktes. Auch in wissenschaftlichen Veröffentlichungen wird diese Dimension häufig vernachlässigt. Will man EG-interne Konflikte und Blockierungspotentiale angemessen erklären und die Bedingungen für deren Überwindung angeben, so hat man von folgenden Überlegungen auszugehen:

— Der Binnenmarkt muß von zwölf Nationalstaaten verwirklicht werden, die sich nach Wirtschaftsstruktur, Entwicklungsniveau, ordnungspolitischer Ausrichtung und wirtschaftspolitischen Prioritäten teilweise beträchtlich unterscheiden.

— Mit dem Binnenmarktprogramm verbinden sich auf seiten der Mitgliedsländer der Gemeinschaft unterschiedliche integrationspolitische Konzeptionen, wobei insbesondere die „politische Finalität“ des Integrationsprozesses umstritten ist.

— Die Strukturmerkmale und europapolitischen Leitbilder der Mitgliedstaaten bestimmen deren Interessen und Prioritäten im Hinblick auf die verschiedenen Elemente des Binnenmarktprogramms und prägen damit die Formulierung und Umsetzung der jeweiligen nationalen Binnenmarktstrategie.

— Die Vollendung des Binnenmarktes setzt die Überwindung politischer und administrativer Schranken voraus und erfordert Neuerungen im Institutionengefüge der Gemeinschaft, wenn die Dynamik des Einigungsprozesses erhalten bleiben soll.

Dieser Beitrag soll zunächst die integrationspolitische Logik des Binnenmarktvorhabens verdeutlichen, indem die im Weißbuch der Kommission von 1985 niedergelegte Strategie analysiert und im Zusammenhang zweier unterschiedlicher Integrationskonzepte diskutiert wird. Anschließend wird für die größten Mitgliedstaaten gezeigt, welche national spezifischen Prioritäten sie mit dem Binnenmarktvorhaben verbinden und welche Auswirkungen des Binnenmarktes sie fürchten bzw. auszuschließen trachten. Schließlich werden die zu überwindenden politischen und administrativen Hemmnisse skizziert und institutionelle Konsequenzen des Binnenmarktes erörtert.

¹⁾ Vgl. Paolo Cecchini, Europa '92. Der Vorteil des Binnenmarktes, Baden-Baden 1988, S. 130 ff.

II. Die Strategie des Weißbuchs

1. Zur Ortsbestimmung des Binnenmarktprogramms im Integrationsprozeß

In der Geschichte der europäischen Einigung lassen sich zwei Typen von Integrationsstrategien unterscheiden, die auch für die sozialwissenschaftliche Theoriebildung konstitutive Bedeutung gewonnen haben: die Strategie *funktionaler* Integration, die an bereichsspezifische Kooperationsinteressen der Nationalstaaten anknüpft und darauf zielt, für einzelne Wirtschaftssektoren oder für nationale Volkswirtschaften insgesamt einen neuen Ordnungsrahmen zu schaffen, und die Strategie *konstitutioneller* Integration, die das Prinzip nationalstaatlicher Souveränität überwinden und einen europäischen Bundesstaat schaffen will. Die beiden Strategien unterscheiden sich nach dem Ausmaß des Souveränitätsverzichts, den die Nationalstaaten zu erbringen haben, und nach den Triebkräften und Trägern des Integrationsprozesses. Soweit der funktionale Ansatz auf *Marktintegration* setzt, macht er die Wirtschaftssubjekte selbst zu Trägern des Integrationsprozesses, der sich entfalten kann, sobald die Barrieren für den Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Produktionsfaktoren beseitigt worden sind. Entstehen soll dadurch eine Gemeinschaft von „Marktbürgern“. *Politikintegration* als komplementäre Methode innerhalb der funktionalen Strategie bedeutet demgegenüber die Vergemeinschaftung einzelner Bereichspolitiken, die die Marktintegration stützen und gegen Renationalisierung und Desintegration absichern sollen. Ihre Träger sind in erster Linie nationale und supranationale Bürokratien.

Obwohl die europäische Einigungsbewegung in den ersten Nachkriegsjahren ihre intellektuelle Ausstrahlung und ihren politischen Elan von den Föderalisten empfing, konnte sich der föderalistische Gedanke gegen die Schwerkraft der Realpolitik nicht durchsetzen. Angefangen mit der Gründung der Montanunion, stellt sich die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften als Erfolgsgeschichte des funktionalen Ansatzes dar. Die Föderalisten konnten zwar im supranationalen Institutionen- und Rechtssystem der Römischen Verträge einen „unvollendeten Bundesstaat“ sehen — so der Titel eines Buches von Walter Hallstein²⁾ —, doch wurden sie in ihren Hoffnungen ebenso enttäuscht wie diejenigen Neofunktionalisten, die aus der postulierten Eigendynamik von Sachzwängen, Lernprozessen und Erfolgserlebnissen die Tendenz zu einem quasiföderalen System ableiteten.

Seit der Verwirklichung der Zollunion im Jahr 1968 haben Mitgliedstaaten und Organe der Gemein-

schaft eine Reihe von Zielkonzeptionen formuliert und umzusetzen versucht, deren gemeinsamer Nenner das Streben nach einer Vertiefung der Integration ist. Dabei mußte es zwischen den Zielen „Vertiefung“ und „Erweiterung“ der Gemeinschaft zu Spannungen kommen, da die beiden Erweiterungs- runden die Heterogenität des Integrationsverbandes vergrößerten. Schon auf dem Haager Gipfel von 1969 setzten die Staats- und Regierungschefs der Gemeinschaft das Ziel, eine *Wirtschafts- und Währungsunion* zu errichten. 1972 faßten sie den Entschluß, „die Gesamtheit der Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten . . . in eine *Europäische Union* umzuwandeln“³⁾. Zum besseren Verständnis des Binnenmarktprojekts ist es zunächst notwendig, daran zu erinnern, was mit dem Begriff der Wirtschafts- und Währungsunion gemeint war. Nach dem Bericht der Werner-Gruppe (1970) sollte bis zum Jahr 1980 (!) stufenweise folgender Zustand erreicht werden: Die Gemeinschaft sollte eine Zone freien Personen-, Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs bilden, in der Wettbewerbsverzerrungen ebenso vermieden werden sollten wie strukturelle und regionale Ungleichgewichte. Durch die Beseitigung der Bandbreiten der Wechselkurse und die unwiderrufliche Festsetzung der Paritäten sollte ein eigenständiger Währungsraum entstehen, in dem die Geldpolitik von einem gemeinschaftlichen Zentralbanksystem gesteuert würde. Schließlich sollte ein starkes wirtschaftspolitisches Entscheidungsgremium auf Gemeinschaftsebene geschaffen werden, das einem in seinen Kompetenzen aufgewerteten Europäischen Parlament verantwortlich sein sollte⁴⁾.

Das Konzept der Wirtschafts- und Währungsunion folgte somit der Logik der funktionalen Politikintegration, erzeugte aber zugleich einen Bedarf an institutioneller Reform, der den Rahmen dieses Ansatzes sprengen mußte. Der Prioritätenstreit⁵⁾ zwischen „Ökonomen“ und „Monetaristen“ über den richtigen Weg zum anvisierten Ziel und mehr noch die weltwirtschaftlichen Krisenprozesse der siebziger Jahre brachten schon die erste Stufe der WWU, den Währungsverbund der sogenannten

³⁾ Schlußdokument der Pariser Gipfelkonferenz vom Oktober 1972, in: Europäisches Parlament, Institutioneller Ausschuß, Sammlung der institutionellen Dokumente der Gemeinschaft von 1950 bis 1982, Luxemburg 1982, S. 231, zit. nach Wolfgang Wessels, Die Debatte um die Europäische Union — Konzeptionelle Grundlagen und Optionen, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Wege zur Europäischen Union. Vom Vertrag zur Verfassung?, Bonn 1986, S. 37 (s. a. S. 54, Anm. 3).

⁴⁾ Vgl. die Entschließung des Rates vom 22. März 1971, in: R. Hellmann/B. Molitor (Hrsg.), Textsammlung zur Wirtschafts- und Währungsunion der EG, Baden-Baden 1973, S. 46 f.

⁵⁾ Zum Prioritätenstreit vgl. den Artikel von Horst Werner in diesem Heft, S. 8.

²⁾ Walter Hallstein, Der unvollendete Bundesstaat, Düsseldorf-Wien 1969.

Währungsschlange, zum Scheitern. Erst mit der Schaffung des Europäischen Währungssystems im Jahr 1979 gelang es, die währungspolitische Zusammenarbeit zu verstärken.

Es war das erste direkt gewählte Europäische Parlament, das im Bewußtsein seiner demokratischen Legitimation 1981 die verfassungspolitische Initiative ergriff. Unter der Führung Altiero Spinellis erarbeitete der Institutionelle Ausschuß des Parlaments den „Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union“⁶⁾. Der Entwurf bemächtigte sich dieses unscharfen Begriffs und füllte ihn, indem er ihn zum Signum für ein präföderales Institutionensystem machte. Im Februar 1984 mit einer Mehrheit von 237 Stimmen verabschiedet, wurde er in Form eines ratifizierungsbedürftigen Vertrags an die Parlamente und Regierungen der Mitgliedstaaten weitergeleitet. Der Ehrgeiz des Europäischen Parlaments, als Motor der Integration zu wirken, stieß jedoch rasch auf die Grenzen, die ihm die Regierungen zogen.

Mit ihrem im Juni 1985 vorgelegten Weißbuch an den Rat, das den Titel „Vollendung des Binnenmarktes“ trägt, geriet die von Jacques Delors geführte Kommission in eine Situation, die durch die Blockierung verfassungspolitischer Reformentwürfe, die Zuspitzung von Verteilungskämpfen zwischen den Mitgliedstaaten und die Stagnation des Einigungsprozesses gekennzeichnet war. Die Kommission vollzog mit dem Weißbuch einen Strategiewechsel, der zum funktionalen Ansatz zurückführte. Zugleich gelang es ihr, ihre in den Verträgen verankerte, vom Rat immer stärker beschnittene Initiativfunktion zurückzugewinnen und der Gemeinschaft eine langfristige Perspektive zu eröffnen. Die Idee eines Wirtschaftsraums ohne Grenzen mit 320 Mio. Einwohnern, fähig, im technologischen Wettbewerb mit den USA und Japan zu bestehen, sollte einem verbreiteten Krisenbewußtsein entgegenwirken und einen Innovations- und Wachstumsschub auslösen, der dem Schlagwort von der Eurosklerose den Boden entziehen würde. Für die Delors-Kommission besaß das Binnenmarktprojekt gegenüber anderen möglichen Programmschwerpunkten — wie Haushalts- und Agrarreform, institutionellem Ausbau der Gemeinschaft, Wirtschafts- und Währungsunion — den Vorzug, daß es zukunftsweisend war, dem „Europa der Bürger“ zu dienen versprach, unter den Mitgliedstaaten auf keine prinzipiellen Widerstände stieß und den Gemeinschaftshaushalt nicht zu belasten schien⁷⁾. Die herausragende politische Lei-

stung der Kommission besteht darin, daß sie es verstanden hat, ein eindeutiges und verständliches Ziel — die Abschaffung der Binnengrenzen — zu formulieren, eine Fülle eher disparater technischer Maßnahmen in einem Aktionsprogramm zusammenzufassen und die Mitgliedstaaten für die zu seiner Umsetzung notwendigen Änderungen des EWG-Vertrags in der Einheitlichen Europäischen Akte zu gewinnen⁸⁾.

2. Ziele und Instrumentarium des Weißbuchs

Das Weißbuch der Kommission hat den erklärten Zweck, die „wesentlichen und logischen Folgen“ darzulegen, die sich aus der Selbstverpflichtung des Rates ergeben, den Binnenmarkt bis 1992 zu vollenden⁹⁾. Bei der Zielvorgabe, bis Ende des Jahres 1992 alle Schranken abzuschaffen, die den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen behindern, handelt es sich auf den ersten Blick um nichts anderes als die Erfüllung der Verpflichtungen, die die Mitgliedstaaten schon im EWG-Vertrag eingegangen sind. Daß die vier „großen Freiheiten“ nur sehr lückenhaft verwirklicht wurden, hat verschiedene Ursachen: Die Schöpfer der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft hatten den Akzent auf die Schaffung der Zollunion gelegt. Als Reaktion auf die Wirtschaftskrisen der siebziger und frühen achtziger Jahre gewannen nichttarifäre Handelshemmnisse¹⁰⁾ als Instrumente eines neuen Protektionismus zunehmend an Bedeutung, ebenso die Subventionierung strukturschwacher Unternehmen und Branchen, die den Wettbewerb verzerrte. Die Verpflichtung zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs war im EWG-Vertrag restriktiv formuliert worden, und die Durchsetzung der Niederlassungsfreiheit geriet bald zum Stellungskrieg mit berufsständischen Interessen, die von nationalen Regierungen wirkungsvoll vertreten wurden.

Der Zusammenschluß der zwölf Einzelmärkte der Mitgliedstaaten in einen einzigen Binnenmarkt erfordert nach dem Weißbuch die Beseitigung aller *materiellen, technischen und steuerlichen* Schranken, die den freien Verkehr behindern. Ökonomische Rationalität und europapolitische Symbolik gehen in der Begründung dieses Programms eine Verbindung ein. Die Abschaffung von Schranken, die nationale Märkte gegeneinander abschirmen, soll Kostensenkungen und steigende Skalenerträge (Wirtschaftlichkeitsvorteile vergrößerter Produktionsanlagen) bei den Unternehmen und Preissen-

⁶⁾ Text in W. Weidenfeld/W. Wessels (Anm. 3), S. 81–106.

⁷⁾ Vgl. Helmut Schmitt von Sydow, The Basic Strategies of the Commission's White Paper, in: Roland Bieber u. a. (Hrsg.), 1992: One European Market? A Critical Analysis of the Commission's Internal Market Strategy, Baden-Baden 1988, S. 86 f.

⁸⁾ Vgl. Jacques Pelkmans, A Grand Design by the Piece? An Appraisal of the Internal Market Strategy, in: R. Bieber (Anm. 7), S. 359–383, S. 359 ff.

⁹⁾ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vollendung des Binnenmarktes, Weißbuch der Kommission an den Rat, Luxemburg 1985, S. 4.

¹⁰⁾ Vgl. zu diesem Begriff den Artikel von H. Werner in diesem Heft, S. 3.

kungen bei den Verbrauchern ermöglichen. Wettbewerb, Innovation und Wachstum werden stimuliert und die Produktionsfaktoren dorthin gelenkt, wo ihr Einsatz am rentabelsten ist. Über den EWG-Vertrag hinaus geht das Weißbuch darin, daß es die Abschaffung der *Grenzkontrollen* fordert. Hierfür gibt es zwar auch ökonomische Gründe, doch steht für die Kommission eindeutig die Überlegung im Vordergrund, daß mit der Abschaffung aller Grenzkontrollen für den Bürger „der sichtbare Beweis für die andauernde Zersplitterung der Gemeinschaft“¹¹⁾ beseitigt und ein Akt von hoher Symbolkraft vollbracht würde. Die Grenzkontrollen sollen ohne Ausnahme abgeschafft werden, gleichgültig welche staatlichen oder administrativen Funktionen sie erfüllen — das Spektrum reicht von Einreise- und Paßkontrollen über Zollkontrollen bis hin zu Sicherheitskontrollen bei LKWs und zu statistischen Erhebungszwecken. Folglich müssen entweder die Kontrollen ersatzlos beseitigt oder die Kontrollen an den Binnengrenzen ins Inland verlagert bzw. durch andere Verfahren ersetzt werden¹²⁾. Die politische Brisanz des Vorschlags liegt nicht zuletzt darin, daß davon auch Probleme der inneren Sicherheit und der Verbrechensbekämpfung (Terrorismus, Drogenhandel) berührt werden. Um die Abschaffung von Einreisekontrollen für Gemeinschaftsbürger zu ermöglichen, müssen nach Auffassung der Kommission die nationalen Waffen- und Drogengesetze einander angeglichen werden. Da „Nicht-EG-Bürger“ (Weißbuch) ebenfalls in den Genuß größerer Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft kommen, sollen die EG-Länder ihre Asyl- und Visumpolitik vereinheitlichen und die Kontrollen an den Außengrenzen der Gemeinschaft verstärken.

Weil die unterschiedliche Höhe der indirekten Steuern in den EG-Ländern einen wesentlichen Grund für fiskalische Grenzkontrollen darstellt, hält die Kommission eine Harmonisierung der Mehrwertsteuer- und Verbrauchssteuersätze für nötig. Angesichts der starken Widerstände bei mehreren Mitgliedstaaten hat sie mittlerweile einen Richtlinienentwurf vorgelegt, der für die Mehrwertsteuer zwei Bandbreiten vorsieht — einen Normsatz zwischen 14 und 20 Prozent und einen ermäßigten Satz zwischen vier und neun Prozent.

Unter die Kategorie „*technische Schranken*“ fallen im Weißbuch ganz unterschiedliche Sachverhalte: Gesundheits- und Umweltschutzvorschriften, technische Normen oder die Bevorzugung nationaler Unternehmen im öffentlichen Auftragswesen

ebenso wie Hindernisse im Dienstleistungs- und Kapitalverkehr. Als zukunftssträchtige Innovation gilt weithin die Abkehr der Kommission vom bisherigen Konzept der technischen Harmonisierung. Anstatt wie bisher in kräfteverzehrenden Verhandlungen zwischen der Kommission und nationalen Bürokratien detaillierte technische Spezifikationen für Industrieprodukte auszuhandeln oder gemeinschaftsweit die Tageszeiten für die Benutzung von Rasenmähern zu regeln, soll nunmehr ein „neuer Ansatz“ praktiziert werden: Es soll „deutlich unterschieden werden zwischen den Bereichen, in denen eine Harmonisierung unerlässlich ist, und den Bereichen, bei denen man sich auf eine wechselseitige Anerkennung der nationalen Regelungen und Normen verlassen kann“¹³⁾. „Die Harmonisierung von Rechtsvorschriften . . . wird sich künftig darauf beschränken, zwingende Erfordernisse für Gesundheit und Sicherheit festzulegen, . . . bei deren Beachtung ein Erzeugnis frei verkehren kann.“¹⁴⁾ Die Ausarbeitung europäischer Industrienormen wird auf die bestehenden europäischen Normungsinstitutionen übertragen. Zur Erleichterung des Harmonisierungsverfahrens ist in die Einheitliche Europäische Akte eine Änderung des EWG-Vertrags aufgenommen worden, die bei der Angleichung von Rechtsvorschriften im Dienste des Binnenmarktes abweichend von Art. 100 Ratsentscheidungen mit qualifizierter Mehrheit ermöglicht.

Das Prinzip der wechselseitigen Anerkennung erstreckt sich nicht nur auf den Warenverkehr, sondern wird auch auf den Dienstleistungsbereich und die Voraussetzungen der Niederlassung von Freiberuflern (Anerkennung von Hochschuldiplomen) ausgedehnt¹⁵⁾. Wegen der wachsenden gesamtwirtschaftlichen Bedeutung des Dienstleistungssektors soll ein gemeinsamer Dienstleistungsmarkt entstehen, der sowohl die alten Dienstleistungen wie Banken, Versicherungen und Verkehr als auch die neuen Dienstleistungen wie Informationsvermarktung und audiovisuelle Dienste (gemeinschaftsweite Rundfunkzone) umfaßt. Um die Märkte für öffentliche Aufträge zu öffnen — bisher werden nur ca. zwei Prozent aller öffentlichen Aufträge an Unternehmen aus anderen EG-Ländern vergeben —, soll eine bessere Einhaltung bestehender Ausschreibungs- und Vergaberichtlinien sichergestellt werden. Ferner soll die Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens auf bisher ausgenommene Sektoren — nämlich Energie, Verkehr, Wasserwirtschaft und Fernmeldewesen — ausgedehnt werden. Die grenzüberschreitende Unternehmenskooperation soll durch eine Angleichung des Ge-

¹¹⁾ Ebd., S. 9; vgl. J. Pelkmans (Anm. 8), S. 362.

¹²⁾ Im Bereich der Warenkontrollen würde dies beispielsweise bedeuten, daß nationale Einfuhrkontingente gegenüber Drittländern aufzuheben sind. Veterinär- und Lebensmittelkontrollen wären am Versandort durchzuführen, Außenhandelsstatistiken nicht mehr anhand von Warenbegleitdokumenten, sondern nach Meldungen der Unternehmen zu erstellen.

¹³⁾ Weißbuch (Anm. 9), S. 19.

¹⁴⁾ Ebd.; vgl. Thomas Bruha, Rechtsangleichung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Deregulierung durch „Neue Strategie“? in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 46 (1986), S. 1–33.

¹⁵⁾ Vgl. H. Schmitt von Sydow (Anm. 7), S. 93f.

sellschaftsrechts erleichtert werden. Die integrationspolitische Bedeutung ihres Programms hat die Kommission folgendermaßen eingestuft: „Genauso wie die Zollunion der wirtschaftlichen Integration vorangehen mußte, muß auch die Wirtschaftsintegration der Europäischen Einheit vorangehen.“¹⁶⁾

Mit einer Liste von 300 Rechtsakten, die bis 1992 zu erlassen sind, hat die Kommission einen gewissen Entscheidungsdruck auf den Rat auszuüben versucht. Diese Liste wurde inzwischen auf 279 Vorschläge gekürzt, von denen die Kommission bis Ende 1988 ca. 90 Prozent vorgelegt hat. Nach dem Halbzeitbericht der Kommission¹⁷⁾ hat der Rat bis Dezember 1988 über 108 Vorschläge eine politische Einigung erzielt. Da bis Ende 1992 auch die Rechtsakte der Gemeinschaft in nationales Recht umgesetzt werden sollen, kann die in der Einheitlichen Europäischen Akte ohne Rechtsverbindlichkeit

festgelegte Frist für die Verwirklichung des Binnenmarktes — der 31. Dezember 1992 — nur eingehalten werden, wenn der Rat seine Arbeit beschleunigt und das Kooperationsverfahren vom Europäischen Parlament zügig durchgeführt wird. Fortschritte sind vor allem bei der Beseitigung technischer Hemmnisse im Güter- und Dienstleistungsverkehr sowie bei der Liberalisierung des Kapitalverkehrs erzielt worden. Wenig oder gar nicht vorgekommen sind hingegen die Angleichung der indirekten Steuern, die Beseitigung der Grenzkontrollen im Reiseverkehr und die Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit von Pflanzen und Tieren¹⁸⁾. Schon auf der Tagung des Europäischen Rates in Hannover im Juni 1988 haben die Staats- und Regierungschefs jedoch die Überzeugung geäußert, daß der Prozeß der Verwirklichung des Binnenmarktes „nun so weit vorangeschritten ist, daß er unumkehrbar geworden ist“¹⁹⁾.

III. Ordnungspolitik und Integrationsstrategien

Um den Preis einer gewissen Stilisierung lassen sich im Hinblick auf die integrationspolitische Dynamik des Binnenmarktvorhabens zwei Konzeptionen herausarbeiten. Sie unterscheiden sich vor allem danach, wie sie das Verhältnis zwischen Binnenmarkt und Gemeinschaftspolitiken definieren und welche institutionellen Konsequenzen sie daraus ableiten. Sie weisen aber auch Unterschiede in der ordnungspolitischen Orientierung auf.

1. Marktintegration

Das erste Konzept läßt sich als liberales oder neoliberales Verständnis von *Marktintegration* charakterisieren. Danach soll die Entfesselung der Marktkräfte, die Stärkung von Innovation und Wettbewerb, ihre eigene Belohnung in sich tragen — in Form einer effizienteren Ressourcenallokation, höherer Wachstumsraten und steigender Beschäftigung. Unter diesem Blickwinkel erscheint das Binnenmarktvorhaben als das „größte Deregulierungsprojekt der modernen Wirtschaftsgeschichte“ (Narjes), als ein ordnungspolitisches Unternehmen, das auf Entstaatlichung zielt, oder gar als ein „Sieg der Gesellschaft über die Politik“²⁰⁾. Der internatio-

nale Wettbewerb, so der Kieler Wirtschaftswissenschaftler Herbert Giersch, wird nicht nur die Entdeckung „neuen Wissens für Produkt- und Prozeßinnovationen“ fördern, er wird auch verstärkt ein Wettbewerb „der Produktionsstandorte und der Arbeitsplätze an diesen Orten“ sein. „Städte konkurrieren mit Städten, Regionen mit Regionen, Steuersysteme mit Steuersystemen. Ähnliches gilt für die Systeme der sozialen Sicherheit mit ihren Leistungen auf der einen Seite, ihren Zwangsabgaben auf der anderen . . . Der Standortwettbewerb wird . . . , so steht zu hoffen, in den öffentlichen Bereich hineinwirken, weniger als Anpassungszwang zwar, weil es ja hier kein Konkursrisiko gibt, wohl aber als Triebkraft beim Ansiedeln und Gründen neuer Unternehmen. Für eine populistische Umverteilungspolitik wird der innereuropäische Standortwettbewerb Grenzen sichtbar machen, und zwar deshalb, weil die Ansässigen daran interessiert sind, daß nur gute Steuerzahler angelockt werden.“²¹⁾ Der Wettbewerb wird aus dieser Sicht auch dafür sorgen, daß sich europaweit die qualitativ besten Produkte durchsetzen. Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung nationaler Normen und Standards dient demnach nicht nur dem Wettbewerb, sondern hat auch „weitreichende Konsequenzen deshalb, weil es die Verbraucher für mündig erklärt und so auf ein Europa der Bürger zielt, nicht auf ein Europa von Staaten, die ihre Bürger

¹⁶⁾ Weißbuch (Anm. 9), S. 52.

¹⁷⁾ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vollen- dung des Binnenmarktes: ein Raum ohne Binnengrenzen. Bericht über den Stand der Arbeiten gemäß Art. 8 b des EWG-Vertrages, Luxemburg 1989, S. 3.

¹⁸⁾ Vgl. ebd., S. 4 ff.

¹⁹⁾ Vgl. ebd., S. 1.

²⁰⁾ In diesem Sinn Alain Minc, *La grande illusion*, Paris 1989, S. 102.

²¹⁾ Herbert Giersch, *Der EG-Binnenmarkt als Chance und Risiko* (Kieler Diskussionsbeiträge, 147), Kiel 1988, S. 10 f.; vgl. auch Horst Siebert, *Bestreitbare Märkte in Europa*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 8. April 1989, S. 15.

— harmonisiert — bevormunden“²²). Aus liberaler Perspektive ist die Marktintegration eindeutig der Verstärkung der Politikintegration oder dem Ausbau der Gemeinschaftsinstitutionen vorzuziehen.

2. Verzahnung von Markt- und Politikintegration

Ein zweites Konzept begreift den Binnenmarkt als Katalysator eines Prozesses der *Politikintegration*, der in letzter Konsequenz die Wirtschafts- und Währungsunion — nunmehr auf der Basis von zwölf Mitgliedstaaten — herbeiführen soll. Worauf es hier ankommt, ist die Verzahnung des Binnenmarktprojekts mit Gemeinschaftspolitiken, die dessen Durchsetzungschancen verbessern, Kompensationen für die erwartete ungleiche Verteilung von Gewinnen und Kosten des Binnenmarktes bieten und den neuen „acquis communautaire“, den Besitzstand der Gemeinschaft, sichern und ausbauen. Damit ist die Strategie der Delors-Kommission umschrieben²³). Ihre wissenschaftliche Untermauerung hat sie im Bericht der Padoa-Schioppa-Gruppe gefunden, der unter dem Titel „Effizienz, Stabilität und Verteilungsgerechtigkeit“ veröffentlicht worden ist²⁴). Die Mitgliedstaaten haben diese Strategie zumindest deklaratorisch in der Einheitlichen Europäischen Akte verankert, die in ihrem den EWG-Vertrag ändernden Teil weitgehend auf Entwürfe der Kommission zurückgeht²⁵).

Trotz der teilweise recht unverbindlichen Formulierungen enthalten die Vertragsergänzungen Zielbestimmungen, auf die sich Mitgliedstaaten zur Legitimation von Forderungen an die Partner berufen können. Neben Art. 8a, der die Verwirklichung des Binnenmarktes betrifft, sind folgende Ergänzungen aufgenommen worden: ein nur aus einem Artikel (102 a) bestehendes Kapitel über die „Zusammenarbeit in der Wirtschafts- und Währungspolitik (Wirtschafts- und Währungsunion)“, Art. 118a über die Verbesserung der Arbeitsumwelt, ein Titel „Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt“, ein Titel über die Förderung der For-

schung und technologischen Entwicklung sowie ein Titel zur Umweltpolitik der Gemeinschaft. Nach Auffassung des Kommissionspräsidenten Delors haben sich die Mitgliedstaaten damit einer weitgehenden Verpflichtung unterworfen: „Es ist die Verpflichtung, den großräumigen grenzfreien Markt, einen stärkeren wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, eine europäische Forschungs- und Technologiepolitik, den Ausbau des Europäischen Währungssystems, den Ansatz eines europäischen Sozialraums und bedeutsame Aktionen auf dem Gebiet des Umweltschutzes gleichzeitig zu realisieren. Ich betone: gleichzeitig.“²⁶) Das im Februar 1988 vom Rat angenommene Delors-Paket hat daraus die operativen Konsequenzen für die Finanzverfassung der Gemeinschaft gezogen: Maßnahmen zur Begrenzung der Agrarausgaben sollen Ressourcen für andere Gemeinschaftspolitiken freimachen, die Finanzierungsbasis der Gemeinschaft wird erweitert, und die Verdoppelung des Volumens der Strukturfonds bis 1993 soll den Wirkungsgrad der Regional- und der Strukturpolitik erhöhen.

Auch der Padoa-Schioppa-Bericht orientiert sich am Ziel einer ausgeglichenen Entwicklung des Gemeinschaftssystems. Die Gruppe geht von der These aus, daß die von der Gemeinschaft in den letzten Jahren verfolgten wirtschaftspolitischen Prioritäten — das Streben nach wettbewerbsfähigen Märkten und die Bemühungen um monetäre Stabilität im Rahmen des Europäischen Währungssystems (EWS) — nicht ausreichen. Vielmehr müßten zwei weitere Elemente hinzukommen: „eine gerechte Verteilung der Gewinne an wirtschaftlicher Wohlfahrt und . . . tatsächliche Wachstumsfolge“²⁷). Die „wichtigste Initiative der Gemeinschaft im Bereich der Allokation“, das Binnenmarktprogramm, müsse „ihr Gegengewicht in der Entwicklung von Politiken für die Bereiche der Stabilisierung und Verteilung finden“²⁸). Für die Geld- und Währungspolitik bedeutet dies, daß eine sehr viel stärkere Koordination entwickelt werden muß als im gegenwärtigen EWS. Der Grund dafür ist, daß vollständige Kapitalmobilität und feste oder beinahe feste Wechselkurse keine autonome nationale Geldpolitik mehr zulassen. Die Gruppe schlägt deshalb verschiedene Maßnahmen zur Weiterentwicklung des EWS vor, ohne jedoch schon den Übergang zu einer Währungsunion zu fordern. Denn bei einer unterschiedlichen Lohnpolitik der Gewerkschaften „würde eine Europäische Währungsunion diejenigen Länder vor schwierige Probleme stellen, deren internationale Wettbewerbsfähigkeit bisher von periodischen Abwertungen ihrer Währungen abhing“²⁹).

²²) H. Giersch (Anm. 21), S. 13; vgl. Klaus-Dieter Schmidt, Europas wundersame Wohlstandsmehrung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. Januar 1989, S. 13: „Nach der ökonomischen Theorie der Integration besteht die Aufgabe von internationalen Organisationen darin, den Privaten einen möglichst großen Freiraum zu wirtschaftlicher Betätigung zu verschaffen und gegenüber Beschränkungen durch nationales Recht zu verteidigen. Dann (und nur dann) betätigen sie sich produktiv im ökonomischen Sinne.“

²³) Nach Peter Ludlow, Beyond 1992. Europe and its Western Partners (CEPS Paper Nr. 38), Brüssel 1989, S. 53 ist das Binnenmarktprogramm von Anfang an nicht als Selbstzweck verstanden worden, sondern von der Delors-Kommission als politisches Instrument zur Überwindung der Stagnation des Einigungsprozesses konzipiert worden.

²⁴) Vgl. Tommaso Padoa-Schioppa u. a., Effizienz, Stabilität und Verteilungsgerechtigkeit, Wiesbaden 1988.

²⁵) Vgl. Claus-Dieter Ehlermann. Die Beschlüsse des Brüsseler Sondergipfels: Erfolg einer Gesamtstrategie der Delors-Kommission, in: Integration, (1988) 2, S. 57.

²⁶) Zit. nach EG-Nachrichten Nr. 3/1988, S. 4 (Rede vor dem Europäischen Parlament vom 18. Februar 1987).

²⁷) Padoa-Schioppa u. a. (Anm. 24), S. 4.

²⁸) Ebd., S. 6.

²⁹) Ebd., S. 81.

Die Regionalpolitik der Gemeinschaft sieht die Gruppe vor eine „dreifache Herausforderung“ gestellt: Diese ergibt sich aus dem Binnenmarktprogramm, der größeren Heterogenität infolge der Süderweiterung und technologischen Entwicklungen. „Die Hoffnung auf das segensreiche Wirken der ‚unsichtbaren Hand‘ scheint im Lichte der Wirtschaftsgeschichte und -theorie, bezogen auf die reale Welt der regionalen Wirtschaftsentwicklung, bei Maßnahmen zur Öffnung der Märkte nur wenig begründet zu sein. Darüber hinaus zielt der Trend, der derzeit für die Entwicklung der Industriestruktur beobachtet werden kann — weitere Konzentration auf Spitzentechnologien —, insgesamt darauf ab, daß sich die Probleme weniger entwickelter und peripherer Regionen und von im Schrumpfungsprozeß befindlichen industriellen Gebieten verschärfen werden.“³⁰⁾ Die Gemeinschaft müsse deshalb, so die Empfehlung, durch ihre Technologiepolitik die Wettbewerbsposition der Unternehmen gegenüber anderen Industriemächten stärken, aber auch den Bedürfnissen weniger entwickelter Regionen gerecht werden³¹⁾. Währungspolitik, Regionalpolitik und Technologiepolitik sollen demnach die Kernbereiche gemeinschaftlicher Anstrengungen bilden, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik hingegen in einzelstaatlicher Verantwortung verbleiben.

Die beiden hier vorgestellten Konzeptionen — die sich selbst tragende Marktintegration und die Verzahnung von Markt- und Politikintegration — sollten nicht einfach als Optionen interpretiert werden, zwischen denen man je nach ordnungspolitischen Präferenzen wählen kann. Vielmehr dienen sie dazu, Reichweite, Konsequenzen und Realisierungsbedingungen des Binnenmarktes zu erhellen. Die liberale Konzeption setzt auf die Risikobereitschaft der Marktteilnehmer und Regierungen. Sie kann darauf verweisen, daß in den achtziger Jahren zwischen den großen westeuropäischen Staaten eine Annäherung ordnungspolitischer Positionen stattgefunden hat, die sich in parallel verlaufenden Prozessen der Deregulierung und Privatisierung, der Herausbildung einer neuen Arbeitsteilung zwischen Markt und Staat, spiegelt. Sie hat den Vorzug, daß sie keine verfassungspolitischen Kontroversen heraufbeschwört und nationale Souveränität einer Subversion durch Marktkräfte aussetzt, anstatt sie durch Verträge zu beschneiden. Die Schwäche dieser Konzeption liegt darin, daß sie verkennt, welche Konsequenzen sich daraus ergeben, daß der Binnenmarkt eine staatliche bzw. zwischenstaatliche Angelegenheit ist.

Eine Strategie der reinen Marktintegration birgt das Risiko des Scheiterns, da sie kein Rezept für die

politische Bewältigung der Kosten bietet, die die Intensivierung des Wettbewerbs und der Abbau des Interventionsstaates mit sich bringen. Zu den politisch wirksamen Kosten zählen u. a. die Eliminierung oder Schrumpfung wettbewerbschwacher Unternehmen und die damit einhergehenden Arbeitsplatzverluste, die sich in bestimmten Regionen und Sektoren konzentrieren können; ebenso gehört dazu die nach Regionen und Mitgliedstaaten differierende Nutzenverteilung; schließlich auch die Einschränkung staatlicher Eingriffsmöglichkeiten in politisch sensiblen Bereichen wie Gesundheits-, Verbraucher- und Umweltschutz³²⁾. Damit soll nicht etwa geleugnet werden, daß auf der Ebene der Gemeinschaft der Nutzen des Binnenmarktes mittelfristig überwiegen dürfte³³⁾, wohl aber gilt es zu beachten, daß die politische Bezugsgröße für Kosten-Nutzen-Rechnungen der Nationalstaat bleibt.

3. Die Einheitliche Europäische Akte als Rückversicherungsvertrag

Während die Kommissionsstrategie sich darauf konzentriert, durch die Verknüpfung des Binnenmarktprojekts mit einem Komplex von Gemeinschaftspolitiken Kompensationen und Anreize zu schaffen, die sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Sozialpartner — gemeint sind hier in erster Linie die Gewerkschaften — für Integrationsfortschritte gewinnen sollen, haben sich die Mitgliedstaaten gegen Risiken und Kosten der Marktintegration durch Ausnahmeregelungen und Rückzugsmöglichkeiten abgesichert. Maßgebend ist hier die Einheitliche Europäische Akte (EEA). Zwar können nach Art. 100a Abs. 1 EWG-Vertrag — wie schon erwähnt — binnenmarktbezogene Angleichungen der Rechts- und Verwaltungsvorschriften vom Rat mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden, doch werden in Abs. 2 Bestimmungen über Steuern und über Freizügigkeit und Rechte der Arbeitnehmer davon ausgenommen. Abs. 4 öffnet nationalen Alleingängen die Tür, indem er Mitgliedstaaten das Recht einräumt, trotz einer Harmonisierungsentscheidung des Rates einzelstaatliche Bestimmungen anzuwenden, wenn diese durch Erfordernisse der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen oder zum Schutz der Arbeitsumwelt und der Umwelt gerechtfertigt sind. Dabei darf allerdings keine willkürliche Diskriminierung oder verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten vorliegen.

³²⁾ Vgl. Fritz Franzmeyer, Was kostet die Vollendung des europäischen Binnenmarktes? Eine Bewertung aus wirtschaftlicher, sozialer und politischer Sicht, in: Konjunkturpolitik, 33 (1987) 3, S. 146–166.

³³⁾ Vgl. ebd., S. 151.

³⁰⁾ Ebd., S. 8.

³¹⁾ Vgl. ebd., S. 66.

Nach Art. 8 b gilt für die Verwirklichung des Binnenmarktes, daß der Rat die Leitlinien und Bedingungen festlegt, „die erforderlich sind, um in allen betroffenen Sektoren einen ausgewogenen Fortschritt zu gewährleisten“. Pierre Pescatore, ehemaliger Richter am Europäischen Gerichtshof, hat dies so kommentiert: „Das hört sich schön an, aber juristisch gesehen kann dieses Erfordernis keine andere Wirkung haben, als sämtliche Probleme miteinander zu verquicken und im Rat die übelsten Methoden der Diplomatie aufrechtzuerhalten, die man mit dem Namen Quid Pro Quo, Package Deal und Junctim zu bezeichnen pflegt.“³⁴⁾ Eben darin – so läßt sich argumentieren – liegt jedoch eine wesentliche Bedingung für den Erfolg eines in mancher Hinsicht umwälzenden Projekts. Paketgeschäfte, die nichts anderes sind als Mittel des Interessenausgleichs zwischen Verhandlungspartnern mit komplexen Zielfunktionen, haben in der EG Tradition. Auch weitere Fortschritte bei der Umsetzung des Binnenmarktprogramms dürften das Ergebnis von Aushandlungsprozessen sein, die der Logik politikfeldübergreifender Kompromisse folgen. In diesem Zusammenhang sei nur daran erinnert, daß die iberischen Länder sowie Griechenland und Irland ihre Mitwirkung von einem verstärkten Ressourcentransfer über den Gemeinschaftshaushalt abhängig gemacht haben – das Code-Wort

hierfür heißt „wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt“.

Sicher haben diejenigen nicht ganz unrecht, die in der EEA eine Charta zum Schutz nationaler Interessen sehen oder befürchten, daß die Schutzklauseln zu einer Lähmung des Beschlußverfahrens im Rat führen können³⁵⁾. Ebenso zutreffend wie trivial ist auch, daß eine Veto-Koalition von 23 aus 76 Stimmen leichter zu bilden ist als eine qualifizierte Mehrheit von 54 Stimmen. Doch bedeutet der Übergang zur Mehrheitsentscheidung – gemessen an der bisherigen Praxis – eine wichtige Verfahrenserleichterung. Unter günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen mögen über Kompromisse und Junktims Integrationsschübe zustandekommen, die längerfristig nicht nur die europäische Wirtschaft, sondern auch das Institutionensystem der Gemeinschaft verwandeln. Freilich kann die Überfrachtung des Binnenmarktvorhabens mit Kompensationsansprüchen, Konditionen und Kautelen auch die Marktintegration blockieren und die Gemeinschaft in Stagnation auf höherem Niveau verharren lassen. Hiermit ist insbesondere dann zu rechnen, wenn schmerzhaft wirtschaftliche und soziale Anpassungsprozesse innenpolitische Widerstände in den betroffenen Staaten provozieren.

IV. Nationale Prioritäten im Hinblick auf den Binnenmarkt

Das liberale Konzept der Marktintegration deckt sich weitgehend mit den Zielvorstellungen der britischen Regierung, die das ordnungspolitische Leitbild ihrer nationalen Wirtschaftspolitik auf die Ebene der Gemeinschaft projiziert. Der im nationalen Rahmen eingeleitete Deregulierungsprozeß soll eine internationale Dimension bekommen und sich auch auf die Arbeitsmärkte der Partnerländer erstrecken. Wettbewerbsvorteile Großbritanniens sieht die Regierung Thatcher insbesondere auf dem Dienstleistungssektor, wo sie einen Liberalisierungsvorsprung für sich in Anspruch nehmen kann: „Großbritannien ist führend in der Öffnung seiner Märkte für andere. Die City of London ist schon lange offen für Finanzhäuser aus aller Welt – der Grund, weshalb sie das größte und erfolgreichste Finanzzentrum Europas ist. Wir haben unseren Markt für Telekommunikationsausrüstungen geöffnet, Wettbewerb im Services-Markt zugelassen und

sogar im Fernmeldenetz selber – Schritte, die andere europäische Länder erst gerade in Erwägung ziehen. Im Flugverkehr haben wir in puncto Liberalisierung die Führung übernommen und die Vorteile in Gestalt niedrigerer Flugpreise und eines größeren Angebots kennengelernt.“³⁶⁾ Die liberale Wirtschaftsphilosophie verträgt sich jedoch durchaus mit dem Festhalten an traditionellen staatlichen Ordnungsmitteln. Der gesunde Menschenverstand, so die Premierministerin in ihrer Brügge-Rede, gebiete es, „daß wir nicht völlig auf Grenzkontrollen verzichten können, wenn wir unsere Bürger auch schützen und Drogen, Terroristen und illegale Einwanderer stoppen sollen“³⁷⁾.

Eine weitreichende Verlagerung wirtschafts- und sozialpolitischer Kompetenzen auf die Ebene der Gemeinschaft lehnt die britische Regierung entschieden ab. Hier verbindet sich ordnungspolitisches Sendungsbewußtsein mit der traditionellen britischen Abneigung gegenüber supranationalen Institutionen. Man habe nicht „die Grenzen staatli-

³⁴⁾ Pierre Pescatore, Die „Einheitliche Europäische Akte“. Eine ernste Gefahr für den Gemeinsamen Markt, in: Europa-Recht, (1986) 2, S. 158.

³⁵⁾ Vgl. Juliet Lodge, The Single European Act: Towards a New Euro-Dynamism?, in: Journal of Common Market Studies, 24 (1986) 3, S. 221; ferner Rudolf Hrbek/Thomas Läufer, Die Einheitliche Europäische Akte, in: Europa-Archiv, 41 (1986) 6, S. 180 ff.

³⁶⁾ Rede der britischen Premierministerin, Margaret Thatcher, vor dem Europa-Kolleg in Brügge (Belgien) am 20. September 1988, in: Europa-Archiv, 43 (1988) 24, S. D 685.

³⁷⁾ Ebd.

cher Einmischung“ in Großbritannien erfolgreich zurückgedrängt, „nur um hinterher festzustellen, daß diese auf europäischer Ebene wieder aufgerichtet wurden, unter einem Superstaat mit neuer Vormachtstellung in Brüssel“³⁸⁾. Der Vorschlag eines europäischen Sozialraumes gilt der Regierung Thatcher als Vehikel für die Rückkehr zu einem korporativen Sozialismus³⁹⁾. Die Harmonisierung der indirekten Steuern hält sie für überflüssig und Plänen einer institutionell verankerten Wirtschafts- und Währungsunion hat sie eine Absage erteilt.

In Frankreich sind sich die sozialistische Regierung und die bürgerlichen Oppositionsparteien weitgehend darin einig, wie die französischen Interessen im Hinblick auf die Chancen und Risiken des Binnenmarktes zu definieren sind. Der Binnenmarkt wird als ein Instrument zur Modernisierung der Volkswirtschaft angesehen⁴⁰⁾. Das Programm der Marktintegration wird jedoch nur unter der Bedingung akzeptiert, daß deren Folgen durch Gemeinschaftspolitiken gedämpft oder kontrolliert werden und Europa in die Lage versetzt wird, nach außen als handlungsfähige Wirtschaftsmacht aufzutreten. Sorgen bereiten vor allem die Harmonisierung der indirekten Steuern, die Liberalisierung des Kapitalverkehrs, die außenwirtschaftlichen Grenzen für eine aktive Wachstumspolitik und die Konkurrenz von Drittlandsunternehmen unter den Bedingungen des Binnenmarktes.

Nach einem Bericht der Wirtschaftskommission des Senats wirft die Steuerpolitik für Frankreich die schwierigsten Probleme auf. Mit seinem hohen Anteil indirekter Steuern an den Staatseinnahmen und seiner besonders strengen Finanzverwaltung weiche das französische Steuersystem am stärksten vom Durchschnitt der Gemeinschaft ab. Eine Harmonisierung nach den Vorschlägen der EG-Kommission hätte hohe Einnahmeausfälle zur Folge. Für Frankreich gebe es nur eine Priorität: die Harmonisierung der Besteuerung von Spareinlagen⁴¹⁾. Bei freiem Kapitalverkehr und sehr unterschiedlicher Besteuerung von Ersparnissen könne eine „Delokalisierung“ (Verlagerung) der nationalen Ersparnis mit katastrophalen Folgen für Zinsniveau und Investitionen eintreten⁴²⁾. Frankreich hat zwar der Liberalisierung des Kapitalverkehrs zum 1. Juli 1990 zugestimmt, nicht zuletzt um Paris als Finanzplatz aufzuwerten, geht aber davon aus, daß eine Einigung über eine EG-weite Quellensteuer und über Maßnahmen zur Eindämmung von Steuerhin-

terziehung und Steuerflucht zur Geschäftsgrundlage⁴³⁾ gehören.

Nach dem Senatsbericht sollte Frankreich nicht davon träumen, daß der Binnenmarkt den französischen Unternehmen eine Gemeinschaftspräferenz garantieren könne, vergleichbar derjenigen, die den Bauern durch die Gemeinsame Agrarpolitik gewährt wird. Doch müsse Frankreich darauf achten, daß die Gemeinschaft sich nicht ohne Gegenleistungen den Erzeugnissen und Unternehmen aus Drittländern öffne. Es gelte vielmehr, Handelsvorteile auf der Basis der Gegenseitigkeit zu gewähren, die europäische Identität im Bereich der Industrienormen zu bekräftigen, Sonder- bzw. Übergangsregelungen für empfindliche Sektoren (Automobile, Telekommunikation, Textilien) mit den Handelspartnern zu vereinbaren und die Verhandlungsvollmachten der Kommission zu stärken⁴⁴⁾. Innerhalb der Gemeinschaft solle das Wirtschaftswachstum durch eine bessere Koordination der nationalen Wirtschaftspolitiken und die Lockerung außenwirtschaftlicher Anpassungszwänge gestützt werden. Als Ergänzung des Binnenmarktes müsse ein „gemeinsamer Markt der außenwirtschaftlichen Salden“ geschaffen werden — gemeint ist damit wohl in erster Linie die Vergemeinschaftung von Leistungsbilanzdefiziten und -überschüssen —, denn es sei bei freiem Verkehr von Gütern, Dienstleistungen und Kapitalien anachronistisch, den Austausch innerhalb der Gemeinschaft als Außenhandel zu verbuchen⁴⁵⁾.

Auch für Italien ist die Harmonisierung der indirekten Steuern ein schwieriges Problem, da eine Verringerung der fiskalpolitischen Spielräume angesichts hoher Haushaltsdefizite besonders riskant ist⁴⁶⁾. Die Herstellung des freien Kapitalverkehrs erfordert nach Auffassung der Zentralbank eine enge Koordinierung der Geld- und Währungspolitik und die Festlegung geld- oder kreditpolitischer Ziele auf der Ebene der Gemeinschaft, wenn eine Gefährdung stabiler Wechselkurse durch spekulative Kapitalbewegungen vermieden werden soll⁴⁷⁾. Wegen des Entwicklungsgefälles zwischen Nord- und Süditalien, das sich in den letzten Jahren wieder stärker ausgeprägt hat, ist Italien auch an der regionalpolitischen Flankierung des Binnenmarktes interessiert.

Das Binnenmarktprogramm der Bundesrepublik stimmt weitgehend mit dem Kommissionskonzept einer ausgewogenen Gemeinschaftsentwicklung überein. Engere Kooperation in der Wirtschaftspo-

³⁸⁾ Ebd., S. D 684.

³⁹⁾ Vgl. Richard Owen/Michael Dynes, *The Times Guide to 1992*, London 1989, S. 17, 125 ff.

⁴⁰⁾ Vgl. A. Minc (Anm. 20), S. 104.

⁴¹⁾ Jean François-Poncet/Bernard Barbier, 1992. *Les conséquences pour l'économie française du marché intérieur européen*, Paris 1988, S. 13 ff.

⁴²⁾ Ebd., S. 15, 26.

⁴³⁾ Ebd., S. 274 f.

⁴⁴⁾ Ebd., S. 63 ff.

⁴⁵⁾ Ebd., S. 74 ff.

⁴⁶⁾ Vgl. C. A. Bollino u. a., *Il mercato unico europeo e l'armonizzazione dell'IVA e delle accise*, Rom, 1988, S. 26 ff., 42.

⁴⁷⁾ Banca d'Italia, *Relazione Annuale 1987*, Rom 1988, S. 328.

litik und institutioneller Ausbau der Gemeinschaft werden als notwendige Ergänzung der Marktöffnung angesehen. Das ordnungspolitische Credo der Bundesregierung schließt die soziale Dimension des Binnenmarktes nicht aus — und sei es nur, um die Akzeptanz des Projekts durch die Gewerkschaften zu gewährleisten. Die Bundesregierung hat sich für die Steuerharmonisierung ausgesprochen, ohne die Kommissionsvorschläge in der vorliegenden Form zu übernehmen. Starke Vorbehalte bestehen jedoch gegenüber dem Drängen Frankreichs und Italiens, die notwendige Intensivierung der währ-

ungspolitischen Zusammenarbeit müsse durch die Errichtung einer Europäischen Zentralbank gekrönt werden. Was hier auf dem Spiel steht, ist die Autonomie der Bundesbank bzw. die Kontinuität einer stabilitätsorientierten Geldpolitik. Bundesregierung und Bundesbank plädieren dafür, zuerst den freien Kapitalverkehr zu verwirklichen und alle Mitgliedsländer in das Europäische Währungssystem einzubeziehen, bevor der Aufbau eines Europäischen Zentralbanksystems nach dem Vorbild der Bundesbank in Angriff genommen wird⁴⁸⁾.

V. Institutionelle und administrative Probleme des Binnenmarktes

Wie die Länderbeispiele zeigen, sind nationale Regierungen nicht ohne weiteres bereit, Kompetenzen und Steuerungsressourcen auf dem Altar des Minimalstaates zu opfern. Trotz der Annäherung ordnungspolitischer Positionen weisen die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft weiterhin beträchtliche Unterschiede hinsichtlich des Umfangs und der Eingriffsdichte staatlicher Intervention in der Wirtschaft auf. Die Bestimmung dessen, was Staatsaufgaben sind, ist durch historische Entwicklungspfade und ideologische Traditionen vorgegeben und läßt sich kaum EG-weit nivellieren. Werden die Instrumente der Geld- und Währungspolitik bei fortschreitender Marktintegration stumpfer, so erhöht dies die Bedeutung der Fiskalpolitik. Es kann daher nicht überraschen, daß gerade die steuerpolitischen Kommissionsvorschläge bei mehreren Mitgliedstaaten auf besonders harten Widerstand stoßen. Schließlich ist bei der Steuerpolitik auch die Budgethoheit der Parlamente betroffen. Aus der Sicht nationaler Parlamente muß zudem generell die Verlagerung von weiteren Kompetenzen in die Bürokratie der Kommission und das Ausschußsystem des Rates als Verlust an demokratischer Legitimation erscheinen, dem kein Zuwachs an demokratischer Willensbildung auf der Ebene der Gemeinschaft entspricht. Das Kooperationsverfahren nach Art. 149 EWG-Vertrag, das den Stellungnahmen des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungsverfahren mehr Gewicht verleiht⁴⁹⁾, bietet hier keinen ausreichenden Ersatz.

Wenig beachtet wird in der Binnenmarktdiskussion die Tatsache, daß es nationale Verwaltungen sind, die die Umsetzung von Rechtsakten der Gemeinschaft in nationales Recht vorbereiten und dieses

anzuwenden haben. Nationale Verwaltungen wiederum stehen häufig in Klientelverhältnissen mit Unternehmen oder Verbänden (so die Post- und Fernmeldeverwaltungen mit Unternehmen des Telekommunikationssektors), die durch ein hohes Maß an institutionalisierter Kooperation gekennzeichnet sind. Nichttarifäre Handelshemmnisse, die den innergemeinschaftlichen Waren- und Dienstleistungsverkehr beschränken, sind oft das Produkt solcher Netzwerke „administrativer Interessenvermittlung“⁵⁰⁾. In der Sprache des Cecchini-Berichts handelt es sich dabei um „ökonomischen Inzest“⁵¹⁾, dem das Binnenmarktprogramm ein Ende machen will. Dennoch mag man daran zweifeln, daß nationale Regierungen und Verwaltungen sich ohne Widerstand ihrer Einflußmöglichkeiten begeben und damit begnügen werden, einen Leistungs- und Standortwettbewerb der Staaten und Regionen allein mit marktkonformen Mitteln zu bestreiten.

Bei den Vorschlägen des Weißbuchs zur Beseitigung materieller, technischer und steuerlicher Schranken fällt auf, daß sie in vielen Fällen ein hohes Maß an Vertrauen und Kooperation zwischen Verwaltungsbehörden verschiedener Länder erfordern — dies gilt für die wechselseitige Anerkennung von nationalen Gesundheitsvorschriften und Qualitätsnormen ebenso wie für die Durchführung von Sicherheitskontrollen oder das Funktionieren eines EG-weiten Mehrwertsteuer-Verrechnungssystems⁵²⁾. Nationale Unterschiede in der Leistungsfähigkeit und Kontrollkapazität von Verwaltungen oder auch nur die Annahme, daß solche bestehen, sind geeignet, die notwendige transnationale Verwaltungskooperation von vornherein zu belasten. Man braucht dabei gar nicht auf mediterrane Verwaltungen zu deuten. Die deutsche Ver-

⁴⁸⁾ Vgl. Norbert Klotten, Wege zu einem Europäischen Zentralbanksystem, in: Europa-Archiv, 43 (1988) 11, S. 285—298.

⁴⁹⁾ Vgl. Peter M. Schmidhuber, Der Binnenmarkt 1992. Eine Herausforderung für die Gesetzgebung der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten, in: Europa-Archiv, 44 (1989) 3, S. 78.

⁵⁰⁾ Vgl. Gerhard Lehmsbruch, Administrative Interessenvermittlung, in: Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), Verwaltung und ihre Umwelt. Festschrift für Thomas Ellwein, Opladen 1987, S. 11—43.

⁵¹⁾ Vgl. P. Cecchini (Anm. 1), S. 42.

⁵²⁾ Vgl. J. Pelkmans (Anm. 8), S. 379.

waltungspraxis liefert genügend Beispiele dafür, daß Behörden im Konflikt zwischen Produzenteninteresse und Verbraucherschutz diesen nicht selten hinstellen. Ausdruck des Mißtrauens gegenüber der Leistungsfähigkeit transnationaler Verwaltungskooperation sind Vorschläge, die auf die Errichtung zentraler europäischer Behörden zielen – sei es ein Europäisches Kriminalamt nach dem Modell des FBI, eine europäische Umweltbehörde oder ein Korps europäischer Steuerinspektoren. Solche Einrichtungen hätten vermutlich in besonderem Maße mit der Resistenz nationaler Verwaltungen zu kämpfen.

Die Kontrolle nationalen Verwaltungshandelns stellt wachsende Anforderungen an die Überwachungskapazität der Kommission. Auch dem Europäischen Gerichtshof fällt eine wichtige Rolle bei der Durchsetzung des Binnenmarktprogramms zu. Letztlich hängt der Erfolg des Binnenmarktes im Sinne der Kommissionsstrategie jedoch entscheidend davon ab, ob die Mitgliedstaaten bereit sind, den Zusammenhang von Markt- und Politikintegration als zwingend anzuerkennen und für die Entwicklung und Legitimation von Gemeinschaftspolitiken institutionelle Lösungen zu akzeptieren, die über die kleinen Schritte der Einheitlichen Europäischen Akte hinausgehen⁵³). Die aktuelle Debatte

über den Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion und den Zuschnitt eines Europäischen Zentralbanksystems, in der sich der Streit der siebziger Jahre über den Vorrang von Währungsintegration oder wirtschaftlicher Konvergenz wiederholt, gibt Grund zur Skepsis.

Anstöße zur Klärung des institutionellen Selbstverständnisses der Gemeinschaft gehen auch von den Außenwirkungen des Binnenmarktes aus. Diese reichen weit über den Problemhorizont der Handelspolitik und den vielfach diskutierten Gegensatz von Marktöffnung und Protektionismus hinaus und verlangen von den Organen der Gemeinschaft auf längere Sicht eine umfassende Konzeption für die künftige Gestaltung der Außenbeziehungen. Der Beitrittswunsch Österreichs und die Gestaltung des künftigen Verhältnisses zu den EFTA-Staaten geben Anlaß zu präzisieren, was die Gemeinschaft unter einer Europäischen Union verstehen möchte⁵⁴). Dies ist auch deshalb von Bedeutung, weil ordnungs- und integrationspolitische Positionen unter den Mitgliedstaaten von Drittländern genutzt werden können, um innerhalb der Gemeinschaft Verbündete für ihre Interessen zu finden und auf die Richtung und Geschwindigkeit innergemeinschaftlicher Wandlungsprozesse einzuwirken.

VI. Schluß

Fortschritte bei der Verwirklichung des Binnenmarktvorhabens sind bisher dadurch erleichtert oder gar erst ermöglicht worden, daß das Projekt 1992 den gemeinsamen Nenner ganz unterschiedlicher Zielvorstellungen bildet, läßt es sich doch offenbar ebenso gut als Deregulierungsprogramm wie als Zwischenstation auf dem Weg zum europäischen Bundesstaat interpretieren. Zu den Bedingungen seiner Konsensfähigkeit gehört auch, daß es nicht als ein Nullsummenspiel erscheint und jeder Mitgliedstaat für sich die Chance einer positiven Bilanz von Nutzen und Kosten, von Modernisierungserträgen und Anpassungslasten sieht. Freilich wird die Offenheit des Zielhorizonts in dem Maße eingeschränkt, wie das Programm in die Wirklichkeit umgesetzt und den Gesetzen gemeinschaftlicher Entscheidungsprozesse unterworfen wird. Angesichts der Heterogenität der Gemeinschaft und

der sich daraus ergebenden Kompromißzwänge ist es unwahrscheinlich, daß sich über den Binnenmarkt ordnungspolitische Doktrinen oder integrationspolitische Visionen in Reinkultur verwirklichen lassen. Solange der Nationalstaat die zentrale Arena bleibt, in der politische Legitimität und Macht erworben werden, hat er auch als Wirtschaftseinheit noch nicht ausgedient. Binnenmarktpolitik steht deshalb vor einer doppelten Herausforderung: Sie bedarf der Akzeptanz im nationalen Rahmen, wo sich politische Verantwortlichkeit und Handlungsfähigkeit nicht mehr decken. Und sie mag nur dann ihre Ziele erreichen, wenn der europäische Einigungsprozeß durch andere Motivationskräfte und Legitimationsideen vorangetrieben wird, als sie das Versprechen höherer Wachstumsraten oder die Logik technokratischer Steuerungsmodelle bieten.

⁵³) Vgl. ebd., S. 367.

⁵⁴) Vgl. P. Ludlow (Anm. 23), S. 74 ff.

Bundesdeutsche Interessen und gemeinsame Außenhandelspolitik der EG

Wenn in der Bundesrepublik derzeit von Handelspolitik die Rede ist, dann vor allem von der EG-internen Handelspolitik und, im Zusammenhang damit, dem bis 1992 zu schaffenden Binnenmarkt. Regierung, Parteien, Verbände, das Handwerk, die Banken, die Gewerkschaften — alle beschäftigen sich mit diesem Vorhaben, den Herausforderungen und Chancen, die damit verbunden sind, aber auch möglichen Gefahren und Risiken.

Die Gründe für dieses große Interesse liegen auf der Hand: Gut die Hälfte des deutschen Außenhandels entfällt auf die Gemeinschaft. Über den rein quantitativen Aspekt hinaus gilt es zu bedenken, daß es sich dabei — was wichtige Rahmenbedingungen angeht — um einen vergleichsweise kalkulierbaren Markt handelt. Die Wechselkursbewegungen sind durch das Europäische Währungssystem (EWS) in bestimmten Grenzen gehalten; die Gefahr von Beschränkungen durch Schutzmaßnahmen der anderen EG-Mitglieder kaum gegeben¹⁾. Außerdem stellt sich der geplante Abbau der noch bestehenden Handelshemmnisse gerade für die wettbewerbsfähige deutsche Industrie als große Chance dar.

Über diese Entwicklung darf aber nicht vergessen werden, daß für die Bundesrepublik auch der Handel mit Ländern außerhalb der Gemeinschaft außerordentlich wichtig ist; ein Tatbestand, der sich besonders im Vergleich mit den anderen Mitgliedstaaten erschließt. So hatte die Bundesrepublik beispielsweise im Jahre 1986 einen Anteil von ca.

40 Prozent am gesamten Exportvolumen der Gemeinschaft mit den übrigen westlichen Industriestaaten²⁾! Das findet seinen Niederschlag auch in Stellungnahmen wichtiger bundesdeutscher Akteure in Administration, Parteien und Verbänden, in denen immer wieder betont wird, daß die Bundesrepublik ein vitales Interesse am Handel mit Drittländern und — im Zusammenhang damit — möglichst liberalen, von Hindernissen freien, internationalen Handelsbeziehungen besitze.

Nun ist die Bundesrepublik in der Gestaltung ihrer Handelspolitik gegenüber Drittländern bekanntlich nicht mehr frei, sondern als EG-Mitglied in die Außenhandelspolitik der Gemeinschaft eingebunden. Von daher stellt sich die Frage, ob und inwieweit sich dieses besondere bundesdeutsche Interesse dort auch ausreichend vertreten und zur Geltung bringen läßt. Zu ihrer Beantwortung ist es notwendig, sich die wesentlichen Elemente der Außenhandelspolitik der EG anzusehen, die als solche dann auch als Determinanten für die Möglichkeiten und Grenzen der Vertretung bundesdeutscher Interessen wirken. Dazu gehören zum ersten die Kompetenzverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten, zum zweiten die handelspolitischen Entscheidungsstrukturen und -verfahren der EG und schließlich die handelspolitischen Positionen der Mitgliedstaaten, die in diesem Rahmen aufeinander treffen und zu einem Ausgleich gebracht werden müssen.

I. Kompetenzverteilung in der Außenhandelspolitik der EG

Nach Artikel 3b des EWG-Vertrags umfaßt die Tätigkeit der Gemeinschaft „die Einführung eines gemeinsamen Zolltarifs und einer gemeinsamen Handelspolitik gegenüber Drittländern“. Das heißt, die Handelspolitik ist — neben der Agrarpolitik und Verkehrspolitik — als gemeinsame Politik

ausgebildet, in der die EG seit dem Ablauf der Übergangszeit zum 1. Januar 1970 eine ausschließliche Kompetenz besitzt. Die Mitgliedstaaten sind demnach von handelspolitischer Rechtsetzung ausgeschlossen, solange sie die EG nicht dazu ermächtigt³⁾.

¹⁾ Vgl. Fritz Franzmeyer, Mehr Gemeinsamer Markt bei verschärftem Außenschutz der EG — die Bundesrepublik im handelspolitischen Dilemma?, in: Rudolf Hrbek/Wolfgang Wessels (Hrsg.), EG-Mitgliedschaft. Ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland?, Bonn 1984, S. 71–96.

²⁾ Zum Vergleich: Großbritannien 16,2 Prozent; Italien 12,7 Prozent; Frankreich 11,6 Prozent. Der Anteil aller anderen Mitgliedstaaten lag jeweils weit unter 10 Prozent. Angaben nach Eurostat, S. 79.

Der gemeinsamen Handelspolitik ist im EWG-Vertrag ein besonderes Kapitel⁴⁾ gewidmet, in dessen Zentrum der Artikel 113 steht, der Gegenstandsreich und Verfahren beschreibt. Danach umfaßt die

³⁾ Vgl. Eberhard Grabitz (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, München 1986, Artikel 113, S. 3.

⁴⁾ Es umfaßt die Artikel 110–116.

gemeinsame Handelspolitik insbesondere „die Änderung von Zollsätzen, den Abschluß von Zoll- und Handelsabkommen, die Vereinheitlichung der Liberalisierungsmaßnahmen, die Ausfuhrpolitik und die handelspolitischen Schutzmaßnahmen, z. B. im Falle von Dumping und Subventionen“. Die EG ist also sowohl zu autonomer Rechtsetzung als auch zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge mit Drittstaaten oder auch internationalen Organisationen befugt⁵⁾. Autonome Maßnahmen werden dabei vom Rat auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit beschlossen⁶⁾. Bei Handelsabkommen legt die Kommission dem Rat Empfehlungen vor; dieser ermächtigt sie dann zur Einleitung der Verhandlungen und erteilt Richtlinien für die Verhandlungsführung. Während der Verhandlungen stimmt sich die Kommission mit einem aus Vertretern der Mitgliedstaaten bestehenden besonderen Ausschuß⁷⁾ ab. Den Abschluß des ausgehandelten Abkommens nimmt der Rat durch einen Mehrheitsbeschluß vor⁸⁾.

Auf der Basis dieser grundsätzlichen Kompetenzverteilung hat sich ein außerordentlich umfangreiches sekundäres Außenhandelsrecht entwickelt. Es umfaßt unter anderem das gemeinschaftliche Zollrecht, den Bereich der mengenmäßigen Beschränkungen, handelspolitische Schutzmaßnahmen, eine Vielzahl von Handelsabkommen mit Drittstaaten sowie Vereinbarungen im Rahmen des GATT – besteht also sowohl aus autonomen Rechtsakten als auch aus völkerrechtlichen Abkommen. Erstere ergehen zum überwiegenden Teil in Form von Verordnungen, sind also nicht nur in den Mitgliedstaaten unmittelbar wirksam, sondern gehen auch nationalem Recht vor, und auch letztere sind integrierende Bestandteile des Gemeinschaftsrechts.

Das bisher Gesagte könnte den Eindruck erwecken, als sei die Gemeinschaft in der Tat für sämtliche Teilbereiche der Außenhandelspolitik zuständig und als einziger Akteur an die Stelle der Mitgliedstaaten getreten. Dieses Bild jedoch bedarf wesentlicher Korrekturen. Das hängt einmal damit zusammen, daß einzelne Vertragsbestimmungen zur Handelspolitik unterschiedlich interpretiert werden. Gerade der sehr wichtige Artikel 113 – um nur ein Beispiel zu nennen – grenzt ja den Begriff „gemeinsame Handelspolitik“ nicht präzise ab, sondern beschränkt sich auf eine nicht vollständige Auflistung von einigen, wenn auch wichtigen Teilbereichen. Rat und Kommission vertreten des-

wegen unterschiedliche Auffassungen zur Frage, welchen Regelungsinhalt Maßnahmen im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik haben können. Der Rat, in dem die Vertreter der Mitgliedstaaten zusammenkommen, die naturgemäß möglichst viel Einfluß auf die Ausgestaltung der Handelspolitik ausüben wollen, favorisiert dabei eine eher restriktive, die Kommission, ebenfalls auf ihren Einfluß bedacht, eine eher weitere Auslegung⁹⁾.

Außerdem sind mit dem Übergang der Zuständigkeiten für die Handelspolitik auf die Gemeinschaft die Mitgliedstaaten nicht plötzlich völlig von der Bildfläche verschwunden. Sie üben beispielsweise nach wie vor ihre Mitgliedschaftsrechte in internationalen Organisationen mit handelspolitischen Zielen aus, wobei sie allerdings gehalten sind, dort gemeinsam vorzugehen. Vorher abgeschlossene bi- oder multilaterale handelspolitische Verträge der Mitgliedstaaten bzw. Abkommen mit handelspolitischen Inhalten bestehen – mit Genehmigung der EG – weiter¹⁰⁾. Schließlich können die Mitgliedstaaten Kooperationsabkommen abschließen, die keinem Genehmigungs-, sondern nur einem Konsultationsverfahren unterliegen, das die Autonomie der Mitgliedstaaten letztlich unberührt läßt und die einen nicht ungerne gesehenen Ersatz für den seit 1974 nicht mehr möglichen Abschluß von Handelsabkommen mit Staatshandelsländern darstellen¹¹⁾.

Ganz allgemein läßt sich sagen, daß die Vergemeinschaftung der Handelspolitik in vielen Bereichen (wie etwa den Liberalisierungsmaßnahmen, der gemeinsamen Ausfuhrpolitik oder bei Schutzmaßnahmen) noch nicht vollendet ist und nationale und gemeinschaftliche Maßnahmen parallel laufen¹²⁾. So weist etwa Platzer in seiner Fallskizze zur Handelspolitik der Gemeinschaft angesichts der japanischen Herausforderung darauf hin, daß ein geschlossenes, einheitliches Auftreten der EG gegenüber Japan durch alte bilaterale Vereinbarungen und andere Restriktionen, z. B. allein 51 Zollpositionsbeschränkungen einzelner Mitgliedstaaten und verschiedene bilaterale Selbstbeschränkungsabkommen (beispielsweise für Automobile in Großbritannien, Frankreich und Italien), behindert werde¹³⁾.

⁹⁾ Ausführlich dazu Jacques H. J. Bourgeois, *The Common Commercial Policy. Scope and Nature of the Powers*, in: Edmond L. M. Völker (Ed.), *Protectionism and the European Community*, Deventer u. a. 1987², S. 1–15, besonders S. 4–6.

¹⁰⁾ Vgl. B. Beutler et al. (Anm. 5), S. 533.

¹¹⁾ Vgl. E. Grabitz (Anm. 3), Artikel 113, S. 6.

¹²⁾ Vgl. Wilhelm Nölling, *Festung Europa? Die Außenwirtschaftspolitik der Europäischen Gemeinschaften im Zeichen des Binnenmarktes 1992*, Hamburg 1988, S. 25.

¹³⁾ Vgl. Hans-Wolfgang Platzer, *Unternehmensverbände in der EG – ihre nationale und transnationale Organisation und Politik*, Kehl-Straßburg 1984, S. 172–192.

⁵⁾ Vgl. Bengt Beutler/Roland Bieber/Jörn Pipkorn/Jochen Streil, *Die Europäische Gemeinschaft. Rechtsordnung und Politik*, Baden-Baden 1987³, S. 525.

⁶⁾ Soweit sie sich nicht auf für den jeweiligen Regelungsbereich geltende besondere Vertragsbestimmungen, wie etwa Artikel 43 bei der gemeinsamen Agrarpolitik, stützen.

⁷⁾ Dem sogenannten 113er-Ausschuß.

⁸⁾ Nach Artikel 114 EWG-Vertrag; bei Assoziierungsabkommen nach Artikel 238 EWG-Vertrag ist Einstimmigkeit erforderlich.

Was ergibt sich nun aus dieser notwendigerweise sehr komprimierten Bestandsaufnahme für die Frage nach den Handlungsspielräumen für den einzelnen Mitgliedstaat? Diese Frage läßt sich nur abstrakt, das heißt losgelöst von den spezifischen Interessen eines Landes, erörtern. Wem es etwa darum geht, Schutzmaßnahmen für einzelne Industriezweige einzuführen, der würde wohl zunächst gezielt nach rechtlichen Möglichkeiten oder Lücken für entsprechende nationale Maßnahmen suchen, die ja durchaus bestehen. Ganz anders dagegen stellt sich die Situation für ein Land dar, dem es, wie der Bundesrepublik, um möglichst ungehinderten internationalen Handel geht. Es kann zwar, was durchaus auch geschieht, darauf verzichten, vorhandene Möglichkeiten für protektionistische Maßnahmen zu nutzen. Ein Indiz dafür ist beispielsweise die in der Bundesrepublik im Vergleich mit anderen Mitgliedstaaten sehr geringe Inanspruchnahme von Artikel 115 EWG-Vertrag,

der es den Mitgliedstaaten erlaubt, bestimmte, im innergemeinschaftlichen Freihandel befindliche Waren aus Drittländern von der Gemeinschaftsbehandlung auszuschließen, wenn durch den Import wirtschaftliche Schwierigkeiten drohen¹⁴). Doch kann damit selbstverständlich kein wirksamer Einfluß in Richtung einer liberalen Welthandelsordnung ausgeübt werden; ganz abgesehen davon, daß sich auf diese Weise eine möglicherweise problematische Konzentration von Importen in die EG auf einzelne Mitgliedstaaten ergeben kann. Wer einen substantiellen Beitrag für einen ungehinderten Welthandel leisten will, muß vielmehr dafür sorgen, daß die EG insgesamt — ein gewichtiger und außerordentlich einflußreicher Akteur in der internationalen Handelspolitik — eine entsprechende Politik verfolgt. Damit rücken die Entscheidungsstrukturen und -verfahren der gemeinsamen Handelspolitik in den Vordergrund des Interesses.

II. Entscheidungsstrukturen und -verfahren der gemeinsamen Handelspolitik

Schon die Erörterung der Kompetenzverteilung hat gezeigt, daß es kein einheitliches Entscheidungsverfahren gibt, sondern zumindest zwei Fallgruppen unterschieden werden müssen, und zwar autonome Maßnahmen und der Abschluß von Handelsabkommen. Außerordentliche Bedeutung besitzt darüber hinaus ein dritter Bereich, der wiederum spezifische Spielregeln aufweist, nämlich die Anwendung des sekundären Außenhandelsrechts. Der Grund dafür liegt auf der Hand. Eine Einigung in Fragen der Handelspolitik zwischen zwölf — darauf wird weiter unten noch einzugehen sein — in vieler Hinsicht sehr unterschiedlichen Mitgliedstaaten, ist oft nur auf kleinstem gemeinsamen Nenner möglich. Dies aber eröffnet zum Teil beträchtliche Spielräume für die konkrete Durchführung, und daß es der Bundesrepublik etwa im Bereich der handelspolitischen Schutzmaßnahmen nicht gleichgültig sein kann, wie diese genutzt werden, dürfte einleuchten¹⁵).

Was die *autonomen Maßnahmen* angeht, so sieht die konkrete Praxis deutlich komplexer aus, als es die Vertragsbestimmung — der Rat entscheidet auf

Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit — vermuten läßt. So ist es beispielsweise häufig so, daß Anstöße für Initiativen der Kommission von seiten einzelner Mitgliedstaaten kommen, wobei es durchaus auch vorkommt, daß andere Länder intervenieren und sich gegen ein entsprechendes Tätigwerden der Kommission wenden bzw. andere Maßnahmen vorschlagen. Darüber hinaus können aber auch Einflüsse von außen (etwa ein insgesamt sehr angespanntes handelspolitisches Klima oder protektionistische Maßnahmen von Drittländern) und ihre — möglicherweise unterschiedliche — Einschätzung in den Mitgliedstaaten eine wesentliche Rolle spielen. All dies wird natürlich von der Kommission registriert und findet, zumindest teilweise, seinen Niederschlag in ihrem offiziellen Vorschlag, der dann die Grundlage für das Tätigwerden des Rats bildet. Damit sind häufig zumindest grundsätzliche Vorentscheidungen, auch hinsichtlich des Interessenausgleichs zwischen den Mitgliedstaaten, gefallen.

Das heißt nicht, daß es nach Vorliegen des Vorschlags keine Auseinandersetzungen mehr darüber im Rat und seinen Ausschüssen gäbe. Vielmehr finden in vielen Fällen nochmals intensive und oft langwierige Diskussionen statt. Das hängt einmal damit zusammen, daß man sich — trotz der formalen Möglichkeit, mit qualifizierter Mehrheit abzustimmen — sehr um einen allgemeinen Konsens bemüht. Es ist aber auch darauf zurückzuführen, daß schwammige oder unpräzise Formulierungen — häufig eine Voraussetzung für eine Zustimmung aller Länder — Spielräume für die Kommission in der Anwendung der entsprechenden Maßnahme er-

¹⁴) Vgl. dazu die Übersichten in Georg Koopmann, Nationaler Protektionismus und gemeinsame Handelspolitik der EG, in: Bodo B. Gemper (Hrsg.), Protektionismus in der Weltwirtschaft, Hamburg 1984, S. 30.

¹⁵) Die besondere Bedeutung der Implementationsproblematik gerade für die EG wird erst in jüngster Zeit systematischer thematisiert. Vgl. R. A. W. Rhodes, European Policy-Making, Implementation and Subcentral Governments (EIPA Professional Paper), Maastricht 1986; Heinrich Siedentopf/Jacques Ziller (Eds.), Making European Policies work: Implementation of Community Legislation in the Member States, 2 Bde, London 1988.

öffnen könnten, die einzelne Mitgliedstaaten auf Grund ihrer Interessenlage nicht wünschen und sich daher bemühen, möglichst präzise Festlegungen und Regelungen durchzusetzen.

Für den Bereich der autonomen Maßnahmen ist vor diesem Hintergrund eine ganz eindeutige Dominanz der Mitgliedstaaten, die zumindest teilweise das klassische Recht der Kommission auf Initiative usurpiert haben, festzustellen, die selbstverständlich auch mit entsprechenden Einflußmöglichkeiten – im Rahmen des Kräfteparallelogramms der unterschiedlichen einzelstaatlichen Interessen¹⁶⁾ – verbunden ist.

Die wesentlichen Etappen beim *Abschluß von* bi- oder multilateralen *Handelsabkommen* der Gemeinschaft stellen sich folgendermaßen dar¹⁷⁾:

Zunächst nimmt die Kommission informelle Kontakte zu dem Drittland bzw. den Drittländern auf, mit denen eine Vereinbarung geschlossen werden soll, und berichtet dann üblicherweise dem sogenannten 113er-Ausschuß in einem ausführlichen Papier über die Ergebnisse der Gespräche. Ursprünglich konzipiert als beratender Ausschuß, der die Kommission bei der Verhandlungsführung unterstützen sollte (und das heißt nicht zuletzt auch, darüber zu wachen, daß sie das Verhandlungsmandat des Rats nicht überschreitet), hat er sich nach der Einschätzung von Insidern¹⁸⁾ zu einem der wichtigsten Gesprächspartner der Kommission auch in anderen handelspolitischen Fragen entwickelt. Der 113er-Ausschuß dient dabei der Kommission als eine Art Filter; wenn ihre Empfehlungen dort auf Zustimmung stoßen, ist auch mit einer positiven Aufnahme im Rat zu rechnen.

Der Bericht der Kommission wird dann im Rat diskutiert, wobei es durchaus vorkommen kann, daß die Mitgliedstaaten substantielle Änderungswünsche anmelden. In einzelnen Fällen, wie z. B. beim Kommissionsvorschlag für die Gemeinschaftsposition zur Eröffnung der Tokio-Runde, kann es auch erhebliche Meinungsunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten geben, die in intensiven Diskussionen, zum Teil erst nach Marathonsitzungen, einem Ausgleich zugeführt werden müssen¹⁹⁾. Auf dieser Grundlage erhält die Kommission ein Verhandlungsmandat, das üblicherweise im 113er-Ausschuß ausformuliert und dann vom Rat gebilligt wird.

¹⁶⁾ Vgl. dazu Kapitel III.

¹⁷⁾ Die Ausführungen dazu stützen sich vor allem auf Jean-Victor Louis, *The European Economic Community and the Implementation of the GATT Tokyo Round Results*, in: John H. Jackson/Jean-Victor Louis/Mitsuo Matsushita, *Implementing the Tokyo Round. National Constitutions and International Economic Rules*, Ann Arbor 1984, S. 21–76.

¹⁸⁾ Interviews mit Mitarbeitern des Bundesministeriums für Wirtschaft, April/Mai 1988.

¹⁹⁾ Vgl. J.-V. Louis (Anm. 17), S. 25.

Die offiziellen Verhandlungen werden durch die Kommission auf der Grundlage des Mandats und in enger Abstimmung mit dem 113er-Ausschuß durchgeführt, der sich zum Beispiel dazu äußern kann, wie für die Kommission die Vorgaben des Rats zu interpretieren sind, sie allerdings nicht selbständig abändern kann. Dies bleibt einem anderen, aus Vertretern der Mitgliedstaaten bestehenden Gremium, dem sogenannten Ausschuß der Ständigen Vertreter, vorbehalten.

In diesem, dem Rat unterstehenden Ausschuß treffen die Botschafter der Mitgliedstaaten in Brüssel, die sogenannten Ständigen Vertreter (COREPER II) bzw. deren Stellvertreter (COREPER I) zusammen. Seine Aufgabe ist es, den Rat z. B. durch Vorbereitung und wenn möglich Vorklärung von Problemen zu unterstützen und zu entlasten. COREPER deckt dabei, im Gegensatz zum 113er-Ausschuß, der ausschließlich für außenhandelspolitische Fragen zuständig ist, die gesamte Bandbreite der Gemeinschaftspolitik von den Außenbeziehungen über die Agrarpolitik bis hin etwa zur Forschungs- und Technologiepolitik ab.

Von zentraler Bedeutung für die Frage nach Mitwirkungsmöglichkeiten für die Mitgliedstaaten ist, daß diese über den 113er-Ausschuß (dessen Mitglieder an den Verhandlungen teilnehmen, wenn sie auch nicht das Wort ergreifen können) eine permanente Kontrolle über den Gang der Verhandlungen besitzen. Außerdem, das zeigen z. B. die Erfahrungen in der Tokio-Runde, befaßt sich der Rat selbst an den entscheidenden Punkten der Gespräche (vor allem zu Beginn und gegen Ende, wenn sich die ersten Ergebnisse abzeichnen) intensiv damit²⁰⁾.

Schließlich paraphiert die Kommission die Vereinbarung(en). Eine formelle Autorisierung dazu durch den Rat ist zwar nicht notwendig; bevor die Verhandlungen offiziell beendet werden, legt die Kommission jedoch üblicherweise dem Rat einen Bericht vor, um ihm die Gelegenheit zu geben, sich ein Bild von den Ergebnissen zu verschaffen, wobei die (Vor-)Prüfung durch den 113er-Ausschuß miteinbezogen wird. In diesem Stadium kann es durchaus vorkommen, daß einzelne Mitgliedstaaten Änderungswünsche und ergänzende Gespräche mit den Verhandlungspartnern fordern.

Dann bestätigt der Rat das Verhandlungsergebnis, wobei die entsprechenden Beschlüsse seit Ende der Übergangszeit normalerweise in der Form von Verordnungen ergehen, die gleichzeitig Ausführungsbestimmungen enthalten können und denen als Anhang das entsprechende Abkommen beigelegt wird. Schließlich erfolgt der formelle, offizielle Ab-

²⁰⁾ Vgl. hierzu die Übersicht von J.-V. Louis (Anm. 17), S. 29 f., zu Terminen und Themen, mit denen sich der Rat im Verlauf der Tokio-Runde beschäftigt hat.

schluß des Abkommens durch den Rat im Namen der Gemeinschaft; um Rechtsunklarheiten zu vermeiden üblicherweise erst, nachdem die notwendigen internen Verfahren in den Mitgliedstaaten abgeschlossen sind²¹⁾). Die so abgeschlossenen Abkommen sind integrierende Bestandteile der Gemeinschaftsrechtsordnung und für die Organe der EG und die Mitgliedstaaten verbindlich.

Diese kurze Übersicht über das Entscheidungsverfahren beim Abschluß von Handelsabkommen bestätigt den bereits bei der Erörterung der autonomen Maßnahmen gewonnenen Eindruck, daß trotz ausschließlicher Gemeinschaftskompetenz die Mitgliedstaaten über den Rat und seine Ausschüsse, wie COREPER und 113er-Ausschuß, das entscheidende Sagen haben.

Wie sieht es nun diesbezüglich bei der *Anwendung des sekundären Außenhandelsrechts* aus? Hier auch nur den Versuch eines Überblicks zu machen, wäre angesichts der Vielfalt und Unterschiedlichkeit der bestehenden Regelungen²²⁾ von vornherein zum Scheitern verurteilt. Die Frage soll deswegen beispielhaft anhand eines Bereichs erörtert werden, der — wie oben bereits kurz angedeutet — gerade für ein auf möglichst von Hindernissen freie internationale Handelsbeziehungen angewiesenes Land wie die Bundesrepublik von besonderer Bedeutung ist: die handelspolitischen Schutzmaßnahmen. Das Instrumentarium der Gemeinschaft umfaßt hier drei Bereiche²³⁾:

- das Antidumping- und Antisubventionsrecht,
- Schutzmaßnahmen nach den Einfuhr- und Ausfuhrregelungen,
- das sogenannte neue handelspolitische Instrument.

Die bisher am weitesten häufigsten genutzten Antidumpingmaßnahmen²⁴⁾ sowie die auf der gleichen Rechtsgrundlage beruhenden und daher vom Verfahren her ähnlichen — allerdings nur selten genutzten — Antisubventionsmaßnahmen erlauben es der Gemeinschaft im Hinblick auf die Preise, zu denen Drittlandgüter importiert werden, tätig zu werden. Schutzmaßnahmen nach den Ein- und Ausfuhrregelungen ermöglichen eine Beschränkung der Quantität der Importe, das neue handelspolitische Instrument schließlich soll u. a. europäische Handelsinteressen auf Drittmärkten schützen helfen.

²¹⁾ J.-V. Louis (Anm. 17), S. 40, weist darauf hin, daß zum Abschluß der Tokio-Runde aus Zeitgründen anders verfahren wurde.

²²⁾ Vgl. E. Grabitz a. a. O. (Anm. 3), Artikel 113, S. 1/2.

²³⁾ Ohne die besonderen sektoralen Vereinbarungen und Regelungen, wie etwa im Textil- oder Agrarbereich, die hier nicht berücksichtigt werden sollen.

²⁴⁾ Vgl. dazu die Übersicht in Ivo van Bael/Jean-Francois Bellis, *International Trade Law and Practice of the European Community*. EEC Anti-Dumping and other Trade Protection Laws, Bicester 1985, S. 15—17.

Die *Kommission* spielt bei der Anwendung dieser verschiedenen Instrumente, eine sehr wichtige Rolle. Ihre Beamten führen — zum Teil in Zusammenarbeit mit der Administration in den Mitgliedstaaten — die notwendigen Erhebungen und Untersuchungen durch; sie kann Verfahren beenden, vorläufige und zeitlich begrenzte²⁵⁾ Antidumping- oder Ausgleichszölle festsetzen; sie ist, unter bestimmten Bedingungen, berechtigt, bestimmte (Selbst-)Verpflichtungen von Drittstaaten-Exporteuren bzw. -Regierungen anzunehmen. Außerdem hat sie in allen anderen Fällen dem Rat Vorschläge für die Einleitung von Maßnahmen zu unterbreiten.

Der *Rat* ist im Antidumping- und Antisubventionsbereich für die Verabschiedung endgültiger Maßnahmen zuständig; Schutzmaßnahmen nach den Ein- und Ausfuhrregelungen, die durch die Kommission ergriffen wurden, können ihm vorgelegt und durch ihn modifiziert oder aufgehoben werden, und die Entscheidung über Maßnahmen im Rahmen des handelspolitischen Instruments fällt ebenfalls in seine Befugnis.

Ein gemeinsames Merkmal aller oben erwähnten Verordnungen im Bereich der Schutzmaßnahmen ist, daß, bevor die Kommission bestimmte Maßnahmen ergreift, eine Konsultation mit den Mitgliedstaaten erfolgen muß. Dies geschieht im Rahmen von durch die einzelnen Verordnungen eingerichteten *beratenden Ausschüssen*, zusammengesetzt aus Vertretern der Mitgliedstaaten, die unter dem Vorsitz eines Beamten der Kommission tagen.

Versucht man ein kurzes Fazit zur Rollenverteilung von Kommission und den im Rat vertretenen Mitgliedstaaten bei der Anwendung sekundären Außenhandelsrechts im Bereich der Schutzmaßnahmen, so ist unverkennbar, daß erstere hier eine weitaus gewichtigere Rolle spielt als bei der Entscheidung über autonome Maßnahmen oder den Abschluß von Handelsabkommen. Daran ändert auch die Existenz der eben erwähnten beratenden Ausschüsse grundsätzlich nichts. Allerdings haben auch die auf ihren Einfluß bedachten Mitgliedstaaten dies erkannt, und zumindest einige bemühen sich von daher zum Teil sehr intensiv und gezielt, durch eine entsprechende inhaltliche Ausgestaltung der Verordnungen die Befugnisse der Kommission bei deren Implementation soweit wie möglich zu beschränken. Ein Aspekt, der zum Beispiel bei der weiter unten erörterten Entscheidung über das neue handelspolitische Instrument von besonderer Bedeutung war.

Zusammenfassend kann man sagen, daß die kurze Übersicht über die Entscheidungsverfahren der Gemeinschaft im Bereich der Handelspolitik den sich

²⁵⁾ Auf vier, maximal sechs Monate. Vgl. E. Grabitz (Anm. 3), Artikel 113, S. 37.

schon bei der Erörterung der Kompetenzverteilung abzeichnenden Eindruck noch bestärkt hat: Die Handelspolitik der EG wird in der Praxis entscheidend durch die Mitgliedstaaten geprägt. Das heißt auch, daß die konkrete Politik der Gemeinschaft in

diesem Bereich, auf die es aus der Sicht der Bundesrepublik ankommt, vor allem durch die Interessenlagen der einzelnen Länder und die daraus erwachsenden Kräftekonstellationen bestimmt wird.

III. Handelspolitische Interessen und Positionen der EG-Mitgliedstaaten

Auf unterschiedliche ökonomische Voraussetzungen in den Mitgliedstaaten, die auch die Interessen und Positionen in der Außenhandelspolitik entscheidend prägen, wird in der Literatur immer wieder hingewiesen. Koopmann etwa stellt dabei vor allem auf drei Bereiche ab, bei denen sich im Vergleich der zwölf Gemeinschaftsländer ein zum Teil außerordentlich heterogenes Bild ergibt: Das Ausmaß der außenwirtschaftlichen Verflechtung mit Drittländern; das sektorale Spezialisierungsprofil sowie die regionale Handelsstruktur und schließlich die Flexibilität der strukturellen Anpassung an veränderte Angebots- und Nachfragebedingungen auf den Weltmärkten²⁶). Andere Autoren betonen ergänzend die voneinander abweichenden ordnungspolitischen Vorstellungen und handelspolitischen Philosophien²⁷), die sich nicht nur auf Regierungsebene, sondern auch bei gesellschaftlichen Akteuren, wie etwa den Verbänden, ausmachen lassen, und kommen schließlich auf dieser Grundlage zu einer Unterscheidung bestimmter Gruppen von Ländern in der Gemeinschaft, die ähnliche Interessen und Positionen aufweisen²⁸). Besonders aufschlußreich ist diesbezüglich die Analyse, die Deubner im Zusammenhang mit Mittelrand Reformpolitik in West-Europa vornimmt²⁹); sie soll deswegen im folgenden kurz referiert werden.

Wesentliche Kriterien für seine Typologie der EG-Mitgliedstaaten sind für den Autor das Bruttosozialprodukt je Einwohner, der Anteil konkurrenzschwacher bzw. retardierender Sektoren im Vergleich zu den expandierenden sowie der Landwirtschaft — in Sonderheit ihrer auf Mittelmeerprodukte spezialisierten Bereiche — an der wirtschaftlichen Aktivität, vor allem am Außenhandel. Mit

diesem Raster als Ausgangspunkt kommt er zu einer Einteilung in drei Gruppen.

Die erste besteht aus der Bundesrepublik Deutschland, Dänemark und den Benelux-Ländern und zeichnet sich durch ein vergleichsweise hohes Maß an internationaler Wettbewerbsfähigkeit und von daher zumindest ähnlichen außenwirtschaftlichen Interessen aus. Die Unternehmen in dieser Gruppe sind — so die Einschätzung von Deubner — erkennbar marktorientiert und stark an internationalem Handel interessiert.

In der zweiten Gruppe dagegen — bestehend aus Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien — weisen die Unternehmen eine stärkere Binnenmarktorientierung auf. Ihre Fähigkeit zur Wertschöpfung und zum autonomen Handeln ist deutlich geringer; deswegen akzeptieren, ja verlangen sie staatliche Eingriffe zur Verminderung des Konkurrenzdrucks gerade im Außenhandel.

Die dritte, zwischen den ersten beiden einzuordnende Gruppe schließlich bilden Frankreich und Großbritannien. In Frankreich bestehen wettbewerbsstarke neben wettbewerbsschwachen Bereichen; die inländische Produktionstiefe ist zum Teil beschränkt, der Produktionsprozeß insgesamt stärker von ausländischen Zulieferungen abhängig. Von daher sind Wettbewerbsnachteile im Vergleich zur ersten Gruppe vorhanden. Staatliche Eingriffe werden — aus Tradition und/oder wirtschaftlichen Bedürfnissen heraus — als absolut legitim angesehen bzw. sogar gefordert. In Großbritannien stellt sich die Lage nach Auffassung von Deubner sogar graduell schlechter dar. Ein wesentlicher Unterschied zu Frankreich besteht allerdings darin, daß der angestrebte Gleichstand mit der ersten Gruppe auch aus Sicht der Unternehmen ohne weitgehende industriepolitische und protektionistische staatliche Eingriffe erreicht werden soll.

Was das politische Gewicht und damit die Durchsetzungsmöglichkeiten für die eigenen Vorstellungen anbelangt, so ist unverkennbar, daß die Süderweiterung der EG um Griechenland, Portugal und Spanien eine völlig neue Situation, vor allem bei den Mehrheitsverhältnissen im Ministerrat, geschaffen hat. Die zweite Gruppe verfügt nun über 28 Stim-

²⁶) G. Koopmann (Anm. 14). Vgl. dazu die Zahlen zur Bedeutung des Handels mit Drittländern für die einzelnen EG-Mitgliedstaaten in der Einleitung zu diesem Beitrag.

²⁷) Ausführlich dazu z. B. Detlef W. Rahmsdorf, Ordnungspolitischer Dissens und europäische Integration, Kehl-Strasbourg 1982.

²⁸) So etwa Georg Koopmann, Handelspolitik der EG. Durch Abstufung zu mehr Liberalität und weniger Verfallungen des Wettbewerbs zwischen EG-Unternehmen, in: Eberhard Grabitz (Hrsg.), Abgestufte Integration. Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept?, Kehl-Strasbourg 1982, S. 165—195, vor allem S. 171—177.

²⁹) Vgl. Christian Deubner, Mittelrands Reformpolitik in West-Europa. Die Relevanz der „contrainte extérieure“ (SWP-S335), Ebenhausen 1986.

men und liegt damit deutlich über der Sperrminorität von 23! Sie besitzt damit die Möglichkeit, Vorhaben einer Mehrheit der anderen Mitgliedstaaten zu blockieren und auf diese Weise — im Rahmen sogenannter Package-Deals — deren Zustimmung für die spezifischen eigenen Interessen zu erreichen. Frankreich, so das Urteil von Deubner, verbindet mit dieser Konstellation die Hoffnung, in Zukunft seine merkantilistischen Vorstellungen in der Außenhandelspolitik zusammen mit der gestärkten zweiten Gruppe in der EG besser durchsetzen zu können.

Was die Kräftekonstellationen in der Gemeinschaft anbelangt, so haben sich also die Möglichkeiten für die Bundesrepublik, ihre liberalen Vorstellungen durchzusetzen, in den letzten Jahren erheblich verschlechtert. Außerdem gilt es zu bedenken, daß sich auch die internationalen Rahmenbedingungen ganz entscheidend verändert haben, und zwar in eine Richtung — neuer Protektionismus³⁰⁾ und zunehmende Erosion des GATT mögen hier als Stichworte genügen —, die die Attraktivität des von der Bundesrepublik favorisierten Modells einer liberalen Welthandelsordnung beeinträchtigt hat. Konnte früher (das heißt bis etwa Anfang der siebziger Jahre) auf die breite Anwendung dieses Modells im internationalen Rahmen — sichergestellt nicht zuletzt durch die dominierende Position der USA — ebenso verwiesen werden wie auf seine praktischen Erfolge im Sinne einer Wohlstandssteigerung für alle, so ist dies heute, in einem stark protektionistischen Umfeld, nicht mehr in dem Umfang möglich. Vielmehr kann ein Land wie Frankreich nun das protektionistische Verhalten von Drittstaaten zum Anlaß nehmen, um mit einer

gewissen Logik auch entsprechende Gegenmaßnahmen der EG zu fordern.

Vor dem Hintergrund dieser internationalen Situation und den oben geschilderten neuen Mehrheitsverhältnissen im Rat stellen nun einige Mitgliedstaaten ganz bewußt einen Zusammenhang zwischen der Liberalisierung des Handels EG-intern, also dem Projekt des Binnenmarktes, und einem verstärkten Außenschutz — gleichsam als notwendige Parallelmaßnahme — her. Das heißt, sie machen ihre Zustimmung zu Fortschritten bei der Verwirklichung des Binnenmarktes davon abhängig, daß sich die Gemeinschaft im Handel mit Drittländern mehr als bisher abschottet und gegebenenfalls Schutzmaßnahmen ergreift. Das bringt die Bundesrepublik, die aus den eingangs erwähnten Gründen ein vitales Interesse sowohl am Binnenmarkt als auch an einer liberalen Handelspolitik der Gemeinschaft nach außen besitzt, in ein handelspolitisches Dilemma.

Wie kann die Bundesrepublik mit diesem Dilemma umgehen und vor dem Hintergrund der oben geschilderten Rahmenbedingungen ihr doppeltes Interesse wirkungsvoll vertreten? Wie soll die gerade von bundesdeutschen Politikern immer wieder bekräftigte Zusicherung, der Binnenmarkt werde nicht zur „Festung Europa“ führen, eingehalten werden können? Zur Beantwortung dieser Fragen soll zunächst eine bereits abgeschlossene Entscheidung, bei der dieser Zusammenhang von Fortschritten beim Binnenmarkt und verstärktem Außenschutz eine wesentliche Rolle gespielt hat, etwas ausführlicher analysiert werden.

IV. Das „neue Instrument der Handelspolitik“

Schon Ende der siebziger Jahre gab es Stimmen, die die bestehenden Handlungsmöglichkeiten der Gemeinschaft angesichts der bereits angedeuteten Veränderungen der internationalen Rahmenbedingungen in der Handelspolitik für unzureichend hielten³¹⁾. Die Forderung nach einem neuen handelspolitischen Schutzinstrument der EG, das — zumindest in den Augen einiger Mitgliedstaaten — bestehende Defizite beheben sollte, wurde aber erst 1982 politisch virulent. Daß es dazu kam, ist auf das Zusammenwirken sehr unterschiedlicher Faktoren zurückzuführen.

Ein wichtiger Anstoß entstand zunächst aus der prekären außenwirtschaftlichen Situation Frank-

reichs zu Beginn der achtziger Jahre. Die Strategie der neuen sozialistischen Regierung unter Präsident Mitterrand, Wachstum und Beschäftigung durch eine Politik der Steigerung der Massenkaukraft zu erreichen, kollidierte mit der angebotsorientierten Politik der anderen westlichen Industrienationen. Insbesondere der wichtigste Handelspartner Frankreichs, die Bundesrepublik, verschärfte unter der neuen christlich-liberalen Koalition den bereits unter Schmidt eingeschlagenen restriktiven wirtschaftspolitischen Kurs. Als Folge dieser gegenläufigen wirtschaftspolitischen Strategien ergaben sich eine enorme Ausweitung deutscher und anderer Gemeinschaftsexporte nach Frankreich und Rekorddefizite in der französischen Handelsbilanz³²⁾.

³⁰⁾ Symptome und Hintergründe des neuen Protektionismus werden ausführlich analysiert in William R. Cline (Ed.), Trade Policy in the 1980s, Institute for International Economics, Washington 1983.

³¹⁾ Vgl. den Welsh-Bericht des Europäischen Parlaments, EP-Dok. 1—522/81.

³²⁾ Insgesamt betrug das französische Handelsbilanzdefizit 1982 93,3 Mrd. Francs und hatte sich damit gegenüber 1981 (50,6 Mrd. Francs) nahezu verdoppelt. Allein das Defizit gegenüber der Bundesrepublik betrug 1982 38 Mrd. Francs. Insgesamt stiegen die französischen Importe aus der EG 1982 um 25 Prozent.

Die französische Regierung, die durch diese Entwicklung ihre Reformpolitik ernsthaft gefährdet sah, reagierte mit zunehmenden Restriktionen und einer Politik der Nadelstiche gegenüber Einfuhren aus anderen EG-Ländern³³); hinzu traten Forderungen nach verstärktem Außenhandelschutz und einer kohärenteren Außenhandelspolitik der Gemeinschaft.

Die Versuche, den freien Warenverkehr in der EG einzuschränken, trafen auf entschiedenen und letztlich auch erfolgreichen Widerstand der anderen Mitgliedstaaten (unter deutscher Führung) und der EG-Kommission. Größere Resonanz fand hingegen die französische Forderung nach einer aktiveren und kohärenteren Außenhandelspolitik der Gemeinschaft³⁴). Insbesondere das französische Argument, die EG solle mit den gleichen handelspolitischen Möglichkeiten ausgestattet werden wie ihre Hauptkonkurrenten, gewann durch die 1982 in bis dahin unbekannter Schärfe ausgebrochenen Handelskonflikte zwischen der EG und den USA erheblich an Überzeugungskraft und an politischer Virulenz. Die von den USA quasi erzwungene Selbstbeschränkung der europäischen Stahlimporte und die problematische exterritoriale Anwendung US-amerikanischen Rechts gegenüber Unternehmen in Europa im Erdgasröhren-Konflikt waren hier ausschlaggebend. Die Einsicht der EG-Mitgliedstaaten in die Notwendigkeit gemeinsamen außenwirtschaftlichen Handelns angesichts einer vermachten internationalen Handelsordnung äußerte sich in der Bereitschaft, das Instrumentarium der gemeinsamen Handelspolitik auszuweiten und eine schnellere und effizientere Anwendung sicherzustellen.

Auf dem Höhepunkt der Auseinandersetzungen zwischen der EG und den USA verabschiedete der Europäische Rat im Juni 1982 in Brüssel ein Communiqué³⁵), das von den Befürwortern später als Grundsatzentscheidung für ein neues, zusätzliches Schutzinstrument der gemeinsamen Handelspolitik angesehen wurde. Dieses Communiqué war der auslösende Faktor für ein Tätigwerden der Kommission.

Auch bei diesem konkreten Fall ging die Initiative also nicht von dem dafür eigentlich zuständigen Organ, der Kommission, aus, sondern von den Mit-

³³) Etwa die von Frankreich eingeführte Zwangsverpflichtung, die Herkunft von Importwaren aus anderen EG-Ländern zu kennzeichnen, oder die Verfügung, Warenbegleitdokumente in Zukunft in französischer Sprache abzufassen.

³⁴) Das Verhalten der anderen EG-Staaten auf der GATT-Ministerkonferenz 1982 in Genf, wo sich die EG als einzige Vertragspartei weigerte, bindende Verpflichtungen etwa zur Beseitigung GATT-widriger Selbstbeschränkungsabkommen einzugehen, kann als Beleg dafür genommen werden.

³⁵) Hier heißt es: „Der Europäische Rat vertrat daher die Auffassung, daß es von höchster Wichtigkeit ist, das Erforderliche zu tun, damit die Gemeinschaft bei der Führung ihrer Handelspolitik ebenso schnell und wirksam handelt wie ihre Handelspartner.“ (Bulletin EG 6-1982).

gliedstaaten. Wesentliche Auslöser dafür waren akute, mit der besonderen ökonomischen Struktur und dem wirtschaftspolitischen Kurs der neuen Regierung zusammenhängende wirtschaftliche Probleme in Frankreich sowie die veränderten internationalen Rahmenbedingungen — Faktoren, die in Kapitel III bereits angesprochen worden waren.

Die Kommission äußerte sich im August 1982, in einer ersten Mitteilung an den Rat, sehr zurückhaltend zu der französischen Initiative für ein neues, zusätzliches Schutzinstrument³⁶). Sie hatte vorher das US-amerikanische Schutzinstrument nach Sektion 301 TAA (Trade Agreement Act — Maßnahmen gegen den Protektionismus ausländischer Handelspartner), dessen analoge Einführung Frankreich für die EG-Handelspolitik gefordert hatte, stets scharf kritisiert, legte aber dann doch im März 1983 ihren „Vorschlag für die Verordnung (EWG) des Rates zur Stärkung der gemeinsamen Handelspolitik und insbesondere des Schutzes gegen unerlaubte Handelspraktiken“ vor³⁷).

Bei diesem Sinneswandel hat ganz offensichtlich die Überlegung eine Rolle gespielt, daß die Schaffung eines zusätzlichen Schutzinstrumentes der Kommission die Chance bieten könnte, ihre Stellung im handelspolitischen Machtgefüge der Gemeinschaft gegenüber dem Rat aufzuwerten.

Der Kommissionsvorschlag trug den unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten insofern Rechnung, als er deutlich hinter der US-amerikanischen Regelung nach Sektion 301 des Trade-Agreement-Act von 1974 zurückblieb, an dem die ursprünglichen französischen Forderungen orientiert waren³⁸). Dennoch lehnte die Bundesregierung im Einklang mit den deutschen Spitzenverbänden der Industrie und des Handels, BDI und DIHT, den Kommissionsvorschlag rundweg ab. Den Hintergrund dafür bildeten Befürchtungen, die schwammig formulierte Definition unlauterer Handelspraktiken könnte im Verbund mit einem Antragsrecht von Privatunternehmen eine Flut von Untersuchungsverfahren nach sich ziehen, die an sich schon geeignet sein könnten, Druck auf mißliebige Konkurrenten auszuüben. Zudem sei durch das vorgesehene Entscheidungsverfahren mit der Einführung des aus dem Agrarbereich bekannten „Guillotineverfahrens“ den Mitgliedstaaten die Möglichkeit genommen, eine bremsende und kon-

³⁶) EG-Kommission, Mitteilung an den Rat betr. das französische Memorandum über die Verstärkung der Instrumente der gemeinsamen Handelspolitik, Kom. (82) 470 endg., vom 9. August 1982.

³⁷) EG-Kommission, „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Stärkung der gemeinsamen Handelspolitik und insbesondere des Schutzes gegen unerlaubte Handelspraktiken“, Kom. (83) 87 endg.

³⁸) Vgl. M. C. E. J. Bronckers, Private response to Foreign unfair Trade Practises. US and EEC Complaint Procedures, in: ders., Selective Safeguard Measures in Multilateral Trade Relations, Den Haag 1985, S. 157—244.

trollierende Funktion gegenüber der Kommission auszuüben.

Eine erste Stellungnahme der Mitgliedstaaten im Rat zum Kommissionsvorschlag ergab jedoch, daß die Bundesrepublik gegenüber den Befürwortern dieses neuen Instruments eindeutig eine Minderheitenposition einnahm. Neben ihr sprachen sich nur Dänemark und die Niederlande grundsätzlich gegen ein solches zusätzliches Instrument aus, während die anderen Mitgliedstaaten unter Führung Frankreichs dafür waren. Noch deutlicher zeigte sich die deutsche Isolation innerhalb von UNICE, dem Zusammenschluß der industriellen Spitzenverbände Europas. Hier stand der BDI mit seiner ablehnenden Haltung allein. Auch die Stellungnahme des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses waren bei aller Kritik an einzelnen Punkten, insbesondere in bezug auf die Stärkung der Rolle der Kommission im Entscheidungsverfahren, positiv. Die oben angesprochenen veränderten Kräftekonstellationen zuungunsten der Bundesrepublik machten sich also stark bemerkbar.

Besonders unter Druck gesetzt sah sich die Bundesregierung durch das von Frankreich im Rat aufgestellte Junktim, das Fortschritte im Binnenmarktgebiet von der Verabschiedung des neuen Instruments abhängig machte. Dieses Junktim war deshalb besonders wirkungsvoll, weil sich die damalige deutsche Präsidentschaft im Ministerrat gerade Fortschritte bei der Vervollständigung des Binnenmarktes zur Hauptaufgabe gemacht hatte. Das von Frankreich geschnürte Paket zielte neben den bundesdeutschen geschickt auch auf die niederländischen Interessen ab, da die Niederlande rund 70 Prozent ihrer Exporte im gemeinsamen Markt abwickeln.

In dieser Verhandlungssituation trat die oben geschilderte Problematik deutscher Interessenvertretung in der Außenhandelspolitik der EG besonders deutlich zutage. Einmal mußte die deutsche Delegation befürchten, die Verabschiedung und Anwendung eines zusätzlichen Schutzinstruments der EG – das völkerrechtlich nicht durch eine GATT-Vereinbarung abgedeckt war und Entscheidungsverfahren vorsah, die eine Blockade durch einzelne Mitgliedstaaten nicht mehr zugelassen hätte – würde die Erosion des GATT fördern und damit indirekt die deutschen Handelsinteressen außerhalb der EG gefährden. Andererseits bestand die Sorge, die französische Regierung werde nicht nur Fortschritte auf dem Weg zu dem für die Bundesrepublik zunehmend wichtiger werdenden Binnenmarkt blockieren, sondern eventuell auch durch weitere unilaterale Maßnahmen den schon erreichten Liberalisierungsstand in Frage stellen.

Als Folge dieser Rahmenbedingungen kam eine Totalblockierung des neuen Instruments durch die Bundesregierung nicht in Frage. Sie hätte sich da-

mit die Möglichkeit verbaut, inhaltlich auf den Verordnungsvorschlag der Kommission Einfluß nehmen zu können, und auch gegen ihre vitalen Interessen an einer Weiterentwicklung des Binnenmarktes gehandelt. Die Strategie der deutschen Verhandlungsdelegation zielte deswegen darauf ab, auf eine Präzisierung unklarer Formulierungen zu drängen sowie eine Zurücknahme oder Abschwächung der aus deutscher Sicht besonders kritischen Punkte zu erreichen. Solange diese Ziele nicht erreicht waren, sollten die Verhandlungen in Gang gehalten und eine Abstimmung im Rat verhindert werden.

Erleichtert wurde die deutsche Verhandlungsführung dadurch, daß die Befürworter des neuen Instruments bei einer eventuellen Abstimmung im Rat nicht sicher sein konnten, eine qualifizierte Mehrheit zu erreichen. Großbritannien war zwar inhaltlich dafür, wandte sich aber auf Grund seiner prinzipiellen integrationspolitischen Einstellung gegen die vorgesehene erhebliche Ausweitung der handelspolitischen Befugnisse der Kommission. Auf diese Weise kam eine bemerkenswerte Koalition zwischen Mitgliedstaaten wie der Bundesrepublik und den Niederlanden einerseits, die eine Vertiefung der europäischen Integration bejahen, und Mitgliedstaaten wie Dänemark und dem Vereinigten Königreich andererseits, die weitergehenden Integrationsbemühungen gegenüber sehr skeptisch eingestellt sind, zustande.

Als vorteilhaft für die deutsche Strategie erwies sich darüber hinaus die oben erwähnte Tatsache, daß sich die Mitgliedstaaten im Rat in aller Regel, und insbesondere bei schwierigen politischen Fragen, um allgemeinen Konsens bemühen, faktisch also Einstimmigkeit praktiziert wird. So zog sich die Debatte über den Kommissionsvorschlag vom Februar 1983 bis April 1984 über eine Vielzahl von Sitzungen des Ministerrats und der ihm zugeordneten Gremien hin, wobei durch das französische Junktim gleichzeitig noch 15 Richtlinien aus dem Binnenmarktgebiet blockiert waren³⁹⁾. Nach langem Tauziehen im Rat gelang es schließlich im April 1984, einen Kompromiß zu erzielen. Zwar konnten nicht alle Vorbehalte der Gegner des neuen Instruments ausgeräumt, eine eventuelle Blockade der Beschlußfassung durch ein Veto konnte aber verhindert werden. Die Bundesrepublik stimmte im Rat zwar dagegen, verzichtete aber darauf, „vitale Interessen“ geltend zu machen.

Ein Vergleich zwischen dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag und der letztlich verabschiedeten

³⁹⁾ Vgl. hierzu die laufende Berichterstattung in Agence Europe aus diesem Zeitraum.

Verordnung⁴⁰) ergibt, daß die flexible, auf wenige wichtige Punkte konzentrierte Strategie der Bundesrepublik Erfolg hatte. So stellt etwa die Einföhrung von Artikel 10 (2) in die Verordnung ihre GATT-konforme Anwendung weitgehend sicher. Mit dieser Bestimmung wird die Gemeinschaft ausdrücklich zur Inanspruchnahme von internationalen Streitbeilegungsverfahren verpflichtet. Das heißt, die Anwendung von handelspolitischen Maßnahmen ist erst nach Abschluß der internationalen Verfahren und unter Berücksichtigung ihrer Ergebnisse zulässig. Da solche Verfahren erfahrungsgemäß recht lange dauern und nur selten Handlungsermächtigungen durch die Vertragsparteien des GATT zum Ergebnis haben und die EG außerdem bisher große Zurückhaltung in der Anspruchnahme derartiger Verfahren zeigte, scheint der Schluß zulässig, daß die Aufnahme dieser Bestimmung die Durchschlagskraft des neuen Instruments gemessen an den ursprünglichen Intentionen Frankreichs erheblich schwächte.

Beim vorgesehenen Entscheidungsverfahren gelang es der Bundesrepublik, erhebliche Verbesserungen im Vergleich zum ursprünglichen Kommissionsvorschlag durchzusetzen. Die zentralen Befugnisse blieben beim Ministerrat. Allerdings scheiterte die deutsche Delegation mit ihrer Forderung, auch die Annahme von Verpflichtungen noch vor dem Abschluß des Untersuchungsverfahrens von der Zustimmung des Ministerrats abhängig zu machen und nicht der Kommission zu überlassen⁴¹). Mit der Streichung von Artikel 12 des Verordnungsvorschlages jedoch, der die Kommission ermächtigt hätte, vorläufige Maßnahmen zu ergreifen, wurde der Kommission ein gewichtiges Mittel

genommen, mit dessen Hilfe sie vor dem Abschluß eines Untersuchungsverfahrens Druck auf betroffene Parteien zur Annahme von Verpflichtungen hätte ausüben können.

Der Vergleich zwischen dem Kommissionsvorschlag und der letztlich verabschiedeten Verordnung bestätigt die Aussage eines hohen Beamten des Bundeswirtschaftsministeriums, der urteilte, es sei gelungen, dem neuen Instrument die „protektionistische Giftzähne“ zu ziehen⁴²); erste Erfahrungen mit der Anwendung des neuen Instruments weisen in die gleiche Richtung⁴³). Offenbar wird in den betroffenen Kreisen der Industrie eine Klage mit Hilfe des Antidumping-Instruments als vielversprechender eingeschätzt.

Diese aus deutscher Sicht relativ erfolgreiche Interessenvertretung kann nur bedingt verallgemeinert werden. Es scheint, als ob Positionen der liberalen Minderheit in der EG bei Beratungen über eine neue Verordnung — also der *Entscheidung über autonome Maßnahmen* — erfolgreicher durchzusetzen sind als bei der *Durchführung* bestehender Schutzinstrumente. Zwar wirken auch hier die Mitgliedstaaten über beratende Ausschüsse mit. Die Analyse von Einzelfällen, in denen das Antidumping-Instrument angewendet wurde, läßt jedoch — wie weiter oben bereits vermutet — den Schluß zu, daß von einzelnen Mitgliedstaaten hier viel weniger Einfluß auf den Gang des Verfahrens ausgeübt werden kann. Das gleiche scheint bei der *Novellierung bestehender Schutzinstrumente*, etwa der Einführung der „Local Content“-Regelung beim Antidumping-Instrument⁴⁴), der Fall zu sein.

V. Ausblick

Die Mitgliedstaaten und ihre Interessenlagen sowie die daraus resultierenden Kräftekonstellationen bestimmen in entscheidendem Maße die gemeinsame Außenhandelspolitik der EG. Aufgrund von diesbezüglichen Veränderungen in der Gemeinschaft, vor allem durch die Süderweiterungen, aber auch als Folge von Entwicklungen in den internationalen Handelsbeziehungen hat es die Bundesrepublik

schon heute außerordentlich schwer, ihr Interesse am EG-internen und weltweiten Freihandel zum Tragen zu bringen — insbesondere dann, wenn ein Junktim zwischen Fortschritt beim Binnenmarkt und einer begleitenden Verstärkung des Außenschutzes hergestellt wird.

Diese Schwierigkeiten, das läßt sich mit einiger Sicherheit sagen, werden mit fortschreitender Realisierung des Binnenmarkts noch zunehmen, denn dann wird u. a. eine Harmonisierung der Einfuhrregeln und eine Ausdehnung gemeinschaftlicher Vorschriften auf Sektoren, in denen bisher EG-intern kein einheitlicher Markt bestanden hatte, notwendig werden. Der damit verbundene Wegfall nationaler Schutzmöglichkeiten dürfte für die betroffenen Mitgliedstaaten nur bei entsprechender Anhebung des Außenschutzes der *Gemeinschaft* akzeptabel sein. Darüber hinaus gilt es zu bedenken, daß die internationalen Handelsbeziehungen

⁴⁰) Ausführlich kommentiert wird das „Neue Instrument“ bei M. Hilf/R. Rolf, Das „Neue Instrument“ der EG. Eine rechtsstaatliche Stärkung der gemeinsamen Handelspolitik?, in: *Recht der Internationalen Wirtschaft*, (1985) 4, S. 297 ff.; dort finden sich auch Hinweise auf weitere Literatur.

⁴¹) Vgl. M. Bronckers (Anm. 38), S. 224.

⁴²) In einem Gespräch mit den Verfassern.

⁴³) Vgl. zum bisher einzigen, spektakulären Anwendungsfall: R. Denton, *The New Commercial Policy Instrument and Akzo v. DuPont*, in: *European Law Review*, (1988), S. 3 ff.

⁴⁴) Verordnung (EWG) Nr. 2423/88 des Rates vom 11. Juli 1988, ABL Nr. L 209 vom 2. August 1988.

zunehmend durch die großen Blöcke USA, EG und Japan bestimmt werden und Interessen am Handel mit Drittländern deswegen auch über Regelungen und Vereinbarungen zwischen diesen zentralen Akteuren — eben nicht mehr ausschließlich im Rahmen des GATT — verfolgt werden müssen. Das aber macht die Bundesrepublik noch mehr vom EG-Kontext abhängig!

Die wiederholte Versicherung bundesdeutscher Politiker, es werde im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt keine „Festung Europa“ — verstanden als verstärkte Abschottung der Gemeinschaft nach außen — geben, entbehrt von daher jeglicher Grundlage; die Fakten sprechen eine andere Sprache.

Was also tun? Wichtige Hinweise gibt hier das Fallbeispiel des „neuen Instruments der Handelspolitik“, das zwar nicht vom Ergebnis, wohl aber was die Strategie der Bundesrepublik anbelangt, übertragbar sein dürfte. Das heißt, die Bundesrepublik kann und darf sich nicht auf eine totale Blockade entsprechender Wünsche und Forderungen der an-

deren Mitgliedstaaten einlassen, sondern muß sich aktiv an den gemeinschaftlichen Entscheidungsprozessen beteiligen. Sie sollte sich dabei auf die aus ihrer Sicht wesentlichen Punkte konzentrieren, um auf diese Weise vielleicht keine vollständige Zurücknahme protektionistischer Elemente, aber doch deren Abschwächung zu erreichen. So könnte — nicht zuletzt aufgrund des erheblichen ökonomischen und politischen Gewichts, das die Bundesrepublik in der EG zweifellos besitzt — zwar nicht die „Festung Europa“ verhindert, aber doch dafür gesorgt werden, daß deren Mauern nicht zu hoch werden und genügend Tore vorhanden sind. Dies wäre eine realistische und durchaus mit den deutschen Interessen vereinbare Zielsetzung; nicht zuletzt auch deswegen, weil durch die EG-weite Konkurrenz im Rahmen des Binnenmarkts, verstärkt noch durch die Ansiedelung von Unternehmen aus Drittländern, die Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaft gestärkt und von daher mittelfristig auch bei den anderen Mitgliedstaaten eine größere Bereitschaft entstehen könnte, sich wieder mehr nach außen zu öffnen.

Jahresbände

Aus Politik und Zeitgeschichte

mit komplettem
Inhaltsverzeichnis



nur 25,- DM

zuzügl. Versandkosten pro Jahrgang

neu 1988

Jetzt bestellen!

Auslieferung nach
Fertigstellung und Bestelleingang

Noch begrenzt vorrätig (Preise w. o.)

Jahrgänge: 1984 — — — 1987



Bundeszentrale
für politische
Bildung

Bestell- DAS PARLAMENT, Vertriebsabteilung
Adresse: Fleischstraße 62-65, D-5500 Trier

Horst Werner: Perspektiven und Probleme des Gemeinsamen Marktes 1993

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24-25/89, S. 3-14

Das Projekt eines Gemeinsamen Marktes bzw. Binnenmarktes sollte gemäß EWG-Vertrag ursprünglich bereits 1969 verwirklicht worden sein. Der „Binnenmarkt 1992“ ist also ein zweiter Anlauf. Im letzten Zwischenbericht der Kommission über den Stand der Verwirklichung des Binnenmarktes von Ende 1988 wird deutlich, daß es bereits jetzt erhebliche Verzögerungen in der Harmonisierung von Normen und Steuern sowie in der Liberalisierung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge oder im Dienstleistungsbereich gibt. Wichtiger als viele Harmonisierungen durch Gemeinschaftsverordnungen sind für einen echten Gemeinsamen Markt Fortschritte auf dem Gebiet der gemeinsamen Wettbewerbspolitik, um offene Märkte innerhalb der EG und gegenüber Drittländern zu gewährleisten. Vorrangig wären auch Fortschritte auf dem Weg zu einer gemeinsamen Umweltpolitik. Es sind bisher aber weder konkrete Schritte in Richtung auf ein Europäisches Kartellamt unternommen worden, noch ist ein Europäisches Umweltamt in Sicht, um das in Art. 130 r EWG-Vertrag vorgesehene Ziel einer gemeinsamen Umweltpolitik konkret anzugehen. Der Zwischenbericht der Kommission geht auf den Stand der Verwirklichung einer gemeinsamen Umweltpolitik nicht einmal ein.

Dagegen ist mit dem Delors-Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion ein Stufenplan entworfen worden, der Art. 102 a des EWG-Vertrages konkret umsetzen soll. Der Start für diesen Stufenplan ist an die Bedingung geknüpft, daß dann alle Beschränkungen des Kapitalverkehrs innerhalb der EG abgebaut sein sollen, der Binnenmarkt auf diesem Gebiet also bereits verwirklicht sein muß. Erneut wird damit der freie Kapitalmarkt auch zum Prüfstein für eine europäische Währungsunion. Entscheidender Prüfstein für Integrationsschritte über den Gemeinsamen Markt hinaus sollte in Zukunft die Bereitschaft der Bürger sein, nationale Souveränität auf Gemeinschaftsinstitutionen zu übertragen; die Rolle des Europäischen Parlaments müßte durch eine Europäische Verfassung gestärkt werden.

Brian Hindley: Die Europäische Gemeinschaft 1993

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24-25/89, S. 15-24

Im Mittelpunkt steht die Frage, wohin die Europäische Gemeinschaft nach 1992 gehen wird. Es wird bezweifelt, daß der Binnenmarkt wie geplant bereits am 1. Januar 1993 verwirklicht sein wird. Ein Grund dafür sind die protektionistischen Tendenzen in der EG, die sich nicht nur gegen Drittländer richten könnten, sondern zunehmend mit dem Vorwurf „Sozialdumping“ Schutz gegen Importe aus „Niedriglohnländern“ gefordert wird. Ein Rückzug in eine „Festung Europa“ muß nicht nur im Interesse von Drittländern verhindert werden: Ohne offene Märkte würden die Wettbewerbsimpulse innerhalb der Gemeinschaft fehlen, die die Vorteile eines großen Marktes für alle EG-Bürger gegen Tendenzen steigender Marktmacht sichern müssen.

Für Harmonisierungen und Standardisierungen durch Verordnungen der Gemeinschaft wird eine sorgfältige Prüfung von Nutzen und Kosten der Vereinheitlichung gefordert. Das Mitbestimmungsrecht für Arbeitnehmer sei zur Zeit kein geeigneter Gegenstand für gemeinschaftliche Regelungen, da es auf diesem Gebiet noch erhebliche Lerneffekte aus unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen in den Mitgliedsländern gibt.

Auf dem Gebiet der Währungspolitik werden die Aussichten für eine Europäische Zentralbank und eine Europawährung sehr skeptisch beurteilt. Angesichts der extremen Unterschiede in der Beurteilung des Ziels „Geldwertstabilität“ z. B. in der Bundesrepublik und in Italien ist ein hohes Maß an Währungseinheit im Rahmen des Europäischen Währungssystems (EWS) wahrscheinlicher zu erzielen als bei einer Europäischen Zentralbank, bei der nicht gewährleistet wäre, daß eine Politik der Geldwertstabilität betrieben wird. Im EWS könnte durch den informellen und damit diplomatisch unverfänglicheren Einfluß der stabilitätsorientierten Deutschen Bundesbank zur Zeit mehr für die Währungseinheit erreicht werden. Am Beispiel der Auslegung der zweiten Banken-Richtlinie durch Vertreter der EG-Kommission wird deutlich, daß es auch auf dem Gebiet des Kapitalverkehrs und bei anderen Finanzdienstleistungen Tendenzen zu einer „Festung Europa“ gibt, die im Interesse der Bürger Europas zurückgedrängt werden müssen.

Michael Kreile: Politische Dimensionen des europäischen Binnenmarktes

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24—25/89, S. 25—35

Ziel des Beitrags ist es, politische Voraussetzungen, Erfolgsbedingungen und Konsequenzen des Binnenmarktprojekts herauszuarbeiten und dabei EG-interne Konflikt- und Blockierungspotentiale sichtbar zu machen. Ausgangspunkt sind folgende Überlegungen: Mit dem Binnenmarktprogramm verbinden sich auf Seiten der Mitgliedsländer der Gemeinschaft unterschiedliche integrationspolitische Konzeptionen. Wirtschaftsstruktur, ordnungspolitische Ausrichtung, wirtschaftspolitische Prioritäten und europapolitische Leitbilder bestimmen die Interessen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die verschiedenen Elemente des Binnenmarktprogramms. Die Vollendung des Binnenmarktes setzt die Überwindung politischer und administrativer Schranken voraus, deren Bedeutung häufig nicht genügend beachtet wird.

Nach einer Ortsbestimmung des Binnenmarktprogramms im Integrationsprozeß wird die Strategie des Weißbuchs analysiert und auf zwei unterschiedliche integrationspolitische Konzeptionen, Marktintegration und die Verzahnung von Markt- und Politikintegration, bezogen. Anschließend werden die nationalen Prioritäten der wichtigsten Mitgliedstaaten vorgestellt. Dabei wird deutlich, daß nationale Regierungen nicht ohne weiteres bereit sind, auf Kompetenzen und Steuerungsressourcen zu verzichten, ohne sich gegenüber den Folgen der Marktintegration rückversichern zu können. Ebenso wird gezeigt, daß das Binnenmarktprojekt einen Qualitätssprung in der transnationalen Verwaltungskooperation verlangt. Die bisherigen Fortschritte bei der Verwirklichung des Binnenmarktes dem Umstand zu verdanken sind, daß das Projekt den gemeinsamen Nenner unterschiedlicher Zielvorstellungen bildet. Die Schwierigkeit der Binnenmarktpolitik liegt darin, daß sie der Legitimation im nationalen Rahmen bedarf, in dem sich heute politische Verantwortlichkeit und Handlungsfähigkeit nicht mehr decken.

Wolfgang Schumann/Peter Mehl: Bundesdeutsche Interessen und gemeinsame Außenhandelspolitik der EG

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24—25/89, S. 36—46

Wenn in der Bundesrepublik derzeit von Handelspolitik die Rede ist, dann vor allem von der EG-internen Handelspolitik und dem bis 1992 zu schaffenden Binnenmarkt. Für die Bundesrepublik als Exportnation ist aber auch der Handel mit Ländern außerhalb der EG, mit denen knapp 50 Prozent des Außenhandels abgewickelt werden, außerordentlich wichtig. Von daher besitzt sie ein gleichermaßen großes Interesse an der Vollendung des Binnenmarktes wie an einem möglichst liberalen Welthandelsregime. Die Bundesrepublik ist jedoch in der Gestaltung ihrer Handelspolitik gegenüber Drittländern in die Außenhandelspolitik der Gemeinschaft eingebunden.

Möglichkeiten und Grenzen deutscher Interessenvertretung im Rahmen der gemeinsamen Außenhandelspolitik werden erstens bestimmt von der Kompetenzverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten, zweitens von den handelspolitischen Entscheidungsstrukturen und -verfahren, in die die Mitgliedstaaten ihre Forderungen „einspeisen“, und drittens schließlich von den handelspolitischen Interessen und Positionen der Mitgliedstaaten, die zu einem Ausgleich gebracht werden müssen. Die Analyse dieser Determinanten ergibt, daß die gemeinsame Außenhandelspolitik der EG in entscheidendem Maße durch die Mitgliedstaaten und ihre Interessenlagen sowie die daraus resultierenden Kräftekonstellationen bestimmt wird. Die Bundesrepublik hat es schon heute schwer, ihre Interessen zum Tragen zu bringen, steht sie doch einer großen Mehrzahl von Mitgliedstaaten gegenüber, die deutlich protektionistischer orientiert sind.

Die Schwierigkeiten für eine Vertretung der bundesdeutschen Interessen werden mit fortschreitender Realisierung des Binnenmarktes noch zunehmen, weil der in diesem Zusammenhang notwendige Wegfall nationaler Schutzmöglichkeiten für die betroffenen Mitgliedstaaten nur bei entsprechender Anhebung des Außenschutzes der Gemeinschaft akzeptabel sein dürfte. Die Bundesrepublik wird deswegen häufiger als früher den Forderungen ihrer Partner nach verstärktem Außenschutz nachgeben müssen, um damit den freien Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehr innerhalb der EG sichern zu können.