



Oktober 2003

Nr. 8

# EU-Monitor

## Beiträge zur europäischen Integration

In Zusammenarbeit mit

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

### Wachstum und Wohlfahrt in Europa – eine Agenda

- Die Verbesserung der Wachstumsbedingungen sowie die wirtschaftliche Integration sollten wirtschaftspolitischen Vorrang in der EU erhalten.
- Eine vertiefte Integration kann die Produktivität und das Wachstumspotenzial erhöhen.
- Die Eurostaaten müssen grundlegende Reformen bei den Staatsausgaben durchführen. Das Ziel nahezu ausgeglichener Haushalte darf nicht länger verschoben werden.
- Das Verfahren bei übermäßigen Defiziten ist die einzige Notbremse gegen stabilitätsgefährdende Haushaltspolitik. Als verbindliche und einfache Regel sollte das 3%-BIP-Kriterium beibehalten werden.
- Die wirtschaftspolitische Koordinierung sollte nicht mit zu detaillierten Zielvorgaben und Berichtspflichten überfrachtet werden.
- Der Zielkatalog des europäischen Verfassungsentwurfs lässt eine klare Ausrichtung an offenen Märkten und freiem Wettbewerb vermissen.
- Die Verwirklichung des Binnenmarkts für Güter durch eine verstärkte Nutzung der wechselseitigen Anerkennung ist vordringlich.
- Die Integration der Dienstleistungsmärkte sollte durch einen horizontalen Ansatz zum Abbau aller Schranken vorangetrieben werden.
- Die EU sollte einen Binnenmarkt für alle Netzindustrien bis spätestens 2010 schaffen.
- Steuerbarrieren müssen abgebaut werden. Die Unternehmensregulierung sollte einem Wachstumstest unterworfen werden.
- Der Finanzbinnenmarkt braucht Regelungen für Privatkundenmärkte, eine Europäische Finanzaufsicht und eine Rationalisierung der Infrastruktur.
- Neue Möglichkeiten der Arbeitsteilung in der vergrößerten EU bieten zusätzliche Wachstumschancen.

#### Autoren:

Prof. Dr. Elke Thiel, SWP, +49 30 880-07-203 (elke.thiel@swp-berlin.org)

Barbara Böttcher, +49 69 910-31787 (barbara.boettcher@db.com)

Dr. Klaus Günter Deutsch, +49 30 3407-3682 (klaus.deutsch@db.com)

#### Anschrift SWP:

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin

#### Editor:

Ulrich Schröder  
+49 69 910-31704  
ulrich.schroeder@db.com

#### Publikationsassistenz:

Martina Ebling  
+49 69 910-31710  
martina.ebling@db.com

#### Deutsche Bank Research

Frankfurt am Main  
Deutschland

#### Internet:

<http://www.dbresearch.de>

**E-mail:** [marketing.dbr@db.com](mailto:marketing.dbr@db.com)

**Fax:** +49 69 910-31877

#### DB Research Management

Norbert Walter

# Gliederung

Vorbemerkung .....	3
I. Thesen .....	4
II. Eine Agenda für Wachstum - Thesen und Argumente .....	6
1. Der Wachstumspolitik Vorrang einräumen .....	6
2. Wohlfahrt und Wachstum durch Integration fördern .....	7
3. Eine wachstumsförderliche Stabilitätspolitik verfolgen .....	8
4. Den Stabilitätspakt einhalten .....	9
5. Die wirtschaftspolitische Koordinierung sinnvoll gestalten .....	10
6. Implikationen des Europäischen Konvents: Für eine wachstumsfreundliche Wirtschaftsordnung sorgen .....	11
7. Einen Gemeinsamen Markt in Europa herstellen .....	13
8. Den Binnenmarkt für Dienstleistungen schaffen .....	14
9. Den Binnenmarkt für Netzindustrien vollenden .....	16
10. Den Abbau der Querschnittsbarrieren voranbringen .....	18
11. Den Finanzbinnenmarkt schaffen .....	19
12. Die Wachstumschancen der Erweiterung nutzen .....	22

## Vorbemerkung

Die schwache Entwicklung des wirtschaftlichen Wachstums in vielen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist nicht nur der schwachen Konjunktur der Weltwirtschaft geschuldet. Vielmehr verzeichnen mehrere Volkswirtschaften in der EU einen langfristigen Rückgang des Wachstumspotenzials. Hinzu kommt die in den letzten Jahren ins breite öffentliche Bewusstsein getretene Problematik der gesellschaftlichen Alterung, welche die langfristigen Wachstumschancen dämpft.

Eine Reihe von Fragen drängt sich auf: Geht Europa dem wirtschaftlichen Niedergang entgegen? Sind die Lissabonner Zielsetzungen der EU, Europa bis zum Ende des Jahrzehnts zum Wachstumspol der Weltwirtschaft zu machen, ohne Basis? Haben Binnenmarkt und Währungsunion bisher nichts oder nur zu wenig bewirken können?

In aller Verkürzung lauten die Antworten: Die Zukunftsaussichten sind demografiebedingt nicht rosig. Wohlfahrt und Wachstum in der EU sind zukünftig wohl nur durch eine konsequentere Wachstumspolitik im nationalen Rahmen wie auf EU-Ebene zu erzielen. Nationale Struktur-reformen in den Arbeits- und Kapitalmärkten, weitere Liberalisierungsschritte in den Gütermärkten und eine wachstumsförderliche Stabilitätspolitik müssen Hand in Hand gehen. Europa wird aber kaum zum Wachstumspol der Welt werden; realistischerweise muss es bemüht sein, seinen eigenen Beitrag zu leisten. Trotz Binnenmarkt und Währungsunion hat sich die Kluft im Potenzialwachstum zu den USA seit Mitte der neunziger Jahre nicht nur nicht geschlossen, sondern sogar vergrößert.

Welche mittel- und langfristigen Perspektiven ergeben sich für die Förderung von Wohlfahrt und Wachstum in der EU? Und welche Rolle kann der Integrationspolitik darin zukommen? Deutsche Bank Research und die Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, haben sich in einem Expertenseminar mit externen Wissenschaftlern, Mitarbeitern der Europäischen Kommission, der deutschen Bundesregierung sowie verschiedener Unternehmensvertreter mit diesen Fragen befasst. Das Seminar fand am 4. und 5. Juli 2003 im Hause der SWP in Berlin statt. Die Autoren des nachfolgenden Thesenpapiers haben von den qualitativ hochwertigen Referaten der Teilnehmer sowie von der kontroversen Diskussion sehr profitiert. Dafür sei allen gedankt. Die Verantwortung für die Thesen und die Argumentation tragen allein die Autoren.

Berlin und Frankfurt, im Oktober 2003.

### Die Zielsetzung des Europäischen Rates (Treffen in Lissabon, März 2000):

„...die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen.“

## I. Die Thesen

**These 1:** Die Förderung der Wohlfahrt und des Wachstums durch die Mitgliedstaaten und eine vertiefte wirtschaftliche Integration in der EU verdient absolute wirtschaftspolitische Priorität. Die Entwicklung des Potenzialwachstums in großen Volkswirtschaften, die gesellschaftliche Alterung und weltwirtschaftliche Wettbewerbsprozesse legen eine stringente Wachstumsorientierung in der EU nahe.

**These 2:** Die Wohlfahrts- und Wachstumschancen einer vertieften wirtschaftlichen Integration in der EU sind bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Durch eine tiefere Integration der Märkte wird eine effizientere Allokation von Kapital ermöglicht, die große Chancen für die nachhaltige Erhöhung des Produktivitätswachstums und der Wachstumsrate der Volkswirtschaften in der EU beinhaltet.

**These 3:** Preisstabilität und solide öffentliche Finanzen schaffen günstige Rahmenbedingungen für das Wirtschaftswachstum. Die politisch unabhängige Europäische Zentralbank und der Stabilitäts- und Wachstumspakt als Instrument der Haushaltsdisziplin sind nach diesem Grundsatz gestaltet. Das Ziel eines nicht-inflationären Wachstums sollte in Artikel I-3 des Verfassungsvertrags aufgenommen werden. Die Eurostaaten stehen vor der Aufgabe, grundlegende Reformen bei den Staatsausgaben vorzunehmen. Das im Stabilitätspakt verankerte mittelfristige Ziel nahezu ausgeglichener Haushalte darf nicht länger verschoben werden.

**These 4:** Der Stabilitätspakt läuft Gefahr, schon bei der ersten Bewährungsprobe außer Kraft gesetzt zu werden. Kritiker verweisen auf die prozyklische Wirkung der Haushaltskonsolidierung, wenn damit erst begonnen wird, wenn bereits ein übermäßiges Defizit besteht. Die Kommission ist daher dazu übergegangen, die Haushaltsüberwachung verstärkt an der Entwicklung des strukturellen Defizits zu orientieren. Als verbindliche und einfache Regel sollte das 3%-BIP-Kriterium jedoch beibehalten werden. Das Defizitverfahren ist die einzige Notbremse gegen stabilitätsgefährdende Haushaltspolitik.

**These 5:** Die Verantwortung für die Wirtschaftspolitik liegt in der EWWU in erster Linie bei den Mitgliedstaaten. Die Koordinierungsinstrumente wurden jedoch erheblich ausgebaut. Die Grundorientierung, eine wachstums- und stabilitätsorientierte makroökonomische Politik und marktwirtschaftliche Reformen, ist zu begrüßen. Die Möglichkeiten der Koordinierung werden jedoch bei weitem überschätzt, insbesondere auch im Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents. Bestrebungen, die Methode der offenen Koordinierung immer weiter zu verfeinern, erhöhen den bürokratischen Aufwand in den Mitgliedstaaten wie in Brüssel, ohne dass sich die Ergebnisse sichtbar verbessern.

**These 6:** Die Wirtschaftsordnung der EU ist von entscheidender Bedeutung für wachstumsfreundliche Rahmenbedingungen. Wettbewerb und offene Märkte müssen die vorherrschenden Grundprinzipien sein. Mit dem europäischen Verfassungsentwurf droht der EU-Wirtschaftsordnung eine Dominanz sozialpolitischer Ziele.

**These 7:** Die Verwirklichung eines Gemeinsamen Marktes stellt die wichtigste wachstumspolitische Aufgabe der EU dar. Trotz beachtlicher Erfolge auf dem Weg zum Binnenmarkt für Güter sollte die Regulierung stärker an der wechselseitigen Anerkennung ausgerichtet werden, um die Märkte zu liberalisieren.

**These 8:** Der Binnenmarkt für Dienstleistungen sollte durch einen horizontalen Ansatz zur Reduzierung oder Beseitigung von Marktzugangsbarrieren entlang der gesamten Wertschöpfungskette, gekoppelt mit anspruchsvollen branchenspezifischen Zielsetzungen für die Marktintegration, vorangetrieben werden.

**These 9:** Trotz bestimmter Fortschritte in der Liberalisierung einzelner netzabhängiger Branchen in den letzten zwei Jahrzehnten fehlt es mehrheitlich bisher an einer klaren Zielvorgabe zur Schaffung eines Binnenmarkts bzw. an ausreichenden Umsetzungsfortschritten. Die EU sollte einen endgültigen Fahrplan zur Integration dieser Branchen bis spätestens 2010 aufstellen, die entscheidenden strategischen Schritte benennen und nationale Reformprozesse beschleunigen.

**These 10:** Die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes wird durch horizontale Barrieren, insbesondere durch Steuern, und durch Regulierung behindert. Ein Maßnahmenpaket zum Abbau von Steuerbarrieren und eine klare wachstumspolitische Prioritätensetzung in den politischen Institutionen der Gemeinschaft sind erforderlich. Die EU sollte alle regulatorischen Maßnahmen einem „Wachstumstest“ unterwerfen.

**These 11:** Der Gemeinsame Markt für Kapital ist noch nicht geschaffen. Im Bank-, Versicherungs- und Fondsgeschäft bestehen Marktbarrieren und -verzerrungen vieler Art fort. Die rechtlichen Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten unterscheiden sich erheblich. Die Märkte sind noch entsprechend stark national segmentiert. Aufsichtsrechtliche Reformen, eine Rationalisierung der Infrastruktur und verbesserte rechtliche Rahmenbedingungen müssen Hand in Hand gehen mit einer Konsolidierung der Finanzbranche im Zuge von Fusionen und Zusammenschlüssen.

**These 12:** Mit der Erweiterung erhält die wirtschaftliche Integration wichtige Impulse. Neue Möglichkeiten der Arbeitsteilung in der vergrößerten EU bieten zusätzliche Wachstumschancen. Gleichzeitig ist es eine erhebliche Herausforderung, in einem Binnenmarkt der 25+ Staaten mit einem sehr unterschiedlichen Lebensstandard einen weitgehend einheitlichen Regelungsrahmen zu gewährleisten. Ein vorzeitiger Beitritt zur EWWU wäre für den Aufholprozess gefährlich.

## II. Eine Agenda für Wachstum – Thesen und Argumente

### 1. Der Wachstumspolitik Vorrang einräumen

*These 1: Die Förderung der Wohlfahrt und des Wachstums durch die Mitgliedstaaten und eine vertiefte wirtschaftliche Integration in der EU verdient absolute wirtschaftspolitische Priorität. Die Entwicklung des Potenzialwachstums in großen Volkswirtschaften, die gesellschaftliche Alterung und weltwirtschaftliche Wettbewerbsprozesse legen eine stringente Wachstumsorientierung in der EU nahe.*

Die bemerkenswerten Wohlstandssteigerungen in den Mitgliedstaaten der EU in den letzten Jahrzehnten beruhen vor allem auf wirtschaftlichem Wachstum dank steigender Produktivität. Das Pro-Kopf-Einkommen wuchs z.B. in den vier größten Volkswirtschaften Europas – Deutschland, Frankreich, Italien, Großbritannien – im Schnitt der letzten drei Jahrzehnte um mehr als zwei Prozent pro Jahr. Das hohe Niveau an Staatsausgaben, v.a. für soziale Zwecke, sowie das inzwischen hohe Regulierungsniveau im Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherschutz in vielen Mitgliedstaaten fußt auf dem dadurch erreichten Wohlstand.

Die Wohlfahrts- und Wachstumsperspektiven haben sich jedoch eingetrübt. In den nächsten Jahrzehnten werden die Mitgliedstaaten wie die Gemeinschaftsinstitutionen der Stärkung der Wachstumskräfte höhere Priorität einräumen müssen. Die Spielräume für wohlfahrtsstaatliche und regulatorische Politik werden spürbar abnehmen. Die weitere Vertiefung der europäischen Wirtschaftsintegration kann dagegen einen Beitrag zur Stärkung der Wachstumskräfte leisten, da die wirtschaftlichen Chancen des Binnenmarkts und des Euro noch nicht voll genutzt werden. Gleichwohl werden die zentralen Herausforderungen zur Stärkung der Angebotskräfte durch die Liberalisierung von Arbeitsmärkten, die Stärkung von Bildung, Forschung und Innovation sowie die Reduzierung der Belastung der Produktionsfaktoren mit Steuern und Abgaben vor allem durch nationale wirtschafts- und sozialpolitische Reformen bewältigt werden müssen.

Europas Volkswirtschaften wachsen seit Mitte 2000 kaum noch. Die Potenzialwachstumsraten und die realen Wachstumsraten in den großen kontinentalen Volkswirtschaften der EU sind seit den achtziger Jahren im Schnitt hinter die Entwicklung in den USA zurückgefallen. Während die EU seit Mitte der neunziger Jahre ein jährliches reales Wachstum des Inlandsprodukts von 2,3 Prozent aufwies, lagen die Vereinigten Staaten mit 3,3 Prozent vorn. Auch das Wachstumspotenzial in den USA wird auf rund einen Prozentpunkt höher geschätzt (3 – 3,5% zu etwa 2,5% in der EU).<sup>1</sup> Den entscheidenden Grund für die Divergenz weltweiter Wachstumsentwicklungen sieht die OECD in der Arbeitsproduktivität und Beschäftigung.<sup>2</sup> Dies trifft insbesondere auch auf die deutsche Sonderentwicklung zu.<sup>3</sup>

**Wachstum war Voraussetzung für Wohlfahrt und Sozialpolitik**

**Trübe Wachstumsperspektiven erfordern neue Prioritäten**

**Eine vertiefte wirtschaftliche Integration zählt dazu**

**Nationale Reformen unabdingbar**

**Europa blieb im Wachstum hinter den USA zurück**

**Wachstumspotenzial hinkt ebenfalls hinterher**

**Beschäftigung und Arbeitsproduktivität geben den Ausschlag**

<sup>1</sup> Insbesondere sank das Wachstumspotenzial der deutschen Volkswirtschaft von über zwei Prozent in der ersten Hälfte der neunziger Jahre auf rund 1½ Prozent heute ab; das reale durchschnittliche Wachstum lag seit 1996 ebenfalls bei 1,3 Prozent und nur wenig über dem japanischen Wert (1,1%). Für die EU siehe Denis et al. (2002).

<sup>2</sup> OECD (2003a).

<sup>3</sup> Deutsch et al. (2002), Bergheim, Neuhaus (2002), Europäische Kommission (2002d).

Für die nächsten Jahrzehnte erwartet die OECD ein Wachstumspotenzial für die EU-Volkswirtschaften in Höhe von nur noch 1,2 Prozent (bis 2025) bzw. 0,5 Prozent (bis 2050) pro Jahr; Ökonomen der Europäischen Kommission haben für alle fünf Jahrzehnte ein Potenzialwachstum von rund 1,3 Prozent pro Jahr geschätzt.<sup>4</sup> Die entscheidenden Ursachen sind in der bis 2050 um ca. 40 Millionen Personen sinkenden Bevölkerungszahl in den heutigen EU-Staaten und in der steigenden Lebenserwartung der Bevölkerung zu sehen.<sup>5</sup> Die gesellschaftlichen Alterungstrends werden weitreichende Auswirkungen auf die Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials und somit auf den Einsatz des Produktionsfaktors Arbeit, auf den – zumindest teilweise komplementären – Einsatz von Kapital und auf den technischen Fortschritt zeitigen. Vieles spricht dafür, dass der Kapitaleinsatz und der technische Fortschritt negativ von der demografischen Entwicklung beeinflusst werden und sich nur verhalten entwickeln dürften. Wachsende finanzielle Belastungen der Bürger und Leistungseinbußen in der sozialen Sicherung zeichnen sich darüber hinaus bereits ab.

Obwohl der Lebensstandard der Bürger in den nächsten Jahrzehnten sich sehr wahrscheinlich auch trotz sinkender Wachstumsrate erhöhen dürfte, wird das relative Gewicht Europas in der Weltwirtschaft wohl dauerhaft sinken. Nur ein intern tiefer integriertes, nach außen und innen wirtschaftlich offenes und die eigenen Wachstumspotenziale konsequent nutzendes Europa wird überhaupt in der Lage sein, als Standort für die Produktion von Gütern und Dienstleistungen ausreichend attraktiv zu bleiben.

## 2. Wohlfahrt und Wachstum durch Integration fördern

*These 2: Die Wohlfahrts- und Wachstumschancen einer vertieften wirtschaftlichen Integration in der EU sind bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Durch eine tiefere Integration der Märkte wird eine effizientere Allokation von Kapital ermöglicht, die große Chancen für die nachhaltige Erhöhung des Produktivitätswachstums und der Wachstumsrate der Volkswirtschaften in der EU beinhaltet.*

Die wirtschaftliche Integration von Volkswirtschaften bietet in der Regel große Chancen, durch eine vertiefte internationale Arbeitsteilung die Produktion von Gütern und Dienstleistungen effizienter zu gestalten und den Verbrauchern Wohlfahrtsgewinne durch vermehrte Wahlmöglichkeiten und niedrigere Preise zu verschaffen. In den mehr als vier Jahrzehnten europäischer Integration ist dies auf den Märkten für gewerbliche Erzeugnisse auch bereits in großem Umfang erfolgt; bei Dienstleistungen und bei netzabhängigen Industrien sind diese Wirkungen erst in Ansätzen zu verzeichnen gewesen. Die positiven Effekte der europäischen Wirtschaftsintegration wurden durch die wachsende internationale Arbeitsteilung, vor allem im internationalen Handel, verstärkt. Die äußere Liberalisierung bewirkte weitere Effizienzgewinne über die europäische interne Liberalisierung hinaus. Zugleich stärkte die Integration die europäischen Anbieter im internationalen Wettbewerb.

### Wachstumsaussichten bis 2050 klaffen weit auseinander

### Bevölkerungsentwicklung lässt Europa zurückfallen

### Attraktivität des Standortes Europa steht auf dem Spiel

### Wohlfahrtsgewinne durch internationale Arbeitsteilung

<sup>4</sup> Gräf (2003: 1); McMorrow und Röger (2003).

<sup>5</sup> Bräuninger et al. (2002).

Generell hat die europäische Integration sowohl statische wie dynamische Erhöhungen des Wachstums und dauerhafte Erhöhungen des Trendwachstums in Europa gefördert.<sup>6</sup> Die „statischen“ Effekte auf das Wachstumsniveau der Volkswirtschaften sind im größeren Wettbewerb und sinkenden Kosten des grenzüberschreitenden Handels im Binnenmarkt sowie in der höheren Mobilität des Faktors Kapital zu sehen. Durch diese großen Reformschritte ist das Einkommensniveau in der EU mehrfach erhöht worden.

Der Integration kann man jedoch mit guten Gründen auch „dynamische Effekte“ zuschreiben; die Integration hat sich positiv auf die Akkumulation von Produktionsfaktoren selbst ausgewirkt. Solche dynamischen Effekte durch eine höhere Investitionstätigkeit sind insbesondere im Vorfeld und während der Umsetzung des „Binnenmarkt 1992“-Programms zu beobachten gewesen. Akkumulationseffekte können zudem im Rahmen einer vertieften Finanzmarktintegration in der EU durch niedrigere Kapitalkosten und eine bessere Kapitalallokation in einem größeren Wirtschaftsraum ausgelöst werden.

Die wirtschaftliche Integration dürfte darüber hinaus auch dauerhafte Auswirkungen auf das Wachstumstempo der Volkswirtschaften gezeitigt haben. Dies resultiert erstens aus der Realisierung von Größenvorteilen in der industriellen Produktion. Die Herausbildung eines integrierten Wirtschaftsraums in Europa hat wahrscheinlich eine nachhaltige Wirkung auf die Investitionstätigkeit und den Produktionsfaktor Kapital entfaltet und die Wachstumsrate dauerhaft angehoben. Durch die Schaffung eines größeren Marktes konnten Größenvorteile in der Produktion realisiert werden, z.B. in der Luft- und Raumfahrt, die wiederum überhaupt erst eine nachhaltige Investitionstätigkeit und den Aufbau eines Kapitalstocks ermöglicht haben.

Zweitens erhöhen Produktmarktreformen – die Privatisierung von Unternehmen, die Wettbewerbsintensität auf Märkten, das Regulierungsumfeld – das Produktivitätswachstum von Volkswirtschaften. Die EU hat nachhaltige Impulse zur Privatisierung von Staatsunternehmen gegeben, einen liberaleren Marktzugang für neue Anbieter forciert und das Regulierungsumfeld durch das Binnenmarkt-Programm wettbewerbsfreundlicher gestaltet. Über alle diese Kanäle wurden auch nachhaltige Produktivitätssteigerungen erzielt.<sup>7</sup> So konnten niedrigere Preise für die Verbraucher erreicht werden.

### 3. Eine wachstumsförderliche Stabilitätspolitik verfolgen

*These 3: Preisstabilität und solide öffentliche Finanzen schaffen günstige Rahmenbedingungen für das Wirtschaftswachstum. Die politisch unabhängige Europäische Zentralbank und der Stabilitäts- und Wachstumspakt als Instrument der Haushaltsdisziplin sind nach diesem Grundsatz gestaltet. Das Ziel eines nicht-inflationären Wachstums sollte*

#### Statische und dynamische Niveaueffekte bedeutsam

##### Statische Effekte:

- Wettbewerb
- Faktormobilität
- Handelskosten

##### Dynamische Effekte:

- Investitionstätigkeit
- Effiziente Allokation

#### Wirkungen der Integration auf Wachstumstrend vorhanden, aber schwach

- Skalenvorteile

- Wettbewerbsintensität der Märkte

- Produktivität der Unternehmen

**Ein nicht-inflationäres Wachstum muss eindeutig Ziel der Union bleiben**

<sup>6</sup> Die Erörterung hat sehr von einem Vortrag von Herrn Dr. Jürgen Kröger, Europäische Kommission, profitiert (Kröger 2003).

<sup>7</sup> OECD (2003a, 2000). Salgado schätzt, dass Produktmarkt- und Handelsreformen in den Jahren von 1985 bis 1995 die Wachstumsrate der totalen Faktorproduktivität in 20 OECD-Staaten um etwa 0,1 bis 0,15 Prozentpunkte angehoben haben (Salgado 2002). Generell spielen die firmeninternen Produktivitätssteigerungen in den kontinentaleuropäischen Volkswirtschaften eine wichtigere Rolle in der Erklärung der Wachstumsentwicklung als liberale Markteintritts- und Marktaustrittsregelungen, die gemäß der OECD in anderen Industrieländern von größerer Bedeutung waren und sind, siehe OECD (2003a, b).



*in Artikel 1-3 des Verfassungsvertrags aufgenommen werden. Die Eurostaaten stehen vor der Aufgabe, grundlegende Reformen bei den Staatsausgaben vorzunehmen. Das im Stabilitätspakt verankerte mittelfristige Ziel nahezu ausgeglichener Haushalte darf nicht länger verschoben werden.*

Hohe öffentliche Defizite gelten als eine der Ursachen für das unbefriedigend niedrige Wirtschaftswachstum der europäischen Volkswirtschaften. Sie führen zu höheren Zinsen und verschlechtern damit die Finanzierungsbedingungen für private Investitionen. Sie sind eine latente Gefahr für die stabilitätsorientierte Geldpolitik: Einerseits würde der Versuch der Europäischen Zentralbank, mit einer restriktiven Politik gegenzusteuern, das Zinsniveau weiter erhöhen; das Gegeneinander von Geldpolitik und Fiskalpolitik würde zu einem unbefriedigenden *policy mix* führen. Andererseits könnte die EZB bei einem übermäßigen Anstieg der Staatsschulden unter Druck geraten, ihren Stabilitätscurs zu lockern und die Staatsschuld zu monetarisieren. Um den Risiken zu begegnen, die eine unsolide Finanzpolitik für die Geldpolitik haben kann, wurde im Maastricht-Vertrag das Verfahren der multilateralen Haushaltsüberwachung eingeführt und durch die sekundärrechtlichen Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes präzisiert (vgl. Kasten).

Vor allem kleine und mittlere Eurostaaten haben den Stabilitätspakt als Anker der Haushaltsdisziplin genutzt. Dagegen haben die großen Eurostaaten das Ziel mittelfristig nahezu ausgeglichener Haushalte (ursprünglich 2001) wiederholt verschoben. Als sich das Wirtschaftswachstum nach einer Boomphase in den ersten beiden Eurojahren ab 2001 wieder erheblich abschwächte, stiegen die überwiegend strukturell bedingten öffentlichen Defizite bedrohlich an. Neben Portugal wurden 2002/2003 gegenüber Deutschland und Frankreich Verfahren wegen übermäßiger Defizite eingeleitet.

Die Finanzpolitik steht in fast allen Eurostaaten vor einer doppelten Herausforderung: Durch die Verschlechterung der Altersstruktur der Bevölkerung kommen spätestens ab 2010 Belastungen auf die gesetzlichen Sozialsysteme zu, die ohne grundlegende Anpassungen nicht zu finanzieren sind. Gleichzeitig schränkt der Rückgang des Potenzialwachstums den Finanzierungsspielraum für sozialstaatliche Leistungen ein (vgl. These 1). Die Haushaltspolitik muss *schon jetzt* notwendige Anpassungen bei den Staatsausgaben in die Wege leiten, um eine nachhaltige Finanzierung sicherzustellen, wenn der demografische Faktor ab 2015 voll durchschlägt.

#### 4. Den Stabilitätspakt einhalten

*These 4: Der Stabilitätspakt läuft Gefahr, schon bei der ersten Bewährungsprobe außer Kraft gesetzt zu werden. Kritiker verweisen auf die prozyklische Wirkung der Haushaltskonsolidierung, wenn damit erst begonnen wird, wenn bereits ein übermäßiges Defizit besteht. Die Kommission ist daher dazu übergegangen, die Haushaltsüberwachung verstärkt an der Entwicklung des strukturellen Defizits zu orientieren. Als verbindliche und einfache Regel sollte das 3%-BIP-Kriterium jedoch beibehalten werden. Das Defizitverfahren ist die einzige Notbremse gegen stabilitätsgefährdende Haushaltspolitik.*

Als verbindliches Instrument zur Sicherung der Haushaltsdisziplin ist der Stabilitätspakt kaum ausbaufähig. Viele der „Verbesserungsvorschläge“ stellen mehr oder weniger deutlich darauf ab, die Ziele zu flexibilisieren und das Verfahren der Haushaltsüberwachung zum Ansatzpunkt für eine generelle wirtschafts- und finanzpolitische ex ante Koordinierung in der Eurozone zu machen, was mit dem Stabilitätspakt

#### Finanzpolitik muss Stabilitätscurs der Geldpolitik unterstützen

##### Stabilitäts- und Wachstumspakt

Eindeutige Zielsetzung des Stabilitätspaktes ist die Sicherung der Haushaltsdisziplin. Eine generelle finanzpolitische ex ante Koordinierung ist nicht beabsichtigt. Die Haushaltsentwicklung unterliegt einem Monitoring von Kommission und Rat (Stabilitätsprogramme). Mittelfristige nahezu ausgeglichene Haushalte oder Überschüsse sollen sicherstellen, dass das öffentliche Defizit auch in ungünstigen Konjunkturlagen unter der 3%-BIP-Grenze bleibt, und Frühwarnungen sollen darauf aufmerksam machen, dass die erforderlichen Maßnahmen zur Korrektur des Haushaltes ergriffen werden müssen. Wird die Obergrenze von 3% des BIP überschritten, muss das Verfahren übermäßiger Defizite mit Sanktionsinstrumenten eingeleitet werden.

#### Anpassungen bei den Staatsausgaben nicht hinausschieben

nie beabsichtigt war. Damit der Stabilitätspakt weiterhin Stabilitätsanker sein kann, darf die eindeutige Zielsetzung, „durch gesunde Finanzen die Bedingungen für Wachstum und Beschäftigung zu verbessern“, nicht aufgegeben werden. Eine empirische Untersuchungen für die Eurostaaten zeigt, dass ein *trade off* zwischen Haushaltskonsolidierung und Wachstum nicht bestand. Die Haushaltskonsolidierung der neunziger Jahre ging meist mit einem Wachstum einher, das höher war als in den siebziger und achtziger Jahren, als die öffentlichen Defizite aufgebaut wurden.<sup>8</sup>

Aus ökonomischer Sicht sind dauerhaft „gesunde Finanzen“ eine Frage der gesamten Finanzverfassung und der Qualität der staatlichen Einnahmen- und Ausgabenpolitik. Eine Bewertung dieser Faktoren würde eine zutreffendere Beurteilung der öffentlichen Finanzlage erlauben. Die Einbeziehung des strukturellen Defizits in die Beurteilung könnte ein Ansatzpunkt sein, um die Eurostaaten zu einem anti-zyklischen Haushaltsverhalten im gesamten Konjunkturverlauf zu veranlassen, was auch der Logik des Stabilitätspaktes besser entspräche. Frühwarnungen könnten dann gegebenenfalls auch ausgesprochen werden, wenn ein Mitgliedsland – wie Irland im Haushaltsjahr 2001 – eine konjunkturelle Überhitzung noch durch Steuersenkungen und höhere Staatsausgaben verstärkt.

Doch ganz abgesehen von den Schwierigkeiten, technisch messbare, vergleichbare und politisch akzeptierte Bewertungsmaßstäbe für die Qualität finanzpolitischer Maßnahmen aufzustellen, ist zu bezweifeln, dass die Regierungen bereit sein würden, sich einer so weitgehenden Haushaltskontrolle zu unterziehen, die auch verbindlich sein müsste, um wirksam zu sein. Als einfache Regel hat das Defizitkriterium den Vorteil, relativ gut messbar und transparent zu sein. Die Einleitung des Defizit-Verfahrens, mit einer hohen öffentlichen Wahrnehmung und Sanktionsmöglichkeiten, ist das einzige verbindliche Instrument, das der Stabilitätspakt bietet.

## 5. Die wirtschaftspolitische Koordinierung sinnvoll gestalten

*These 5: Die Verantwortung für die Wirtschaftspolitik liegt in der EWWU in erster Linie bei den Mitgliedstaaten. Die Koordinierungsinstrumente wurden jedoch erheblich ausgebaut. Die Grundorientierung, eine wachstums- und stabilitätsorientierte makroökonomische Politik und marktwirtschaftliche Reformen, ist zu begrüßen. Die Möglichkeiten der Koordinierung werden jedoch bei weitem überschätzt, insbesondere auch im Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents. Bestrebungen, die Methode der offenen Koordinierung immer weiter zu verfeinern, erhöhen den bürokratischen Aufwand in den Mitgliedstaaten wie in Brüssel, ohne dass sich die Ergebnisse sichtbar verbessern.*

Vertragliche Koordinierungsinstrumente sind die Grundzüge der Wirtschaftspolitik (Art. 99 EGV) sowie die speziellen Bestimmungen zur Sicherung der Haushaltsdisziplin (Art. 104 EGV) und die Leitlinien für die Beschäftigungspolitik (Art. 125 EGV). Schwerpunkte der im November 1997 beschlossenen Europäischen Beschäftigungsstrategie sind die Arbeitsmarktpolitik und die Reform der Arbeitsmärkte

**Ziel ist die Sicherung der Haushaltsdisziplin ...**

**... und keine ex-ante Koordinierung mit flexibler Zielsetzung**

**Einfache Regeln lassen sich eher durchsetzen**

### **Koordinierungsnetzwerk immer mehr ausgebaut**

Übergeordnetes Instrument sind die Grundzüge der Wirtschaftspolitik (Art. 99 EGV). Für die Finanzpolitik gelten zusätzlich die spezifischen Regelungen zur Vermeidung übermäßiger Defizite (Art. 104). Für die Beschäftigungspolitik wurde in Amsterdam ein eigener Titel eingeführt (Art. 125-130). Die im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie entwickelte informelle „Methode der offenen Koordinierung“ findet in der Lissabon-Strategie zunehmende Anwendung. Sie wurde im Verfassungsentwurf des Konvents unter anderem auch für die Sozialpolitik eingeführt.

<sup>8</sup> Lehment (2002).

(Luxemburg-Prozess). Im Juni 1998 wurde der sogenannte Cardiff-Prozess in Gang gesetzt, im Wesentlichen eine Initiative zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Produkt- und Kapitalmärkte (vgl. Kasten).

Mit der Lissabon-Strategie vom März 2000, die die Europäische Union bis 2010 „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ machen soll, wurden weitere Aufgabenbereiche nationaler Politik in die Koordinierung einbezogen, u. a. in Form quantitativer Zielvorgaben in den Bereichen Bildung, technologische Innovation, Beschäftigung und soziale Integration (vgl. Kasten). Die Methode der offenen Koordinierung, die im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie entwickelt wurde, wurde zum allgemeinen Koordinierungsmodus<sup>9</sup> (vgl. Kasten).

Im Verfassungsentwurf des Konvents wurde die offene Koordinierung für die Sozialpolitik sowie die Bereiche Forschung und technologische Entwicklung, Gesundheitswesen und Industrie eingeführt. Die Koordinierung erfolgt „innerhalb“ der Union bzw. „zwischen“ den Mitgliedstaaten. Die bestehenden nationalen Zuständigkeiten werden gewahrt, jegliche Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ausgeschlossen. Indirekt wächst mit den umfangreichen Koordinierungstätigkeiten der Union der Einfluss der Kommission, die Initiativen ergreifen kann, Leitlinien und Indikatoren formuliert und die Daten auswertet.

Grundidee ist, die innerstaatlichen Akteure auf allen Regierungsebenen, die Sozialpartner und die Bürgergesellschaft in die Umsetzung der ehrgeizigen Lissabon-Strategie einzubeziehen. So soll eine neue Form von *economic governance* mit Synergieeffekten auf allen Seiten entstehen. Im Koordinierungsprozess werden Ideen transportiert, deren Wirkung auf die nationale Politik sich erst auf mittlere Sicht zeigen dürfte. In Deutschland könnte man z.B. in dem langsamen Umdenken von der Frühverrentung zur Erhöhung des Rentenalters auch einen Einfluss der diesbezüglichen beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU sehen. Die Koordinierung läuft jedoch ins Leere, wenn die zur Zielerreichung notwendigen Reformen innenpolitisch nicht durchzusetzen sind. Dass unpopuläre und innenpolitisch umstrittene Reformmaßnahmen durch Leitlinien der EU befördert werden, ist nicht zu erkennen.<sup>10</sup>

## 6. Implikationen des Europäischen Konvents: Für eine wachstumsfreundliche Wirtschaftsordnung sorgen

*These 6: Die Wirtschaftsordnung der EU ist von entscheidender Bedeutung für wachstumsfreundliche Rahmenbedingungen. Wettbewerb und offene Märkte müssen die vorherrschenden Grundprinzipien sein. Mit dem europäischen Verfassungsentwurf droht der EU-Wirtschaftsordnung eine Dominanz sozialpolitischer Ziele.*

Die Frage, wie Europa zukünftig wirtschaftlich verfasst sein soll bzw. ob Änderungen gegenüber den bisherigen vertraglichen Regelungen erforderlich sind, um die Wachstumspotenziale der Mitgliedsländer und damit der Gemeinschaft insgesamt voll ausschöpfen zu können, hat

### Konkrete Koordinierungsvorgaben der Lissabon-Strategie

Den Mitgliedstaaten werden u.a. folgende Vorgaben gemacht: Halbierung der Zahl der 18-24-Jährigen, die keine weiterführende Schul- oder Berufsausbildung haben, bis 2010, Internetzugang für alle Schulen bis 2001 sowie ein elektronischer Zugang zu den grundlegenden öffentlichen Diensten bis 2003, Erhöhung der Beschäftigungsquote von 61% auf nahezu 70% bis 2010, für Frauen von 51% auf 60%. Weitere Ziele sind die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, ein lebenslanges Lernen als Grundbestandteil des europäischen Gesellschaftsmodells, Chancengleichheit und die Reduzierung sozialer Ausgrenzung.

Quelle: Europäischer Rat (2000).

### Offene Koordinierung wird zur Grauzone der Unionstätigkeit

#### Ablauf der offenen Koordinierung

Für die Methode der offenen Koordinierung hat der Europäische Rat in Lissabon folgenden Ablauf vorgegeben:

- Festlegung von Leitlinien für die Union mit jeweils einem genauen Zeitplan für die Verwirklichung der gesetzten Ziele;
- evt. Festlegung quantitativer und qualitativer Indikatoren und Benchmarks als Mittel für den Vergleich der bewährten Praktiken;
- Umsetzung der europäischen Leitlinien in nationale und regionale Politik durch konkrete Ziele und den Erlass entsprechender Maßnahmen unter Berücksichtigung der nationalen und regionalen Unterschiede;
- Regelmäßige Überwachung, Bewertung und gegenseitige Prüfung in einem Prozess, bei dem alle voneinander lernen.

### Beliebigkeit der Ziele des Konvententwurfs verkennt ...

<sup>9</sup> Zur „offenen Methode“ und ihrer politischen Entstehungsgeschichte vgl. insb. Bauer, Knöll (2003).

<sup>10</sup> Thiel (2003a).

bei den Diskussionen des Europäischen Konvents keine herausragende Rolle gespielt.<sup>11</sup> Dies ist einerseits verständlich, weil auch in einer zukünftigen EU die wirtschaftspolitische Verantwortung für Wachstum und Wohlfahrt ganz überwiegend in nationaler Verantwortung liegt. Andererseits wäre es notwendig, sich auch auf europäischer Ebene darüber zu verständigen, welche Prioritätensetzung unter wachstumpolitischen Aspekten geboten ist.

Ordnungspolitisch wird die bisher klare Ausrichtung an offenen Märkten und freiem Wettbewerb durch die Aufnahme zahlreicher sozialer und verteilungspolitischer Absichten in den Zielkatalog der Union verwässert.<sup>12</sup> Das in einer privatwirtschaftlich organisierten Wettbewerbsgesellschaft konstituierende Recht auf Privateigentum fehlt. Das Ziel einer „in hohem Maße wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft“ ist nur eines unter vielen. Damit wird verkannt, dass wirtschaftliches Wachstum die Voraussetzung bildet, um die angesprochenen verteilungspolitischen Ziele erfüllen zu können.

Einige Formulierungen bei der europaweiten Koordinierung der Wirtschaftspolitik haben erneut Bedenken hinsichtlich einer ökonomisch effizienten Aufgabenteilung und der ausreichenden Beachtung des Subsidiaritätsprinzips geweckt. Nach dem Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents gehört die „Förderung und Gewährleistung der Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten“ zu den Zuständigkeiten der Union (Art. I 11, Abs. 3)<sup>13</sup>. Gemäß Art. I 14 trifft die Union Maßnahmen zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik, insbesondere durch die Ausarbeitung der Grundzüge, und zur Koordinierung der Beschäftigungspolitik, insbesondere durch die Ausarbeitung von Leitlinien. Für die Koordinierung in der Eurogruppe sollen besondere Regelungen gelten, was schon lange ein besonderes Anliegen der Verfechter einer stärkeren Koordinierung ist. Wie diese Koordinierungskompetenz im Einzelnen ausgefüllt wird, bleibt abzuwarten. Nicht zu übersehen ist jedoch schon jetzt, dass die Befürworter dieser Regelung die Möglichkeiten der Koordination vielfach überschätzen. Dies kommt nicht zuletzt in vielen für die Kommission erstellten Gutachten zum Ausdruck. Die Verfahren sollten einfach gehalten und die Grundzüge und Leitlinien nicht mit zu vielen Unterzielen und quantitativen Vorgaben befrachtet werden.

Schließlich wird die Sozialpolitik als einer der Bereiche genannt, für die EU-Institutionen und Mitgliedstaaten gemeinsam zuständig sein sollen. Die Union kann hier Initiativen zur Koordinierung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten ergreifen. Damit wird der Eindruck erweckt, dass sich die Kommission in stärkerem Maße in der sozialpolitischen Gesetzgebung engagieren kann und wird.<sup>14</sup>

**... dass Wirtschaftswachstum Grundlage zur Erfüllung verteilungspolitischer Ziele ist**

**Umfassende Koordinierung ist kein Ersatz für eine nachhaltige, wachstumsorientierte Politik des einzelnen Mitgliedstaates**

**Betonung der sozialpolitischen Ziele weckt Erwartungshaltung bei der Bevölkerung**

<sup>11</sup> Ausnahme bildet die Diskussion über die *economic governance* der Eurozone, die im Konvententwurf verstärkt wird.

<sup>12</sup> Artikel 3 des Verfassungsentwurfes nennt u.a.: Vollbeschäftigung, soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, Kampf gegen Ausgrenzung.

<sup>13</sup> Bisher war es Aufgabe der Mitgliedsländer, die Wirtschaftspolitik zu koordinieren.

<sup>14</sup> In diesem Zusammenhang muss auch auf die Grundrechtecharta in dem Verfassungsentwurf verwiesen werden. Diese formuliert eine beträchtliche Anzahl von individuellen Anspruchsrechten (z.B. Recht auf Zugang zu beruflicher Ausbildung und Weiterbildung, Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen), deren rechtliche und finanzielle Konsequenzen für die Wirtschaft noch nicht einzuschätzen sind.

Eine vernünftige Arbeitsteilung zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten ist mit Blick auf die Schaffung wachstumsfreundlicher Rahmenbedingungen essentiell.<sup>15</sup> Potenzielle Interventionskompetenzen für die europäische Ebene können die erfolgreiche wettbewerbsorientierte Integration gefährden. Es darf nicht sein, dass reformbereite Mitgliedstaaten beispielsweise ihre Arbeitsmärkte deregulieren, während auf europäischer Ebene das Regulierungsnetz wieder enger geknüpft wird. Der jetzige Verfassungsentwurf birgt die Gefahr, dass sich die Harmonisierung sozialpolitischer Vorschriften beschleunigt, die Zentralisierungsdynamik noch weiter zunimmt. Erfahrungsgemäß dürfte dies dann auf ein gesamteuropäisch höheres Regulierungsniveau hinauslaufen. In vielen Mitgliedstaaten behindern aber gerade überzogene Arbeits- und Sozialstandards die Leistungsfähigkeit der Märkte. Im Rahmen des Binnenmarkts (und der Internationalisierung) müssen sich auch diese Politikbereiche dem Standortwettbewerb stellen, wenn die europäische Wirtschaft wieder auf einen dynamischen Wachstumspfad zurückkehren soll.<sup>16</sup>

## 7. Einen Gemeinsamen Markt in Europa herstellen

*These 7: Die Verwirklichung eines Gemeinsamen Marktes stellt die wichtigste wachstumspolitische Aufgabe der EU dar. Trotz beachtlicher Erfolge auf dem Weg zum Binnenmarkt für Güter sollte die Regulierung stärker an der wechselseitigen Anerkennung ausgerichtet werden, um die Märkte zu liberalisieren.*

Die Europäische Gemeinschaft erzielte in den Jahren seit ihrer Gründung bis in die frühen achtziger Jahre nur unzureichende Fortschritte auf dem Weg zu einem Gemeinsamen Markt. Erst mit dem Gesetzgebungsprogramm für den „Binnenmarkt 1992“ insbesondere im Bereich der gewerblichen Erzeugnisse sowie mit den nachfolgenden Bemühungen der neunziger Jahre gelang es, bedeutende Fortschritte zu erzielen, den Außenhandel auszuweiten sowie die intra-industrielle Spezialisierung zu vertiefen<sup>17</sup>, die Konsumentenwohlfahrt vor allem in Folge sinkender Preise und Handelsspannen erheblich zu steigern und das Wachstum der EU auf ein leicht höheres Niveau zu heben.<sup>18</sup> Neben größeren statischen Wohlfahrtseffekten<sup>19</sup> spielten auch einige dynamische, investitionsförderliche Wirkungen eine Rolle. Dauerhafte Wettbewerbsimpulse für die Produktivität blieben jedoch gering. Die Produktmarktliberalisierung im Rahmen des Binnenmarkt-Gesetzgebungsprogramms ging nicht weit genug, um starke Produktivitätseffekte in gleichem Ausmaß in den EU-Mitgliedstaaten auszulösen, sieht man von zeitlich begrenzten Impulsen dieser Art für binnenmarktsensible Branchen zu Beginn der neunziger Jahre einmal ab.<sup>20</sup>

<sup>15</sup> Böttcher (2003a).

<sup>16</sup> Für ganz wenige Bereiche, u.a. den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer, mag es gute Gründe für Mindeststandards geben. In der Mehrzahl der Fälle dienen sie jedoch dazu, unbequeme Standortkonkurrenz auszuhebeln. Diese „strategy of raising rivals' costs“ dürfte im Rahmen der Erweiterung für viele Altmitglieder noch interessanter werden, da auf diesem Wege die Wettbewerbs- und Kostenvorteile der neuen Mitglieder aus Mittel- und Osteuropa eingegrenzt werden können.

<sup>17</sup> Europäische Kommission (2003a, 1996), Sapir (1995), Fontagné et al. (1998).

<sup>18</sup> Zur Evaluierung siehe Europäische Kommission (2003a, 2002b, 1998, 1996a). Kritisch: Ziltener (2003, 2001). Die Kommission schätzt die kumulativen Wohlfahrtsgewinne für den Zeitraum 1992 bis 2002 für die Verbraucher auf 877 Mrd. Euro. Das reale Inlandsprodukt lag im Jahr 2002 um 1,8 Prozentpunkte höher als es ohne Binnenmarkt der Fall gewesen wäre – ein moderater Niveaueffekt.

<sup>19</sup> Sapir (2003), S. 36.

<sup>20</sup> Siehe Nicoletti und Scarpetta (2003: 49); und Europäische Kommission (2002b) zur Zusammenfassung einiger Studien.

**Europäisches Regulierungsnetz in der Sozial- und Beschäftigungspolitik darf reformbereite Mitgliedstaaten nicht einschränken**

**„1992“ brachte den Durchbruch zum Binnenmarkt für Güter**

**Größere Wohlfahrts- und geringe Wachstumsimpulse kamen zustande**

Die bisherigen wirtschaftlichen Erfolge der Binnenmarktpolitik sind insofern als unzweifelhaft positiv, aber moderat einzuschätzen. Das fortbestehende Schutzniveau ist jedoch noch immer nicht vernachlässigbar. Dementsprechend sind die Wohlfahrtschancen einer aktiven Binnenmarktstrategie auch im Güterbereich noch immer als gut einzuschätzen.<sup>21</sup> Messerlin<sup>22</sup> zufolge sind Sektoren, die zusammen 28% der Wertschöpfung in der EU im Jahr 2000 ausmachten, noch durch starke technische Marktbarrieren gekennzeichnet. Die Anwendung der Anerkennung trifft in der Praxis auf viele Probleme, führt zu rechtlicher Unsicherheit für die Unternehmen bzw. die Verwaltungen, verursacht damit Kosten und verhindert die Herausbildung eines wirklichen Binnenmarkts in vielen Einzelfällen.

Die „Kosten von Nicht-Europa“ sind somit im Bereich des Binnenmarkts noch immer hoch. Kommissar Frits Bolkestein wurde jüngst mit der Aussage zitiert, ein großer Teil des Potenzials des Binnenmarkts werde vergeudet; dies sei so, wie einen Ferrari nur im zweiten Gang zu fahren.<sup>23</sup> Von einem integrierten Markt für handelbare Dienstleistungen, das öffentliche Beschaffungswesen, die Versorgungsunternehmen in netzabhängigen Branchen und weitere Wirtschaftssektoren wie die Rüstungsindustrie kann in der Tat noch keine Rede sein. Zudem bestehen viele seit Jahrzehnten bemängelte strukturelle Barrieren wie die unterschiedlichen Unternehmens- und Umsatzsteuern, das uneinheitliche Verbraucherschutzrecht und die mangelnde Umsetzung der Freizügigkeit von Personen im Zuge der Anerkennung von nationalen Qualifizierungsabschlüssen fort.

Mit ihrer Binnenmarktstrategie für die Jahre 2003-2006 vom Mai 2003<sup>24</sup> strebt die Kommission eine Erleichterung des freien Warenverkehrs durch rechtstechnische Verbesserungen an. Auch die gesellschafts-, kapitalmarkt- und gewerberechtlichen Rahmenbedingungen für Unternehmen sollen verbessert werden, und eine Verordnung über das Gemeinschaftspatent soll verabschiedet werden. Zudem sollen die Steuerschranken im Binnenmarkt gezielt angegangen werden. Des Weiteren sind Maßnahmen und Verfahren zum Schutz geistigen Eigentums, die Verabschiedung des Legislativpakets des Jahres 2000 zur Einführung strafferer und transparenter Verfahren in der öffentlichen Auftragsvergabe, eine eigene Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor sowie Maßnahmenpakete für die netzabhängigen Industrien vorgesehen (siehe Kasten).

## 8. Den Binnenmarkt für Dienstleistungen schaffen

*These 8: Der Binnenmarkt für Dienstleistungen sollte durch einen horizontalen Ansatz zur Reduzierung oder Beseitigung von Marktzugangsbarrieren entlang der gesamten Wertschöpfungskette, gekoppelt mit anspruchsvollen branchenspezifischen Zielsetzungen für die Marktintegration, vorangetrieben werden.*

Dienstleistungen<sup>25</sup> spielen in den Mitgliedstaaten der Union eine ganz erhebliche wirtschaftliche Rolle. Von einem Gemeinsamen Markt in diesen Branchen kann jedoch noch nicht die Rede sein. Die vertrag-

## Moderate wirtschaftliche Erfolge des „1992“-Programms

## Anwendung der wechselseitigen Anerkennung muss verbessert werden

## Zahlreiche Wirtschaftsbereiche sind weiterhin außen vor

## Horizontale Schranken müssen abgebaut werden

### Binnenmarktstrategie 2003-2006

1. Durchsetzung der EU-Rechtsvorschriften
  - Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten
  - Überwachung der Anwendung
  - Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren
2. Integration der Dienstleistungsmärkte
  - Vorlage einer Dienstleistungsrichtlinie
3. Erleichterung des freien Warenverkehrs
  - Vereinfachte wechselseitige Anerkennung
  - Leistungsprüfung bei geförderter Normsetzung
4. Meisterung der demografischen Herausforderung
  - Beseitigung der steuerlichen Diskriminierung von Pensionsfonds
  - Förderung der Mobilität von Arbeitnehmern
5. Liberalisierung netzgebundener Wirtschaftszweige
6. Bessere Rahmenbedingungen für Unternehmen
  - Maßnahmen im Gesellschaftsrecht und der Abschlussprüfung
  - Verordnung über das Gemeinschaftspatent
7. Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds
  - Optimierung der Rechtstechnik für den Binnenmarkt
8. Abbau von Steuerschranken
9. Offene Märkte für öffentliche Ausschreibungen
10. Bessere Information

Quelle: Europäische Kommission (2003c).

<sup>21</sup> Pelkmans (2003), Europäische Kommission (2002b), Pelkmans, Galli (2000a), Messerlin (2001: 103-111), Nienhaus (2003), Seidel (2003a, b), Winkler (1999).

<sup>22</sup> Messerlin (2001: 111).

<sup>23</sup> FAZ (2003).

<sup>24</sup> Europäische Kommission (2003b).

<sup>25</sup> Die netzabhängigen Dienstleistungen wie die Elektrizitätsversorgung werden im nächsten Punkt gesondert abgehandelt.

lichen Bestimmungen sind oftmals weniger liberal gestaltet als im Güterbereich. Auch die ökonomische Beschaffenheit der meisten Dienstleistungen – die erforderliche Kundennähe in Verbindung mit dem Einsatz von Servicepersonal vor Ort, das hohe nationale Regulierungsniveau und die eingeschränkte Handelbarkeit vieler Dienste – hat bisher einen systematischen Integrationsansatz vereitelt. Gleichwohl, mit der Schaffung eines Binnenmarkts für handelbare bzw. grenzüberschreitend anzubietende Dienstleistungen sowie der Liberalisierung des Welthandels in diesen Diensten ließen sich bedeutende wirtschaftliche Wohlfahrts- und Wachstumschancen realisieren. Das heutige Schutzniveau konserviert dagegen ineffiziente Produktionsstrukturen, verursacht vermeidbare Kosten durch unvereinbare nationale Regelungen und beschränkt das Wachstumspotenzial. Der Handel mit Dienstleistungen liegt somit weit unter seinem Optimum, die Kapitalverflechtung ist unterentwickelt, die Produktionskosten und Preise sind zu hoch, und die Produktivität von Anbietern bleibt weit hinter den Möglichkeiten zurück.

Die Binnenmarktpolitik im Dienstleistungssektor hat bisher erst geringe Erfolge erzielt. Woran liegt dies? Im Dienstleistungsbereich gelten zwar generell das Niederlassungs- und Diskriminierungsverbot, in der Praxis verfolgten die Mitgliedstaaten jedoch bislang keine Politik der gezielten und weit reichenden Marktöffnung. Der Schutz großer nationaler Anbieter genoss in vielen Staaten Priorität. Kernbereiche blieben von jeglicher Marktöffnung verschont. Auch die Umsetzung einmal verabschiedeter Richtlinien in nationales Recht erfolgte in wichtigen Branchen mit mehrjähriger Verspätung. Kurz, die Marktöffnung kam nicht recht vom Fleck.<sup>26</sup>

Insgesamt blieb die Binnenmarktpolitik in diesem Feld auch konzeptionell und rechtstechnisch hinter dem Gütermarkt zurück. Die Rechtstechniken der Integration sind im Vergleich zum Gütermarktbereich weniger entwickelt; nationale Notifizierungen werden nicht verwendet; ein „neuer Ansatz“ existiert nicht; eine aktive Strategie der Öffnung von Märkten fehlte bisher weitgehend; in den Bereichen, in denen man es versuchte, verschleppte sich die Gesetzgebung aufgrund von Auseinandersetzungen über regulatorische Konvergenz hin zum Niveau der dominanten Märkte; die wechselseitige Anerkennung kam regelmäßig zu kurz. Zudem wurde die rechtliche Durchsetzung von wechselseitiger Anerkennung durch den EuGH wesentlich restriktiver betrieben. Zwar dürfen seit der Rechtssprechung in zwei Fällen aus den frühen neunziger Jahren Einschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs ausschließlich zur Wahrung „wesentlicher öffentlicher Interessen“ und nur in verhältnismäßigem Umfang erfolgen, jedoch sind angepasste Rechtsinstrumente der Integration noch zu entwickeln. Nur die Finanzdienstleistungen, die Transportdienste sowie die Unternehmensdienste unterliegen bisher überhaupt einer Regulierung gemäß wechselseitiger Anerkennung auf der Basis einer Mindestharmonisierung und nationaler Aufsicht im Herkunftsland. In allen anderen Bereichen trägt das Prinzip bisher höchstens in Randbereichen zur Öffnung der Märkte bei. Darüber hinaus sind praktische Probleme bei der wechselseitigen Anerkennung von Berufsabschlüssen bei Freiberuflern noch nicht befriedigend gelöst.

<sup>26</sup> Siehe Messerlin (2001: 139-159).

## Dienstleistungen im Binnenmarkt nach Regulierungstyp

### Regulierte Dienstleistungen

#### Finanzdienstleistungen

- Banken
- Versicherungen
- Fonds

#### Transportdienste

- Straßengüterverkehr
- Schifffahrt

#### Unternehmensbezogene Dienstleistungen

- Rechtsberatung
- Wirtschaftsprüfung
- EDV
- Logistik
- Marktforschung

### Netzabhängige regulierte Dienstleistungen

#### Postdienste

#### Stromversorgung

#### Gasversorgung

#### Telekommunikation

#### Transportdienste

- Schienenverkehr
- Luftverkehr

### Nicht-regulierte Dienstleistungen

#### Wirtschaftsberatung

#### Tourismus

### Nicht oder kaum handelbare Dienstleistungen:

#### Öffentliche Verwaltung

#### Gesundheitsdienstleistungen

#### Bildung

Quelle: Pelkmans (2003: 19)

## Ausgewählte Marktbarrieren im Dienstleistungsbereich

### Niederlassungshürden

- Monopole für Tätigkeiten oder Anbieter
- Staatsangehörigkeits- oder Wohnsitzanforderungen
- Vorschriften zur Rechtsform des Unternehmens
- Berufliche Qualifikationsanforderungen

### Nutzung von Inputfaktoren

- Entsendung von Arbeitnehmern und Arbeitsrechtprobleme
- Probleme bei Entsendung von Drittstaatsangehörigen
- Sozialversicherungsvorschriften
- Inanspruchnahme ergänzender Dienstleistungen

### Werbung

- berufs- und tätigkeitsbezogene Verbote

### Schwierigkeiten im Vertrieb

- Monopole
- Staatsangehörigkeits- und Niederlassungserfordernisse
- Tätigkeitsvoraussetzungen

### Schwierigkeiten im Verkauf

- Zustandekommen und Inhalt der Verträge
- Preise, Zahlungsgepflogenheiten, Buchführungsvorschriften
- Steuern: Zahlung und Erstattung der Mehrwertsteuer

### Öffentliche Aufträge und Konzessionen

#### Schwierigkeiten nach dem Verkauf

- Haftung und Berufshaftung
- Garantieregelungen
- Beitreibung von Forderungen

Quelle: Europäische Kommission (2002d).

Die neue Strategie der Union für Dienstleistungsmärkte<sup>27</sup> zielt daher zu Recht auf eine Entwicklung von allgemeinen Prinzipien zur Verwirklichung des Binnenmarkts in handelbaren Dienstleistungen in den regulierten Branchen ab. Dabei sollen insbesondere die Schranken bei der Niederlassung bzw. der Erbringung von Diensten vor Ort auf allen Stufen der Wertschöpfungskette (Erbringung vor Ort, Werbung, Vertrieb, Verkauf, Wartung/Service) abgebaut werden. Selbstredend wird diese horizontale Herangehensweise mit anspruchsvollen sektorbezogenen Liberalisierungszielsetzungen und straffen zeitlichen Vorgaben verknüpft werden müssen.

## 9. Den Binnenmarkt für Netzindustrien vollenden

*These 9: Trotz bestimmter Fortschritte in der Liberalisierung einzelner netzabhängiger Branchen in den letzten zwei Jahrzehnten fehlt es mehrheitlich bisher an einer klaren Zielvorgabe zur Schaffung eines Binnenmarkts bzw. an ausreichenden Umsetzungsfortschritten. Die EU sollte einen endgültigen Fahrplan zur Integration dieser Branchen bis spätestens 2010 aufstellen, die entscheidenden strategischen Schritte benennen und nationale Reformprozesse beschleunigen.*

Die netzabhängigen Wirtschaftsbranchen waren trotz ihrer großen wirtschaftlichen Bedeutung kein Ziel in der beginnenden Liberalisierungspolitik zur Mitte der achtziger Jahre. Die später beginnende Öffnung der Märkte erfolgte ad hoc und erstreckte sich über einen Zeitraum von mehr als fünfzehn Jahren (siehe Kasten). Die Öffnung der oftmals staatlichen Monopolbetriebe der netzabhängigen Branchen für den privatwirtschaftlichen Wettbewerb führte zwar mittlerweile zu Teilerfolgen, d.h. zur nationalen Marktöffnung z.B. in der Telekommunikation, im Postwesen, im Luftverkehr, im Straßengüterverkehr und in der Stromwirtschaft. In vielen Branchen gelang jedoch nicht einmal dies: in der Gasversorgung<sup>28</sup>, in der Wasserversorgung und im Schienenverkehr. Auch in „Erfolgsbranchen“ sind auf nationaler Ebene bereits wieder Rückschläge in der Schaffung von Wettbewerbsmärkten eingetreten, z.B. im deutschen Strommarkt oder in der französischen Telefonie.<sup>29</sup>

Insgesamt betrachtet ist noch in keiner dieser Branchen die Integrationsstufe eines Binnenmarktes erreicht worden. Am weitesten sind wohl die Luftfahrtdienste, die Telekommunikation und, mit Abstrichen, die Stromwirtschaft vorangekommen.<sup>30</sup> Diese Bilanz verwundert nicht, da die Gemeinschaft keinen branchenübergreifenden systematischen Ansatz verfolgte. Dies lag u.a. an den sehr unterschiedlichen ökonomischen Interessenlagen der Mitgliedstaaten, an den sehr heterogenen Rechtsgrundlagen der Verträge und an einer sich erst herausbildenden wettbewerbsorientierten Sicht der netzabhängigen Industrien.<sup>31</sup> Die Europäische Kommission wählte mit Duldung der Mitgliedstaaten für

## Binnenmarkt für Dienstleistungen erfordert systematischen Abbau von Barrieren...

### ...und anspruchsvolle Zielvorgaben für die einzelnen Branchen

#### Die Liberalisierung der Netzindustrien – Etappen in der EU-Gesetzgebung

Rundfunk	1989
Telekommunikation	1990-2002
Verkehr	
- Luft	1987 1992/93 2004
- Schiene	1991 2001/03 2008
Strom	1996 1999 2004/07
Gas	1998 2004/07
Post	1994 1997/98
Wasser	-

#### Kein übergreifender Ansatz aufgrund von

- **Interessenkonflikten**
- **Rechtsgrundlagen**
- **Ideologien**

<sup>27</sup> Europäische Kommission (2002c). Die Binnenmarktstrategie der Kommission für Dienstleistungen wurde auf dem ER in Lissabon in Auftrag gegeben und erhielt 2002 die Unterstützung des Rates.

<sup>28</sup> Siehe Auer (2003).

<sup>29</sup> Auer et al. (2003), Messerlin (2001).

<sup>30</sup> Pelkmans (2001). Siehe generell Auer et al. (2003), Pelkmans und Galli (2000a, b), OECD (2000), Europäische Kommission (2003a, 2002a), Messerlin (2001) Kulmkar (2003). Siehe auch Helm (2001) und Eising (2002, 2000) zum Strommarkt und Heng (2003) zur Telekommunikation.

<sup>31</sup> Van Scherpenberg (1996).

die Liberalisierung häufig den Weg des Wettbewerbsrechts oder der reinen Kommissionsrichtlinien für öffentliche Unternehmen<sup>32</sup> statt den der Binnenmarktrichtlinien. Dementsprechend fehlte von Beginn an eine klare konzeptionelle Perspektive im Hinblick auf die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes, ggf. auch mit einer zentralen Regulierungsinstanz auf europäischer Ebene bzw. verbindlichen Abstimmungsprozeduren unter den nationalen Regulatoren der netzabhängigen Branchen. In der Telekommunikation z.B. gelang nach dem Startschuss in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre der endgültige rechtliche Durchbruch erst mit dem Richtlinienpaket über elektronische Kommunikationsnetze und -dienste im Jahr 2002, rund zwölf Jahre nach den Anfängen der Marktöffnungspolitik der EG.<sup>33</sup> Die Umsetzung dauert noch an, und der Weg zur EU-weiten Wettbewerbsregulierung ohne ex ante Vorgaben für den Marktzugang ist noch weit.

Insgesamt sind die netzabhängigen Märkte in der EU noch immer zu restriktiv reguliert.<sup>34</sup> Zudem sind die nationalen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in den verschiedenen Sektoren weiterhin erheblich und offenbar kaum von der Integrationspolitik abgebaut worden. Darüber hinaus spielten Subventionen, substituierende protektionistische Maßnahmen und Steuern eine viel größere Rolle als im Güterbereich. Messerlin betont zu Recht, dass der Binnenmarkt für v.a. netzabhängige Dienstleistungen nicht nur unvollständig, sondern auch teilweise reversibel geblieben ist.<sup>35</sup> Nicht in allen Branchen ließen sich bereits einmal erreichte Wettbewerbsniveaus auch aufrecht erhalten.

Die Privatisierung von Monopolunternehmen, die partielle Öffnung der Märkte und die Regulierung von Zugangsmöglichkeiten und -konditionen haben zwar bereits erhebliche Wohlfahrtswirkungen und begrenzte statische Wachstumseffekte im Zuge sinkender Kosten und Verbraucherpreise entfalten können,<sup>36</sup> v.a. in der Telekommunikation sowie im Strommarkt. Aufgrund der begrenzten Eröffnung von Marktzugang, der erst allmählich einsetzenden Entstehung von Wettbewerbsmärkten und des geringen Umfangs des grenzüberschreitenden Dienstleistungshandels bestehen aber noch sehr große Reserven für die Realisierung schlummernder Potenziale für Wachstum und Wohlfahrt fort. Trotz der für manche Branchen geltenden Beschlüsse des Ministerrats über Fahrpläne zur Liberalisierung des Marktzugangs, teils gestaffelt nach Verbraucherkategorien (Haushalte, Endnutzer), fehlt es insgesamt an einer kohärenten Strategie, einem endgültigen

**Liberalisierungsstrategie der Kommission beruht auf vielen Hebeln**

**Weg zur EU-weiten Wettbewerbsordnung ist noch weit**

**Telekommunikation hat führende Rolle**

**Regulierungsumfeld immer noch zu restriktiv**

**Integrationsfortschritte haben nicht immer Bestand**

**Statische Wachstums- und Wohlfahrtseffekte der Marktöffnung bereits groß**

**Große Chancen können jedoch noch genutzt werden**

<sup>32</sup> Nach Artikel 86 Abs. 3 EGV kann die Kommission Richtlinien ohne formale Beteiligung des Rats erlassen, um Gemeinschaftsrecht insbesondere in Bezug auf Wettbewerbsregeln für öffentliche Unternehmen oder Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse erbringen, durchzusetzen. Sie hat davon bei der Öffnung der Telekommunikationsmärkte regen Gebrauch gemacht (Scharpf 1999, Schmidt 1998).

<sup>33</sup> Die zentralen Richtlinien bestimmen den Rechtsrahmen, den Zugang und den Wettbewerb, siehe Europäische Gemeinschaft (2002a, b, c) und Heng (2003) sowie Schmidt (1998) zu den Anfängen der Liberalisierung im Jahr 1990.

<sup>34</sup> Messerlin (2001: 151ff.) kam auf der Grundlage von OECD-Studien zu dem Schluss, dass das Markt- und Regulierungsumfeld in der EU zum Ende der neunziger Jahre noch hinter anderen Industrieländern zurückblieb.

<sup>35</sup> Messerlin (2001: 150-158). Die Sorge vor einer sogar formalen Reversibilität ist durch den Entwurf für einen europäischen Verfassungsvertrag noch verstärkt worden. Der modifizierte Artikel 16 EGV (neu: Art. III-6) über Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, zu denen v.a. auch die Netzindustrien zählen, könnte sich nicht nur als Einfallstor für die vertragliche Festschreibung von Wettbewerbsausnahmen erweisen, sondern sogar als Berufungsgrundlage für die Rücknahme bereits erreichter Liberalisierung dienen (s. Böttcher 2003b).

<sup>36</sup> Europäische Kommission (2003a)

zeitlichen und inhaltlichen Ziel und der nötigen politischen Selbstverpflichtung der Mitgliedstaaten. Ähnlich wie zu Beginn der achtziger Jahre sollte im Ministerrat in enger Zusammenarbeit mit der Kommission eine solche Strategie ausgearbeitet und umgesetzt werden. Die Zielmarke des Lissabon-Prozesses sollte dabei die Richtmarke werden – bis 2010 sollte die Schaffung des Binnenmarkts angestrebt werden. Freilich sind vertragsrechtliche, institutionelle und wettbewerbspolitische Fragen der Schaffung eines Binnenmarkts integral zu behandeln. Bisher gibt es nicht für alle Branchen eine konzeptionell befriedigende Lösung für diese Fragen.

## 10. Den Abbau der Querschnittbarrieren voranbringen

*These 10: Die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes wird durch horizontale Barrieren, insbesondere durch Steuern, und durch Regulierung behindert. Ein Maßnahmenpaket zum Abbau von Steuerbarrieren und eine klare wachstumspolitische Prioritätensetzung in den politischen Institutionen der Gemeinschaft sind erforderlich. Die EU sollte alle regulatorischen Maßnahmen einem „Wachstumstest“ unterwerfen.*

Das größte Defizit besteht im Bereich der Steuern.<sup>37</sup> Neben einer binnenmarkttauglichen Gestaltung der Unternehmenssteuern besteht der größte Handlungsbedarf beim Anfang der neunziger Jahre geschaffenen „Übergangsregime“ für die Umsatzsteuer. Diese Übergangslösung, die die steuerlichen Kontrollen von den Binnengrenzen in die Unternehmen verlagert hat, ist für die Wirtschaft kostspielig und verwaltungsaufwendig und beeinträchtigt deren Wettbewerbsfähigkeit. Mit einem gemeinsamen Markt vereinbar ist letztlich nur die Besteuerung im Ursprungsland. Auch bei produktbezogenen Steuern kommt es zu erheblichen Verzerrungen.<sup>38</sup> Schließlich wird das Problem unfairer Steuerpraktiken nicht engagiert genug angegangen. Im Finanzbinnenmarkt spielen Steuerschranken ebenfalls eine große Rolle; mit der jüngsten Einigung zur Besteuerung von Zinseinkünften gelang zumindest ein wichtiger Reformschritt,<sup>39</sup> dem weitere folgen müssten, so z.B. im Bereich der anderen Kapitalerträge, der steuerlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Erträgen sowie der pensionssteuerlichen Hürden für die Freizügigkeit.

Des Weiteren bedarf es wohl einer neuen Gewichtung von Umwelt- und Verbraucherschutzfragen sowie einer besseren Koordinierung von unterschiedlichen regulativen Politikbereichen gemäß klarer wachstumspolitischer Prioritätensetzungen in allen Gemeinschaftsinstitutionen.<sup>40</sup> Die jüngsten Politikbeispiele der geplanten Chemikalienverordnung<sup>41</sup>, der Kosmetik-Richtlinie und des Emissionshandels zeigen nur besonders deutlich, in welchem Umfang regulatorische Politik industrie- und wachstumspolitische Risiken bergen kann. Die

**Kohärente, sektorübergreifende Strategie für Binnenmarkt in Netzindustrien fehlt**

**Zeitvorgabe bis 2010 notwendig**

**Binnenmarkt noch in zahlreichen Bereichen durch Steuerverzerrungen geprägt**

**Regulatorische Politik bedarf industriepolitischer Überprüfung ...**

<sup>37</sup> Das Steuerproblem ist jüngst an dieser Stelle abgehandelt worden, siehe Geurts und Quitzau (2003); siehe auch Europäische Kommission (2003b) und Kangaroo Group (2002).

<sup>38</sup> Bei Kraftfahrzeugen zum Beispiel spielen viele steuerliche Belastungen eine Rolle. Dabei handelt es sich um die Mehrwertsteuer beim Erwerb oder der Einfuhr eines Kfz, die im Zulassungsland und damit in der Regel im Wohnsitzland gezahlt werden muss, sowie um Zulassungs-, Jahres- und Kraftstoffsteuern, siehe Glatz (2003).

<sup>39</sup> Becker (2003).

<sup>40</sup> Gallo und Pelkmans (2000a) erörtern die horizontalen Themen in der Tiefe.

<sup>41</sup> Perlitz (2003), Economist (2003), Europäische Kommission (2001).

jüngste deutsch-französische Wachstumsinitiative<sup>42</sup> betont daher ganz zu Recht, dass exzessive Regulierung in Zeiten globalisierter Märkte die Gefahr der Deindustrialisierung Europas verstärkt.

Die Kommission hatte bereits 2002 eine Neukonzeption ihrer industriepolitischen Aktivitäten vorgelegt.<sup>43</sup> Danach soll eine konsistentere horizontale Politik nicht nur der Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen in der EU dienen. Erforderlich sei darüber hinaus auch eine stärkere und verbindliche wirtschaftswissenschaftliche Folgenprüfung der regulatorischen Politik hinsichtlich der Auswirkungen auf die wirtschaftliche Aktivität, das Wachstumspotenzial und die Beschäftigung. Eine solche Prüfung muss allerdings zeitnah und unbürokratisch erfolgen, damit eine potenziell wirtschaftsfreundlichere Regulierung nicht durch größere Planungsunsicherheit konterkariert wird. Eine Möglichkeit wäre, die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen mit der Prüfung der Frage zu betrauen, ob geplante EU-Gesetzgebungsmaßnahmen als wachstumsförderlich oder zumindest kosteneffizient, etwa im Hinblick auf den Einsatz von Marktinstrumenten im Umweltschutz, sind. Der Rat für Wettbewerbsfähigkeit, dessen Bestehen auch nach der institutionellen Neuordnung im Rahmen des Verfassungsentwurfes sinnvoll wäre, sollte diese Folgenprüfung begleiten, um entsprechende Inkonsistenzen oder mögliche wachstumshemmende regulatorische Politik bereits im Vorfeld zu modifizieren. Auch hier muss freilich auf straffe zeitliche Vorgaben für die Prüfung geachtet werden.

## 11. Den Finanzbinnenmarkt schaffen

*These 11: Der Gemeinsame Markt für Kapital ist noch nicht geschaffen. Im Bank-, Versicherungs- und Fondsgeschäft bestehen Marktbarrieren und -verzerrungen vieler Art fort. Die rechtlichen Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten unterscheiden sich erheblich. Die Märkte sind noch entsprechend stark national segmentiert. Aufsichtsrechtliche Reformen, eine Rationalisierung der Infrastruktur und verbesserte rechtliche Rahmenbedingungen müssen Hand in Hand gehen mit einer Konsolidierung der Finanzbranche im Zuge von Fusionen und Zusammenschlüssen.*

### Ein Gemeinsamer Markt?

Die Zielsetzung eines Gemeinsamen Marktes für Kapital ist trotz aller beachtlichen Fortschritte – der Abschaffung der Kapitalverkehrskontrollen und der Einführung einer gemeinsamen Währung für 12 Länder – vor allem aufgrund hinderlicher nationaler Bestimmungen noch lange nicht erreicht.<sup>44</sup>

Die reale Integration der Finanzmärkte in der EU variiert generell stark über die Marktsegmente bzw. Geschäftsfelder hinweg. Während das Geld-, Anleihe- und Devisengeschäft schon weitgehend integriert ist, der Aktienhandel stärker zusammenwächst und im Industrieversicherungsbereich sowie im Fondsgeschäft mit institutionellen Investo-

**... und ökonomischer  
Kosten-Nutzen-Analyse ...**

**... durch Generaldirektion Wirtschaft  
und Finanzen**

**Rat für Wettbewerbsfähigkeit sollte  
Wachstumsprüfung begleiten**

**Finanzbinnenmarkt noch  
Zukunftsmusik**

**Integration der Marktsegmente  
noch sehr uneinheitlich**

<sup>42</sup> Presseerklärung der dt. Bundesregierung, „Deutschland und Frankreich gemeinsam für mehr Wachstum in Europa“, September 2003. Dies schließt an den deutsch-französisch-britischen Vorstoß an, auf dessen Grundlage der ER Brüssel im März 2003 wichtige Schlussfolgerungen zur Stärkung der industriellen Wettbewerbsfähigkeit Europas getroffen hat.

<sup>43</sup> Europäische Kommission (2002e). Unter „Industriepolitik“ sind seit 1990 die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die industrielle Produktion sowie die Forschungs- und Entwicklungsförderung zu verstehen, nicht klassische strategische Handelspolitik, Subventionsvergabe etc.

<sup>44</sup> Schröder (2003), Speyer (2001), Europäische Kommission (1996b).

ren die Integration voranschreitet, bestehen bei Kreditsicherheiten und somit im Repo-Markt, im Hypothekengeschäft, in den klassischen Depositen- und Kreditgeschäftsfeldern der Banken und im Lebensversicherungs- und Fondsgeschäft mit Privatkunden noch hohe Binnenmarktbarrieren fort. Manche zivilrechtliche Unterschiede in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten verhindern die Herausbildung eines Finanzbinnenmarkts diesseits einer nicht absehbaren supra-nationalen Vollharmonisierung vollständig.<sup>45</sup>

## Gesetzgebung in der EU

Lange Zeit stand die Freizügigkeit für die Anbieter von Finanzdienstleistungen nur in den Römischen Verträgen, sie konnte aber aufgrund zahlreicher regulatorischer Marktzugangsbarrieren nicht mit Leben gefüllt werden. Die „europäischen Pässe“ für Finanzdienstleister, mit denen die Voraussetzungen für die Verwirklichung der Freizügigkeit durch eine Mindestharmonisierung unter Bedingungen der Heimatlandkontrolle seit den achtziger Jahren Schritt für Schritt geschaffen wurden, konnten bis heute noch keine durchgreifende materielle Wirkung entfalten; dies mag einerseits an kulturellen und wirtschaftlichen Marktzugangsschwierigkeiten liegen, es spiegelt aber auch die wettbewerbsverzerrenden Wirkungen unterschiedlicher nationaler Aufsichts- und Regulierungsregime, nicht binnenmarkttauglicher Steuerpraktiken und unvereinbarer nationaler Verbraucherschutzbestimmungen wider.<sup>46</sup> Insbesondere im Retailmarkt – Finanzdienstleistungen für private Haushalte und kleine und mittlere Unternehmen – ist der Finanzbinnenmarkt bislang unterentwickelt

Die EU hat u.a. mit dem „Aktionsplan Finanzdienstleistungen“ und nachfolgenden Maßnahmenpaketen v.a. im Kapitalmarktrecht einen großen Anlauf unternommen, insbesondere die Rechtsbestimmungen für Wertpapiergeschäfte binnenmarkttauglich zu reformieren (siehe Kasten am Rand).<sup>47</sup> Darüber hinaus zielt der Plan darauf ab, die Rahmenbedingungen zu verbessern, die Aufsichtsregeln zu modernisieren und offene und sichere Privatkundenmärkte zu schaffen.

Insbesondere die kapitalmarktbezogenen Maßnahmen versprechen den Wettbewerb der Anbieter zu stärken und die Integration der Märkte voranzutreiben.<sup>48</sup> Eine verbesserte und einheitlichere Kapitalmarktkommunikation börsennotierter Unternehmen dürfte in der Folge zu liquideren Aktienmärkten, zu einer effizienteren Vermittlung von Kapital und zu niedrigeren Kapitalkosten führen. Auch die Intensivierung des Wettbewerbs im Bereich des Wertpapiergeschäfts zwischen Börsen, Banken und anderen Finanzinstituten<sup>49</sup>, Erleichterungen bei der Emission von Wertpapieren und Maßnahmen zur Stärkung des Anlegerschutzes und der Integrität v.a. der Aktienmärkte können positive Wirkungen entfalten.<sup>50</sup>

<sup>45</sup> Randzio-Plath (2003), Seidel (2003a). Die wechselseitige Anerkennung kann bei zwingendem Zivilrecht nicht angewandt werden. Ohne eine weit reichende und komplexe Harmonisierung etwa des Wertpapierrechts oder des Hypothekenrechts der Mitgliedstaaten wird es in diesen Bereichen somit nicht zu einem gemeinsamen Markt kommen können.

<sup>46</sup> Breuer (2001), Speyer (2001), Heinemann, Joop (2002).

<sup>47</sup> Siehe zum aktuellen Stand Europäische Kommission (2003c, d) und grundsätzlich Kern (2002).

<sup>48</sup> Hierzu zählen insbesondere die Initiativen zur Einführung von *International Accounting Standards* in der Rechnungslegung sowie zu regulärer Berichterstattung. Siehe zum ersten Punkt d'Arcy (2002).

<sup>49</sup> Hörth (2003).

<sup>50</sup> Neundörfer (2002).

## Globale Segmente stehen neben national geschlossenen Segmenten

### Zivilrechtliche Barrieren schwer zu überwinden

### „Europäische Pässe“ bisher mit begrenzter Wirkung

### Wettbewerbsbarrieren durch Aufsicht, Steuern, Verbraucherschutz

### Vorteile des Gemeinsamen Marktes für „retail“-Kunden noch begrenzt

#### Ausgewählte Vorhaben der Finanzmarktintegration

(EU-Richtlinien, in Kraft und geplant)

*Kapitalmarkt und Vermögensverwaltung*  
Börsenzulassung und Wertpapierprospekte  
Transparenz / regelmäßige Kapitalmarktinformation  
Marktmissbrauch  
Wertpapierdienstleistungen  
Investmentfonds  
Pensionsfonds / Aufsicht

#### Aufsicht

Eigenkapitalrahmen für Banken (Basel II)  
Solvenz- und Eigenmittelregeln für Versicherungen  
Solvabilitätsanforderungen bei Versicherungen  
Sanierung und Liquidation von Banken und Versicherungen  
Aufsicht über Finanzkonglomerate  
Aufsicht über Rückversicherungsunternehmen  
Geldwäsche  
Terrorbekämpfung

#### Rahmenbedingungen

Rechnungslegung (IAS 2005)  
Gesellschaftsrecht / Aktienrecht  
Unternehmensübernahmen  
„Risikokapital“-Aktionsplan  
Besteuerung von Zinserträgen  
Maßnahmenplan Corporate Governance und Abschlussprüfer

#### Privatkundengeschäft

Fernabsatz  
Zahlungsverkehr im Binnenmarkt

Zur Integration der Aktienmärkte sollen auch Reformen im Bereich der Corporate Governance beitragen. Obwohl eine Stärkung von Aktionärs- und Gläubigerrechten in unterschiedlichen Systemen der Corporate Governance in Europa verschiedene Auswirkungen zeitigen kann und insofern ein einheitliches Vorgehen auf EU-Ebene nicht generell angezeigt sein lassen,<sup>51</sup> spricht ökonomisch viel dafür, die Finanzierung der Unternehmen v.a. in vielen kontinentaleuropäischen Volkswirtschaften stärker am Kapitalmarkt auszurichten und die nationalen Corporate Governance-Strukturen entsprechend zu modernisieren. Insbesondere für die Innovationsfinanzierung könnte dies positive Wirkungen zeitigen.<sup>52</sup> In diesem Zusammenhang kann ein liberaler Rechtsrahmen für Unternehmensübernahmen in der EU wertvolle Dienste leisten. In vielen Mitgliedstaaten ist ein solcher Rahmen bereits vorhanden. Gleichwohl wäre eine Mindestharmonisierung der materiellen Bestimmungen im Zuge einer EU-Richtliniengesetzgebung wünschenswert.<sup>53</sup>

Auf der Angebotsseite des Kapitalmarkts trägt eine tiefere Integration der Märkte für verwaltete Vermögen zu einem liquideren Markt für die Innovationsfinanzierung bei; dies erfordert Schritte über die bisherige aufsichtsrechtliche Mindestharmonisierung von Investment- und Pensionsfonds<sup>54</sup> hinaus, auch in Fragen des Steuerrechts und der nationalen sozialpolitischen Bestimmungen, insbesondere für die Altersvorsorge.

### Reform der Aufsichtsstrukturen

Des Weiteren muss einer vertieften Integration der Aufsichtsregeln und -institutionen zukünftig eine größere Rolle zukommen<sup>55</sup>. Ohne eine institutionelle Zusammenführung von national integrierten Allfinanz-aufsichtsbehörden auf der Ebene der EU wird ein echter europäischer Finanzbinnenmarkt nicht herbeigeführt werden können. Denn heute sind die aufsichtsrechtlichen Divergenzen eine zentrale Quelle von Wettbewerbsverzerrungen. Die nationalen und EU-weiten Voraussetzungen für die Neuordnung der Aufsicht sollten bald geprüft und geschaffen werden. Mit einem solchen Quantensprung sollte sichergestellt werden, dass einheitliche regulatorische Wettbewerbsbedingungen in der EU entstehen.

### Konsolidierung als Weg

Darüber hinaus könnten Kosteneinsparungen im Bereich der Infrastruktur des Banken- und Wertpapiermarktes (im Zahlungsverkehr<sup>56</sup>, im Börsenwesen sowie bei Clearing und Settlement<sup>57</sup>) durch Marktprozesse selbst ausgelöst werden. In diesem Bereich kommt es nicht nur auf die Schaffung von fairen Rahmenbedingungen für den Wettbewerb, sondern auch auf politische Zurückhaltung auf Seiten der Mitgliedstaaten wie der EU-Institutionen im EU-weiten Konsolidierungsprozess an.

**Corporate Governance, Markt für Unternehmensübernahmen bedeutsam**

**Märkte für verwaltete Vermögen noch unzureichend integriert**

**Nationale Aufsicht im Binnenmarkt nicht optimal**

**Europäische Finanzaufsicht erforderlich**

**Die Infrastruktur des Kapitalmarkts ist noch nicht kostengünstig organisiert**

<sup>51</sup> Gugler (2001), Barca und Becht (2001).

<sup>52</sup> Mayer und Sussman (2001).

<sup>53</sup> Wagner (2003) zur Diskussion um die Übernahmerichtlinie der EU.

<sup>54</sup> Deutsch (2002), Deutsche Bank Research (2001).

<sup>55</sup> Regulierung und Bankenaufsicht zwischen Nationalstaat und globalem Finanzmarkt, EWU-Monitor Nr. 86, Deutsche Bank Research, Frankfurt am Main

<sup>56</sup> Karasu und Goralczyk (2002).

<sup>57</sup> Deutsche Bank Research (2003).

Zudem müssen Mitgliedstaaten – Regierungen wie Aufsichtsbehörden – bereit sein, europäisch zu denken und zu handeln. Dies trifft nicht nur auf die nicht-harmonisierte Gesetzgebung zu Verbraucherschutzfragen im Bank- und Versicherungswesen zu, sondern *a fortiori* auch auf die in vielen Segmenten erforderliche grenzüberschreitende Konsolidierung der Anbietermärkte. In der EU domizilierte große Banken, Versicherungen, Fondsgesellschaften und andere Finanzinstitute werden mittelfristig im internationalen Wettbewerb nur dann bestehen können, wenn es ihnen gelingen wird, die nationale Prägung ihrer Geschäftsmodelle durch eine zumindest europäische Orientierung abzulösen. Die Börsenbewertung kontinentaleuropäischer Finanzinstitute fällt inzwischen deutlich hinter die Bewertung von US-Instituten zurück – droht erneut eine „amerikanische Herausforderung“<sup>58</sup>? Der Schutz nationaler Champions ist jedoch keine sinnvolle Strategie mehr. Gerade in der Finanzbranche selbst besteht ein erheblicher Konsolidierungsbedarf, der auch durch grenzüberschreitende Fusionen und Übernahmen in einem von möglichst wenig durch Rechtsbarrieren und politische Einflussnahme gekennzeichneten Rahmen befördert werden kann.

**Grenzüberschreitende Konsolidierung im Finanzsektor erforderlich**

### Integration der “retail”-Märkte große Aufgabe

Letztlich sollte die Kommission im engen Dialog mit Wissenschaft, Regierungen und Aufsichtsbehörden auch prüfen, welche erheblichen materiellen Marktzugangsschranken im gesamten Finanzdienstleistungsgeschäft mit Privatkunden und kleineren Firmenkunden fortbestehen. Der Aktionsplan Finanzbinnenmarkt war zu Recht zunächst an der rechtlichen Stärkung der „wholesale“-Märkte orientiert. Mittelfristig sollte der Privatkundenmarkt stärker ins Visier genommen werden. Für die entsprechende Gesetzgebung im Banken-, Versicherungs- und Fondsbereich sollte zudem das Lamfalussy-Verfahren angewendet werden.<sup>59</sup>

**Integration der “retail”-Märkte wichtige Zukunftsaufgabe**

Darüber hinaus bedarf es wohl auch verstärkter Anstrengungen der öffentlichen Institutionen wie der Anbieter selbst, um die verschiedenen Marktzugangshindernisse zu beseitigen – von diskriminierenden Steuerpraktiken über unklare Fusionsregelungen bis hin zu Organisations- und Infrastrukturfragen des gesamteuropäischen Vertriebs bestimmter Finanzprodukte.<sup>60</sup>

**Anbieter und öffentliche Institutionen sind gemeinsam gefordert**

## 12. Die Wachstumschancen der Erweiterung nutzen

*These 12: Mit der Erweiterung erhält die wirtschaftliche Integration wichtige Impulse. Neue Möglichkeiten der Arbeitsteilung in der vergrößerten EU bieten zusätzliche Wachstumschancen. Gleichzeitig ist es eine erhebliche Herausforderung, in einem Binnenmarkt der 25+ Staaten mit einem sehr unterschiedlichen Lebensstandard einen weitgehend einheitlichen Regelungsrahmen zu gewährleisten. Ein vorzeitiger Beitritt zur EWWU wäre für den Aufholprozess gefährlich.*

Die wirtschaftliche Integration der Beitrittsländer mit der EU ist bereits weit fortgeschritten. Im Zuge des Beitritts wird sich die Verflechtung mit Handel und Direktinvestitionen weiter intensivieren. Alle Studien hinsichtlich der wirtschaftlichen Effekte der Erweiterung kommen zu

<sup>58</sup> Zur Mitte der sechziger Jahre befiel europäische Intellektuelle die Furcht vor der überlegenen US-Industrie, siehe Servan-Schreiber (1967).

<sup>59</sup> Kern (2003).

<sup>60</sup> Exemplarisch zum Fondsbereich siehe Heinemann et al. (2003).

– wengleich moderaten – Wohlfahrtsgewinnen für die EU. Diese beruhen vor allem auf einer besseren, gemeinschaftsweiten Allokation der Ressourcen. Um die mit der Erweiterung verbundenen Wachstumschancen voll zu nutzen, muss deshalb der reichlicher verfügbare (noch günstigere) Faktor Arbeit effizient genutzt werden (d.h. volle Freizügigkeit von Beginn des Beitritts an), der Handel mit Gütern und Dienstleistungen von Hemmnissen befreit sein (d.h. weitgehender Verzicht auf sektorale Ausnahmeregelungen) und das Kapital ungehindert in seine beste Verwendung fließen. In einigen Bereichen werden die etablierten Mitgliedsländer auf die neuen Wettbewerber mit einer Anpassung der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen reagieren müssen, beispielsweise auf den Arbeitsmärkten mit mehr Lohnflexibilität und höherer Mobilität. Auch zeichnet sich ab, dass die Beitrittsländer eine investorenfreundlichere Steuerpolitik mit geringerer Belastung bei den Unternehmenssteuern verfolgen werden.

Der größere Teil der Anpassungslasten dürfte freilich von den Beitrittsländern getragen werden. Die Verpflichtung, den umfangreichen *acquis communautaire* zu übernehmen, stellt Wirtschaft und Politik dort vor erhebliche Herausforderungen – manchmal sogar höhere, als es die EU ihrer eigenen Wirtschaft im Strukturwandel zugemutet hat.<sup>61</sup> Auch die Erfüllung von Umwelt- und Sozialvorschriften erfordert finanzielle und administrative Ressourcen, die nicht immer vorhanden sind. Dennoch scheinen die Beitrittsländer in den meisten Bereichen für den Binnenmarkt wirtschaftlich ausreichend gerüstet. Die größten Gefahren dürften mit einem zu raschen Beitritt zur EWU verbunden sein. Es wäre für diese Länder problematisch, wenn sie sich mit der Einbindung in die EWU kurzfristig allzu große Anpassungslasten aufbürden würden, notwendige Flexibilitäten (von Zinsen, Wechselkursen und Budgetdefiziten) aufgeben würden und so den wirtschaftlichen Aufholprozess unnötig erschweren würden.

Die Weiterentwicklung des Binnenmarktes dürfte durch die neuen Mitglieder grundsätzlich begünstigt werden. Sie sind an offenen Märkten und geringen Marktzugangsbarrieren interessiert und haben gleichzeitig in ihren Heimatmärkten noch nicht so viele nationale „schützenswerte“ Unternehmen aufgebaut. In manchen Bereichen ist die Marktorientierung der ehemals sozialistischen Länder sogar stärker ausgeprägt als in der EU: So kann beispielsweise Tschechien auf einen vollständig privatisierten Bankensektor verweisen gegenüber einem großen öffentlich-rechtlichen Sektor in Deutschland, und in Polen ist der Grad der Stromliberalisierung höher als in Frankreich. Die Beitrittsländer werden weitere Liberalisierungsschritte auf den regulierten Dienstleistungsmärkten vermutlich positiver sehen als manche alten EU Mitglieder.

Um zu vermeiden, dass die Wohlfahrtseffekte des Binnenmarktes durch Wettbewerbsverzerrungen gefährdet werden, muss auch in einer EU 25+ gewährleistet sein, dass der Regelungsrahmen gemeinschaftsweit weiterentwickelt, umgesetzt und angewandt wird. Dies stellt hohe Anforderungen an die Europäische Kommission, im erweiterten Binnenmarkt die Aktivitäten der Mitgliedstaaten hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit Gemeinschaftsstandards und dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung zu überwachen und Verstöße dagegen

<sup>61</sup> So hat die EU Polen (und den anderen Beitrittsländern) einen Zeitraum bis 2006 für die Sanierung ihrer Stahlindustrie (Kapazitätsabbau und Reduzierung der Subventionen) gesetzt, der angesichts der über Jahrzehnte gestreckten Strukturanpassungen in der westeuropäischen Stahlindustrie sehr drastisch wirkt.

## EU muss sich flexibel zeigen, um das erweiterungsbedingte Wachstumspotential zu nutzen

### Neue Mitglieder für den Binnenmarkt gerüstet ...

### ... EWU Beitritt steht aber bis auf Weiteres nicht zur Debatte

Der Beitrittsvertrag sieht **Schutzklauseln** für die ersten drei Jahre nach Beitritt der neuen Mitglieder vor. Dabei geht es einmal um Probleme einzelner **Wirtschaftsbereiche**, zum anderen um die Funktionsfähigkeit des **Binnenmarktes**.

Art. 37: (1) Für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren nach dem Beitritt kann ein neuer Mitgliedstaat bei Schwierigkeiten, welche einen Wirtschaftszweig erheblich und voraussichtlich anhaltend treffen oder welche die wirtschaftliche Lage eines bestimmten Gebietes beträchtlich verschlechtern können, die Genehmigung zur Anwendung von Schutzmaßnahmen beantragen, um die Lage wieder auszugleichen und den betreffenden Wirtschaftszweig an die Wirtschaft des Gemeinsamen Marktes anzupassen.

Unter den gleichen Bedingungen kann ein derzeitiger Mitgliedstaat die Genehmigung zur Anwendung von Schutzmaßnahmen gegenüber einem oder mehreren oder neuen Mitgliedstaaten beantragen. [...]

Art. 38: Hat ein neuer Mitgliedstaat im Rahmen der Beitrittsverhandlungen eingegangene Verpflichtungen nicht erfüllt und dadurch eine erste Beeinträchtigung des Funktionierens des Binnenmarktes hervorgerufen - einschließlich der Verpflichtungen in allen sektorbezogenen Politiken, die wirtschaftliche Tätigkeiten mit grenzüberschreitender Wirkung betreffen - oder besteht die unmittelbare Gefahr einer solchen Beeinträchtigung, so kann die Kommission für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren nach Inkrafttreten dieser Akte auf begründeten Antrag eines Mitgliedstaats oder auf eigene Initiative geeignete Maßnahmen treffen. [...]

zeitnah zu ahnden. Auch wird man sehen müssen, welche Instrumente des Binnenmarktes sich als am effizientesten erweisen. Einerseits ist Standardisierung und Harmonisierung schon bei der jetzigen Zahl der EU Mitglieder ein zeitaufwendiger Prozess<sup>62</sup>, bei dem der Vorteil der Rechtssicherheit zudem häufig durch die Gefahr der Überregulierung konterkariert wird. Andererseits setzt die Anwendung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung ausreichende und gut qualifizierte Verwaltungseinheiten voraus, damit das notwendige Vertrauen in Entscheidungen von Behörden anderer Mitgliedstaaten besteht. Bereits jetzt stößt die gegenseitige Anerkennung wegen „wechselseitigen“ Misstrauens der Mitgliedsländer in die Verwaltungskapazitäten und -verfahren der Partner aber auf immer geringere Akzeptanz. Diese dürfte in einem erweiterten Binnenmarkt noch mehr sinken, da die Defizite der Beitrittsländer beim Aufbau ihrer Verwaltungen und Gerichtsbarkeit unbestritten sind. Damit stellt sich die Frage, wie das wichtige „Gemeinschaftsgut“ der Rechtssicherheit und -gleichheit, ohne das ein gemeinsamer Binnenmarkt nicht befriedigend funktionieren kann, weiterhin gewährleistet werden kann. Anders formuliert: Die Leitprinzipien und ihre Gewichtung bei der Binnenmarktintegration – wechselseitige Anerkennung, (Mindest-)Harmonisierung, Durchführung des Gemeinschaftsrechts und der Politik der Gemeinschaft durch die Mitgliedstaaten – müssen mit Blick auf die Vergrößerung der EU überprüft werden.<sup>63</sup>

**Erweiterung stellt hohe Anforderungen an die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes**

**Leitprinzipien der (rechtlichen) Binnenmarktintegration müssen überprüft werden**

Für Rückfragen an die Autoren:

Barbara Böttcher: Thesen 6, 12

Dr. Klaus Günter Deutsch: Thesen 1-2, 7-11.

Prof. Dr. Elke Thiel: Thesen 3-5.

---

<sup>62</sup> So benötigt das Europäische Komitee für Normung (CEN) etwa acht Jahre, um sich auf einen europäischen Standard zu einigen.

<sup>63</sup> So sieht M. Seidel mittelfristig den „... Übergang zur Durchführung des Rechts und der Politik der Gemeinschaft durch eigene Behörden in Form eines eigenen Verwaltungsunterbaus und einer eigenen dezentralen Gerichtsbarkeit.“ Seidel (2003b).

## Ausgewählte Literatur

Auer, Josef (2003): Liberalisierung der Erdgaswirtschaft – mit Hochdruck zum Wettbewerb, Aktuelle Themen Nr. 280, Deutsche Bank Research, Frankfurt/M.

Auer, Josef, Barbara Böttcher, Hans-Joachim Frank, Stefan Heng, Eric Heymann (2003): Traditionelle Monopole: Wachstum durch mehr Wettbewerb, Aktuelle Themen – Mehr Wachstum für Deutschland Nr. 261, Deutsche Bank Research, Frankfurt/M.

Barca, Fabrizio, Marco Becht, Hg. (2001): The Control of Corporate Europe, Oxford, New York: Oxford University Press.

Bergheim, Stefan/Marco Neuhaus (2002): Engpassfaktor Arbeit – eine empirische Wachstumsanalyse, Aktuelle Themen – Mehr Wachstum für Deutschland, Nr. 243, Deutsche Bank Research, Frankfurt/M.

Bauer, Michael W.; Ralf Knöll (2003): Die Methode der offenen Koordinierung: Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichende Zentralisierung, Aus Politik und Zeitgeschichte B 1-2, 6.1.2003, S. 33-38.

Becker, Werner (2003): Der EU-Zinssteuerkompromiss auf der Zielgeraden?, EU-Monitor Finanzmarkt Spezial Nr. 5, Deutsche Bank Research, Frankfurt/M.

Böttcher, Barbara (2003a): Europas Magna Charta?, EU-Monitor Nr. 3, Deutsche Bank Research, Frankfurt/M. - (2003b): Daseinsvorsorge – Alibi für staatliche Wirtschaftstätigkeit?, EU-Monitor Nr. 6, Deutsche Bank Research, Frankfurt/M.

Bräuninger, Dieter; Bernhard Gräf, Karin Gruber, Marco Neuhaus, Stefan Schneider (2002): Die demografische Herausforderung, Demografie Spezial, Deutsche Bank Research, Frankfurt/M.

Breuer, Rolf-E. (2001): „Mit dem Euro in der Hand...“, EWU-Monitor Nr. 94, Deutsche Bank Research, Frankfurt/M.

- Regulierung und Bankenaufsicht zwischen Nationalstaat und globalem Finanzmarkt, EWU-Monitor Nr. 86, Deutsche Bank Research, Frankfurt am Main

Caesar, Rolf; Hans-Eckart Scharrer, Hrsg. (2003): Der unvollendete Binnenmarkt, Baden-Baden: Nomos.

Denis, Cécile, Kieran McMorrow, Werner Röger (2002): Production function approach to calculating potential growth and output gaps – estimates for EU member states and the US, European Economy, Economic Papers 176, Europäische Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Brüssel.

d'Arcy, Anne (2002): IAS: Neue Rechnungslegungsregeln in der EU, Aktuelle Themen EU-Finanzmarkt Spezial Nr. 250, Deutsche Bank Research, Frankfurt/M.

Deutsch, Klaus Günter (2002): Ein Binnenmarkt für Betriebsrenten?, Aktuelle Themen EU-Finanzmarkt Spezial Nr. 239, Deutsche Bank Research, Frankfurt/M.

Deutsch, Klaus Günter, Jörn Quitzau, Norbert Walter (2002): Deutschlands Rückkehr zu Wachstum. Eine Reformagenda, Aktuelle Themen – Mehr Wachstum für Deutschland Nr. 242, Deutsche Bank Research, Frankfurt/M.

Deutsche Bank Research (2003): Aktuelle Themen EU-Finanzmarkt Spezial Nr. 258 zu Clearing und Settlement, Frankfurt/M.- (2001): Europa auf dem Weg zu Pensionsfonds, Sonderbericht, Frankfurt/M.

Economist (2003): Regulatory Follies. Overreach, 19.7.2003.

Eising, Rainer (2002): Policy learning in embedded negotiations: Explaining the EU electricity liberalization, International Organization 56, 1, 85-120.

- (2000): Begrenzte Rationalität und regulatives Lernen in der EG: die Liberalisierung der Elektrizitätsversorgung, Politische Vierteljahresschrift 41, 2, 251-278.

Europäische Gemeinschaft (2002a): Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rats vom 7.3.2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronischen Kommunikationsnetze und –dienste (Rahmenrichtlinie), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften v. 24.4.2002, L 108, S. 33-50.

- (2002b): Richtlinie 2002/77/EG der Kommission vom 16.9.2002 über den Wettbewerb auf den Märkten für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften v. 17.9.2002, L 249, S. 21-26.

- (2002c): Richtlinie 2002/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7.3.2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung (Zugangsrichtlinie), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften v. 24.4.2002, L 108, S. 7-20.

Europäische Kommission (2003a): The internal market – ten years without frontiers, Brüssel.

- (2003b): Binnenmarktstrategie. Vorrangige Aufgaben 2003-2006, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM (2003) 238 endgültig, Brüssel, 7.5.2003.

- (2003c): Finanzdienstleistungen, Achter Fortschrittsbericht zum FSAP, Brüssel, 3.6.2003.

- (2003d): Single Market News 32, Juli, Modernisierung des Gesellschaftsrechts und Verbesserung der Corporate Governance in der EU.

- (2002a): The macroeconomic effects of the Single Market Programme after 10 years, verfügbar auf der Internetseite der GD Binnenmarkt.

- (2002b): Zweiter Zweijahresbericht über die Anwendung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung im Binnenmarkt. Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss, KOM (2002) 419 endgültig, Brüssel, 23.7.2002.

- (2002c): Der Stand des Binnenmarkts für Dienstleistungen. Bericht im Rahmen der ersten Stufe der Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor, Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, KOM (2002) 441 endgültig, Brüssel, 30.7.2002.

- (2002d): Germany's growth performance in the 1990's, DG Economic and Financial Affairs, Economic Papers Nr. 170, Brüssel.

- (2002e): Industrial Policy in an Enlarged Europe. Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2002) 714 final.
  - (2001): White Paper: Strategy for a future chemicals policy, KOM (2001) 88 final.
  - (1998): The Single Market Review III,1, Technical barriers to trade, Kogan Page, Earthscan.
  - (1996a): The Single Market Review Series – Executive Summaries, online verfügbar unter: [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/studies.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/studies.htm).
  - (1996b): Capital Market Liberalization, The Single Market Review Series.
- Europäischer Rat (2000): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Lissabon 23./24. März
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2003): „Als ob wir Ferrari nur im zweiten Gang fahren“, Interview mit Frits Bolkestein, 6.5.2003.
- Fontagné, Lionel; Michael Freudenberg, Nicolas Péridy (1998): Intra-industry trade and the single market: quality matters, CEPR Discussion Paper No. 1959, London.
- Geurts, Matthias, Jörn Quitzau (2003): Steuerpolitik zwischen Wettbewerb und Harmonisierung, EU-Monitor 3, Deutsche Bank Research, Frankfurt/M.
- Glatz, Hanns R. (2003): Eine Wachstums- und Integrationsagenda für das Jahrzehnt. Praktische Probleme der Integration aus Sicht von Unternehmen, Symposium-Vortrag Berlin (mimeo).
- Gugler, Klaus, Hrsg. (2001): Corporate Governance and Economic Performance, Oxford, New York: Oxford University Press.
- Helm, Dieter (2001): The assessment: European networks – competition, interconnection, and regulation, Oxford Review of Economic Policy 17, 3, 297-312.
- Heinemann, Friedrich; Mathias Jopp (2002): The benefits of a working European retail market for financial services, Mannheim, ZEW, und Berlin, IEP, Bonn: Europa-Union Verlag.
- Heinemann, Friedrich; Michael Schröder, Martin Schüler, Claudia Stirböck, Peter Westerheide (2003): Towards a single European market in asset management, Studie für die IMA, Mannheim: ZEW.
- Heng, Stefan (2003): Mehr als „inszenierter Wettbewerb“ in der Telekommunikation, e-economics Nr. 37, Deutsche Bank Research, Frankfurt/M.
- Hörth, Ellen (2003): Die neue ISD – bessere Regeln für das Wertpapiergeschäft?, Aktuelle Themen EU-Finanzmarkt Spezial Nr. 267, Deutsche Bank Research, Frankfurt/M.
- Kangaroo Group (2002): Initiative for the completion of the European home market. The Single Market ten years on, verfügbar online: [www.kangaroogroup.org](http://www.kangaroogroup.org).
- Karasu, Ibrahim; Andreas Goralczyk (2002): Auf dem Weg zum einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraum, Aktuelle Themen EU-Finanzmarkt Spezial Nr. 249, Deutsche Bank Research, Frankfurt/M.
- Kern, Steffen (2003): Reform of EU regulatory and supervisory structures: progress report, EU Monitor Financial Market Special No. 4, Deutsche Bank Research, Frankfurt/M.
- (2002): Die EU auf steinigem Weg zum Finanzbinnenmarkt, Aktuelle Themen – EU-Finanzmarkt Spezial Nr. 231, Deutsche Bank Research, Frankfurt/M.
- Kröger, Jürgen (2003): Wirtschaftliche Integration und Wachstum in der EU, Vortragsmanuskript.
- Kumkar, Lars (2003): Zentralisierung oder Wettbewerb der Regulierungsansätze? Die Kommissionsvorschläge für den Strombinnenmarkt, in Caesar und Scharrer, Der unvollendete Binnenmarkt, S. 219-262.
- Lehment, Harmen (2002): European fiscal policies under the Stability Pact – Some first insights, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Working Paper No. 1098.
- Mayer, Colin S., Oren Sussman (2001): The Assessment: Finance, Law, and Growth, Oxford Review of Economic Policy 17, 4, 457-466.
- McMorrow, Kieran; Werner Röger (2003): Economic and financial market consequences of ageing populations, Brüssel: Europäische Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Economic Paper 182, April.
- Messerlin, Patrick A. (2001): Measuring the costs of protection in Europe. European Common Commercial Policy in the 2000s, Washington, DC: Institute for International Economics.
- Neundörfer, Nikolaus Dominik (2002): EU-Prospektrichtlinie auf der Zielgeraden, Aktuelle Themen EU-Finanzmarkt Spezial Nr. 245, Deutsche Bank Research, Frankfurt/M.
- Nicoletti, Giuseppe; Stefano Scarpetta (2003): Regulation, productivity, and growth. OECD evidence, Economic Policy, April, 9-72.
- Nienhaus, Volker (2003): Mobilitätshemmnisse und Defizite bei Waren und Dienstleistungen, in: Caesar und Scharrer, Der unvollendete Binnenmarkt, S. 109-125.
- OECD (2003a): Sources of growth, Paris.
- (2003b): The Policy Agenda for Growth, Paris.
  - (2000): The implementation and effects of regulatory reform: Past experience and current issues, Economics Department Working Papers No. 251, Paris.
- Pelkmans, Jacques (2003): Mutual recognition in goods and services: An economic perspective, Working Paper No. 16, European Network of Economic Policy Research Institutes, Brüssel.
- (2001): Making EU Network Markets Competitive, Oxford Review of Economic Policy, 17, 3, 432-456.

- Pelkmans, Jacques; Giampaolo Galli (2000a): Regulatory reform and competitiveness in Europe, Vol. 1. Horizontal Issues, Cheltenham: E. Elgar.
- Pelkmans, Jacques; Giampaolo Galli (2000b): Regulatory reform and competitiveness in Europe, vol. 2: Vertical issues, Cheltenham: E. Elgar.
- Perlitz, Uwe (2003): Chemieindustrie: Imagewandel durch forcierten Umweltschutz, Aktuelle Themen Nr. 253, Deutsche Bank Research, Frankfurt/M.
- Randzio-Plath, Christa (2003): Defizite bei der Verwirklichung der Grundfreiheiten: auf dem Weg zu einem europäischen Finanzmarkt, in Caesar und Scharrer, Der unvollendete Binnenmarkt, S. 91-108.
- Salgado, Ranil (2002): Impact of structural reforms on productivity growth in industrial countries, IMF Working Paper 10/2002, Washington, DC.
- Sapir, André (2003): An agenda for a growing Europe. Making the EU economic system deliver. Report of an independent high-level study group established on the initiative of the President of the European Commission, Brüssel.
- (1995): Europe's single market: The long road to 1992, CEPR Discussion Paper No. 1245, London.
- Scharpf, Fritz W. (1999): Regieren in Europa: effektiv und demokratisch?, Frankfurt und New York: Campus.
- Scherpenberg, Jens van (1996): Ordnungspolitische Konflikte im Binnenmarkt, in: Markus Jachtenfuchs, Beate Kohler-Koch, Hrsg., Europäische Integration, Opladen: UTB, S. 345-372.
- Schmidt, Susanne K. (1998): Liberalisierung in Europa. Die Rolle der Europäischen Kommission, Frankfurt/New York: Campus.
- Schröder, Ulrich (2003): Defizite bei der Verwirklichung der Grundfreiheiten – Auf dem Wege zu einem europäischen Finanzmarkt, in Caesar und Scharrer, Der unvollendete Binnenmarkt, S. 77-90.
- Seidel, Martin (2003a): Nach Nizza und Stockholm: Stand des Binnenmarktes und Prioritäten für die Zukunft, in Casear und Scharrer, Der unvollendete Binnenmarkt, S. 29-50.
- (2003b): Nach Nizza und Stockholm: Stand des Binnenmarktes und Prioritäten für die Zukunft, ZEI Policy Paper, Bonn 2003.
- Winkler, Tobias (1999): Die gegenseitige Anerkennung – Achillesverse des Regulierungswettbewerbs, in: Manfred E. Streit, Michael Wohlgemuth, Hrsg., Systemwettbewerb als Herausforderung an Politik und Theorie, Baden-Baden: Nomos, S. 103-121.
- Servan-Schreiber, Jean Jacques (1967): Le Défi Americain, Paris : Denoel.
- Speyer, Bernhard (2001): Der unvollendete Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), Wirtschaftsverfassungsrechtliche Garantien für Unternehmen im europäischen Binnenmarkt, Baden-Baden: Nomos, S. 73-82.
- Thiel, Elke (2003a), National Report for Germany, Govector – EU-Governance by self-coordination: Towards a collective „Gouvernement Economique”? A multi-national research project within the 5<sup>th</sup> Framework Programme of the EU. Project coordinator: Jean Monnet-Chair of Political Sciences, Universität Köln, [http://www.govector.org/data/20030522121053\\_German\\_Report3.pdf](http://www.govector.org/data/20030522121053_German_Report3.pdf).
- (2003b): Die Wirtschaftsordnungspolitik im Europäischen Verfassungsentwurf, Integration Nr. 4 (i.E.).
- Wagner, Oliver (2003): EU-Übernahmerichtlinie – Erfolg nach 30 Jahren Diskussion?, EU-Monitor Finanzmarkt Spezial Nr. 2, Deutsche Bank Research, Frankfurt/M.
- Ziltener, Patrick (2003): Hat der EU-Binnenmarkt Wachstum und Beschäftigung gebracht?, WSI-Mitteilungen 56, 4, S. 221-227.
- (2001): Wirtschaftliche Effekte der europäischen Integration – Theoriebildung und empirische Forschung, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Working Paper 01/7.

- Nr. 6** *Beiträge zur europäischen Integration* September 2003  
Standpunkt: Stabilitäts- und Wachstumspakt ernst nehmen!  
Daseinsvorsorge - Alibi für staatliche Wirtschaftstätigkeit?  
Schweden zeigt dem Euro die kalte Schulter  
Rentenreformen in der EU  
Die mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer:  
Datenüberblick und Kommentar
- Nr. 3** *Beiträge zur europäischen Integration* Juni 2003  
Europas Magna Charta?  
Steuerpolitik zwischen Wettbewerb und Harmonisierung  
Polen nach dem EU-Referendum  
Auf dem Weg zum selbstbewussten Europäer
- Nr. 1** *Beiträge zur europäischen Integration* März 2003  
Finanzmärkte müssen Triebfeder der EU-Wirtschaft werden  
Durchbruch bei der EU-Zinsbesteuerung  
Wechselkurspolitik im Vorfeld der EWU-Mitgliedschaft  
Widerstandsfähige Konjunktur in den EU-Beitrittsländern  
EU-Beitrittsreferenden: Zwischen Zuversicht und Ungewissheit  
Kroatien - Rascher EU-Beitritt im Visier

Unsere Publikationen finden Sie unentgeltlich auf unserer Internetseite [www.dbresearch.de](http://www.dbresearch.de).  
Dort können Sie sich auch als regelmäßiger Empfänger unserer Publikationen per E-mail eintragen.

Für die Print-Version wenden Sie sich bitte an:

Deutsche Bank Research  
Marketing  
60272 Frankfurt am Main  
Fax: +49 69 910-31877  
E-mail: [marketing.dbr@db.com](mailto:marketing.dbr@db.com)

© 2003. Deutsche Bank AG, DB Research, D-60272 Frankfurt am Main, Bundesrepublik Deutschland (Selbstverlag). Alle Rechte vorbehalten. Bei Zitaten wird um Quellenangabe „Deutsche Bank Research“ gebeten.

Die in dieser Veröffentlichung enthaltenen Informationen beruhen auf öffentlich zugänglichen Quellen, die wir für zuverlässig halten. Eine Garantie für die Richtigkeit oder Vollständigkeit der Angaben können wir nicht übernehmen, und keine Aussage in diesem Bericht ist als solche Garantie zu verstehen. Alle Meinungsäußerungen geben die aktuelle Einschätzung des Verfassers/der Verfasser wieder und stellen nicht notwendigerweise die Meinung der Deutsche Bank AG oder ihrer assoziierten Unternehmen dar. Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Meinungen können sich ohne vorherige Ankündigung ändern. Weder die Deutsche Bank AG noch ihre assoziierten Unternehmen übernehmen irgendeine Art von Haftung für die Verwendung dieser Publikation oder deren Inhalt. Die Deutsche Banc Alex Brown Inc. hat unter Anwendung der gültigen Vorschriften die Verantwortung für die Verteilung dieses Berichts in den Vereinigten Staaten übernommen. Die Deutsche Bank AG London, die mit ihren Handelsaktivitäten im Vereinigten Königreich der Aufsicht durch die Securities and Futures Authority untersteht, hat unter Anwendung der gültigen Vorschriften die Verantwortung für die Verteilung dieses Berichts im Vereinigten Königreich übernommen. Die Deutsche Bank AG, Filiale Sydney, hat unter Anwendung der gültigen Vorschriften die Verantwortung für die Verteilung dieses Berichts in Australien übernommen.

Druck: HST Offsetdruck Schadt & Tetzlaff GbR, Dieburg  
Print: ISSN 1612-0256 / Internet bzw. E-mail: ISSN 1612-0264