



DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

BEITRÄGE ZUR STRUKTURFORSCHUNG

HEFT 175 · 1998

**Christian Weise, Stefan Bach, Heike Link, Uta Möbius,
Bernhard Seidel, Wolfgang Seufert, Harald Trabold**

**Wirkung und Wirksamkeit
der EU-Binnenmarktmaßnahmen**

**Evaluierung des Studienprogramms
der Europäischen Kommission**

DUNCKER & HUMBLOT · BERLIN

Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-10-30 04:45:28

FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

gegründet 1925 als INSTITUT FÜR KONJUNKTURFORSCHUNG von Prof. Dr. Ernst Wagemann

Königin-Luise-Straße 5 · D-14195 Berlin (Dahlem)

VORSTAND

Präsident Prof. Dr. Lutz Hoffmann

Sir Leon Brittan · Klaus Büniger · Elmar Pieroth · Wolfgang Roth · Dr. Ludolf-Georg von Wartenberg

Kollegium der Abteilungsleiter*

Dr. Heiner Flassbeck · Dr. Kurt Hornschild · Prof. Dr. Rolf-Dieter Postlep · Wolfram Schrettl, Ph. D.
Dr. Bernhard Seidel · Dr. Hans-Joachim Ziesing

KURATORIUM

Vorsitzender: Dr. Wolfgang Rupf

Stellvertretender Vorsitzender: Dr. Thomas Hertz

Mitglieder

Der Bundespräsident

Bundesrepublik Deutschland

Bundesministerium der Finanzen

Bundesministerium für Wirtschaft

Bundesministerium für Verkehr

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie

Land Berlin

Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur

Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe

Senatsverwaltung für Justiz

Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen

Freistaat Bayern, vertreten durch das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie

Freie und Hansestadt Hamburg, vertreten durch die Behörde für Wirtschaft

Land Baden-Württemberg, vertreten durch das Wirtschaftsministerium

Land Brandenburg, vertreten durch das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie

Land Nordrhein-Westfalen, vertreten durch das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie

Deutsche Bundesbank

Deutsche Bahn AG

Deutsche Post AG

Deutsche Postbank AG

Deutsche Telekom AG

Bundesanstalt für Arbeit

Wirtschaftsvereinigung Bergbau

Christlich-Demokratische Union Deutschlands

Sozialdemokratische Partei Deutschlands

Freie Demokratische Partei

Deutscher Gewerkschaftsbund

Industriegewerkschaft Metall

Bankgesellschaft Berlin AG

Berlin-Hannoversche Hypothekenbank Aktiengesellschaft

IKB Deutsche Industriebank AG

Berliner Kraft- und Licht (Bewag)-Aktiengesellschaft

Vereinigung der Freunde des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung

Persönliche Mitglieder

Dr. Günter Braun

Dr. Dieter Hiss

Dr. Karl-Heinz Narjes

* Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

BEITRÄGE ZUR STRUKTURFORSCHUNG

HEFT 175 · 1998

**Christian Weise, Stefan Bach, Heike Link, Uta Möbius,
Bernhard Seidel, Wolfgang Seufert, Harald Trabold**

**Wirkung und Wirksamkeit
der EU-Binnenmarktmaßnahmen**

**Evaluierung des Studienprogramms
der Europäischen Kommission**



DUNCKER & HUMBLOT · BERLIN

Die Deutsche Bibliothek — CIP-Einheitsaufnahme

Wirkung und Wirksamkeit der EU-Binnenmarktmaßnahmen :
Evaluierung des Studienprogramms der Europäischen Kommission /
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Christian Weise ...
[Schriftl.: Hans-Joachim Ziesing]. — Berlin : Duncker und Humblot,
1998

(Beiträge zur Strukturforschung ; H. 175)

ISBN 3-428-09579-0

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin

Telefon (0 30) 8 97 89-0 — Telefax (0 30) 8 97 89 200

Schriftleitung: Dr. Hans-Joachim Ziesing

Alle Rechte vorbehalten

© 1998 Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9, D-12165 Berlin

Druck: ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-13437 Berlin

Printed in Germany

ISSN 0171-1407

ISBN 3-428-09579-0

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier

entsprechend ISO 9703 

INHALTSVERZEICHNIS

*(Die Numerierung folgt der Gliederung
des Studienprogramms der Europäischen Kommission)*

Einleitung	5
-------------------	---

Teil I: Auswirkungen auf das verarbeitende Gewerbe

I.1	Maschinen für die Nahrungs- und Genußmittelindustrie (DRI Europe Ltd.)	7
I.2	Pharmazie (REMIT Consultants)	9
I.4	Baumaschinengewerbe (W.S. Atkins)	12
I.5	Chemie (KPMG)	14
I.6	Kraftfahrzeugbau (Ernst & Young)	17
I.7	Verarbeitete Nahrungsmittel (Bureau Européen de Recherches)	21
I.8	Telekommunikation: Ausrüstungsindustrie (Analysys)	26

Teil II: Auswirkungen auf den Dienstleistungssektor

II.2	Luftverkehr (Cranfield University)	32
II.3	Bank- und Kreditwesen (Economic Research Europe Ltd.)	39
II.4	Vertriebswesen (Coopers & Lybrand)	58
II.5	Straßengüterverkehr (NEA Transport Research and Training)	62
II.7	Werbebranche (Bocconi University)	68
II.9	Telekommunikation: Dienstleistungsbereich (Analysys)	71

Teil III: Abbau von Grenzen

III.1	Technische Handelshemmnisse (W.S. Atkins)	77
III.2	Öffentliches Auftragswesen (Eurostrategy)	85
III.4	Gewerbliche Eigentumsrechte (CJA Consultants Ltd.)	89
III.5	Kapitalmarkliberalisierung (National Institute for Economic & Social Research)	93

Teil IV: Auswirkungen auf Handel und Investitionen

IV.2	Außenhandelsstrukturen im Binnenmarkt (CEPII und CIREM)	96
IV.3	Handelsschaffung und Handelsumlenkung (CEPR)	104
IV.4	Zugang von Drittländern zu Europäischen Märkten (University of Sussex & South Bank University)	111

Teil V: Auswirkungen auf Wettbewerb und Skaleneffekte

V.1	Preiswettbewerb und Preiskonvergenz (DRI Europe Ltd.)	119
V.4	Skalenerträge (Economists Advisory Group Ltd.)	123

Teil VI: Gesamtwirkungen und regionale Effekte

VI.1	Regionales Wachstum und Konvergenz (Cambridge Econometrics)	125
VI.2	Auswirkungen auf Griechenland, Irland, Portugal und Spanien (ESRI - Economic and Social Research Institute)	128
VI.3	Handel und Faktorströme: Die wenig entwickelten Regionen (CERES - Center for Economic Research and Environmental Strategy)	132

Steuern: Wirkung der Binnenmarktmaßnahmen und Handlungsbedarf	136
--	-----

Zusammenfassung und Schlußfolgerungen	163
--	-----

Anhang: Forschungsprogramm der Europäischen Kommission	173
---	-----

Einleitung

Die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes war schon bei Gründung der Europäischen Gemeinschaften deren wesentliches ökonomisches Ziel. Während der Abbau der Binnenzölle relativ schnell gelang, bewirkten nicht-tarifäre Handelshemmnisse den Fortbestand nationaler Märkte zunächst bis in die achtziger Jahre hinein. Das Binnenmarktweißbuch der Kommission von 1985 und die Einheitliche Europäische Akte von 1987 schufen dann jedoch neue politische und rechtliche Rahmenbedingungen und führten zum - offiziellen - Start des Binnenmarktes am 01.01.1993. Seine Vorbereitung war Gegenstand intensiver wirtschaftspolitischer Debatten und zahlreicher wissenschaftlicher Studien. Auch nach dem Jahreswechsel 1992/1993 ist der Binnenmarkt noch mit ungelösten Problemen verbunden. Einerseits sind einige wirtschaftspolitische Fragen nie abschließend entschieden worden, andererseits war es vor Eintritt in den Binnenmarkt umstritten, welche konkreten Auswirkungen er haben würde.

Im Auftrag des Europäischen Rates hat die Kommission versucht, die tatsächlich eingetretenen Wirkungen des Binnenmarktes zu erfassen, offene Fragen zu identifizieren und die nötigen Initiativen zur endgültigen Vollendung des Binnenmarktes zu ergreifen. Ein zentraler Schritt hierzu war es, ein Studienprogramm aus insgesamt 39 Einzelstudien in Auftrag zu geben, mit dem die Auswirkungen des Binnenmarktes im einzelnen untersucht werden sollten; eine Übersicht findet sich am Ende des Bandes. Dieses Programm umfaßte sowohl die Analyse der Konsequenzen des Binnenmarktes für die unterschiedlichen Sektoren, als auch die Behandlung von zahlreichen Querschnittsthemen. Auf der Basis dieser Studien und eigener Analysen legte die Kommission einen "Aktionsplan für den Binnenmarkt" vor, der neue Impulse auf dem Weg zur tatsächlichen Vollendung des Binnenmarktes geben soll. Die wichtigsten, noch offenen Fragen betreffen dabei sicherlich die Steuerpolitik; erste Fortschritte wurden hier im Herbst 1997 erzielt.

Das DIW hat im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft die Aussagekraft der einzelnen Studien aus dem Kommissionsforschungsprogramm überprüft und die Ergebnisse zusammengefaßt. Die vorliegende Veröffentlichung soll dazu dienen, die Studien einer breiteren Beurteilung zugänglich zu machen. 25 Studien aus allen sechs Sektoren des Studienprogramms wurden näher untersucht. Außerdem wurde eine ausführliche Analyse der mit dem Binnenmarkt verbundenen steuerpolitischen Fragen vorgenommen. In einem abschließenden Kapitel werden die Ergebnisse zusammengefaßt und bewertet.

Die Studien waren nach Themenstellung, Qualität und Umfang sehr heterogen, so daß sie auch in diesem Gutachten nicht völlig gleich behandelt werden konnten. Je nach Erkenntnisgehalt und Relevanz des Themas wurden die Studien unterschiedlich ausführlich ausgewertet. Dennoch finden sich in jedem Abschnitt Angaben zu den Ergebnissen der jeweiligen Studie, zum Problemhintergrund, zur Datenbasis und zu den methodischen Ansätzen sowie gegebenenfalls kritische Kommentare. Jede Kritik steht dabei unter dem Vorbehalt, daß die terms of reference der einzelnen Studien nicht im einzelnen bekannt waren. Wo dies möglich war, wurden spezielle Aussagen zu Deutschland isoliert.

Teil I: Auswirkungen auf das verarbeitende Gewerbe

I.1 Maschinen für die Nahrungs- und Genußmittelindustrie (DRI Europe Ltd.)

I.1.1 Einführung

Der mit der Herstellung von Maschinen für die Nahrungs- und Genußmittelindustrie befaßte Sektor ist ein Spezialsektor innerhalb des Maschinenbaus. Er beschäftigte 1992 rund 100.000 Arbeitnehmer und erwirtschaftete 9 Mrd. ECU Umsatz. Damit ist die Europäische Union der weltweit größte Produzent in diesem Sektor. Mit einem Umsatz von 3,5 Mrd. ECU und ca. 44.000 Beschäftigten war Deutschland der mit Abstand größte Produzent innerhalb der EU.

Die Handelsbarrieren für den Sektor waren vor der Implementierung des Binnenmarktprogramms gering. Dies liegt darin begründet, daß die nationalen Sicherheitsstandards, die den Sektor betrafen, sehr allgemein ausgelegt waren. Hindernisse ergaben sich im wesentlichen nur durch eine, z.B. von Versicherungen gewünschte, Nachweispflicht, daß importierte Maschinen den nationalen Anforderungen entsprechen.

Als wichtigste Liberalisierungsmaßnahme ist die Maschinenrichtlinie zu betrachten, die schon 1985 verabschiedet wurde, 1992 in Kraft trat und erst zwei Jahre nach der Realisierung des Binnenmarktprogramms vollständig implementiert wurde. In dieser Richtlinie sind die Sicherheitsanforderungen für sämtliche Maschinen und die Hygieneanforderungen an die zur Verpackung von Lebensmitteln genutzten Maschinen festgeschrieben. Die Einhaltung der in der Richtlinie verankerten Standards berechtigt die Hersteller, ihre Produkte mit einem CE-Zeichen (Conformité Européenne) zu versehen und somit in allen Mitgliedstaaten zu vermarkten.

I.1.2 Methode

Die Studie basiert einerseits auf sektorspezifischen statistischen Daten (z.B. Handelsdaten), andererseits auf den Ergebnissen einer schriftlichen Umfrage, an der 56 Unternehmen mit insgesamt 11.000 Beschäftigten teilgenommen haben.

I.1.3 Datenbasis

Die Studie basiert auf statistischen Angaben von Eurostat für 12 Mitgliedstaaten und umfaßt den Zeitraum 1980 bis 1994.

I.1.4 Ergebnisse

Die Studie untersucht die Effekte des Binnenmarktprogramms auf Marktzugang und Produktionskosten sowie auf induzierte Unternehmensstrategien.

Wesentliche Handelsbarrieren standen dem mit der Herstellung von Maschinen für die Nahrungs- und Genußmittelindustrie befaßten Sektor vor der Implementierung des Binnenmarktprogramms nicht im Wege. Die wichtigsten Effekte der Maschinenrichtlinie, die zu einer Harmonisierung der nationalen Sicherheits- und Gesundheitsstandards geführt haben, sind: 1) präventive Verhinderung nationaler Bestimmungen, die wettbewerbsverzerrende Wirkungen entfachen könnten, sowie 2) Wegfall der Nachweispflicht (S. 5).¹

Auf der Basis von sektoralen statistischen Handelsdaten ist festzustellen, daß schon vor Etablierung des Programms die Intra-EU-Importe ein hohes Niveau erreicht hatten (75 bis 80 %). Von 1992 bis 1994 ist ein - unerwarteter - Rückgang der Intra-EU-Importe zu beobachten. Dies wird mit möglichen Ungenauigkeiten bei der Datenerhebung begründet (S. 8).

Die Intra-EU-Exporte lagen bis 1985 bei ca. 30 % und stiegen nach 1993 auf 40 % an. Dieser Effekt ist jedoch nicht auf einen Anstieg des Exportvolumens innerhalb der EU zurückzuführen, sondern auf einen aufwertungsbedingten Rückgang der Exporte in Nicht-EU-Länder (vorwiegend USA).

Die Aussagen zu den Kostenwirkungen des Binnenmarktprogramms basieren auf Angaben von lediglich 9 Unternehmen (S. 52). Sektorspezifische Kostenwirkungen ergeben sich danach durch Anpassungsmaßnahmen an neue Standards. Gleichwohl entstehen Kostenersparnisse durch den Wegfall der Nachweispflichten und Prüfungen. Der Studie zufolge besteht ein Nettoeinsparpotential in Höhe von 1 % des Bruttoumsatzes der Branche (S. 8). Horizontale Kostenwirkungen ergeben sich durch den Wegfall administrativer Barrieren - z.B. Grenzkontrollen, Formalitäten -, durch Skaleneffekte und sinkende Preise für Vorleistungsgüter. Das Einsparpotential wird auf 1,5 % des Umsatzes geschätzt (S. 51). Die Studie stellt fest, daß dies vor allem Unternehmen von außerhalb Deutschlands zugute kommt, da die deutschen Reglementierungen besonders kostenwirksam waren (S. 56). Offen bleibt, ob deutsche Unternehmen eine Kostenreduktion durch die Harmonisierungsmaßnahmen erfahren haben.

In Hinsicht auf neue Unternehmensstrategien und eine Intensivierung des Wettbewerbs ergaben sich durch das Binnenmarktprojekt keine nennenswerten Effekte für den Sektor (S. 77). Eine Wettbewerbsintensivierung ist deswegen nicht festzustellen, da der Branche keine nennenswerten Barrieren im Wege standen (S. 77). Schon vor der Implementierung war eine Strategie der horizontalen Integration zu beobachten, d.h. eine Ausweitung der Unternehmenstätigkeit auf neue Regionen und neue Produktionsbereiche. Die Expansion erfolgte in den meisten Fällen durch den Kauf von innovativen kleinen und mittelständischen Unternehmen. Ziele der EU-weit expandierenden Unternehmen waren die Anpassung an Nachfrageveränderung und die Realisierung von Skaleneffekten, um auf globalen Märkten wettbewerbsfähig zu sein (S. 9).

¹ Alle Verweise auf Seiten, Anhänge etc. beziehen sich auf die jeweils besprochene Originalstudie.

I.2 Pharmazie (REMIT Consultants)

I.2.1 Erfaßte Länder

Die Untersuchung umfaßt die gesamte EU.

I.2.2 Relevanz für/Thematisierung von Deutschland

Die Studie hat keine über die allgemeine Bedeutung hinausgehende Relevanz für Deutschland.

I.2.3 Methodischer Ansatz

Die Autoren kombinieren hauptsächlich eine Auswertung öffentlich zugänglicher Literatur und Daten mit der Analyse von systematisch durchgeführten Interviews (vgl. Anhang A; insgesamt ca. 40 Firmen, Handelsvereinigungen und Behörden). In die Bewertung der Interviews fließen auch die Ergebnisse einiger Fallstudien ein.² Die Antimonde-Analyse wird nicht mit einer einheitlichen Methode durchgeführt und bleibt oft ohne Ergebnis. D.h., die Entwicklungen seit Ergreifen der Binnenmarktmaßnahmen lassen sich nicht eindeutig bestimmten Ursachen wie allgemeinen Weltmarkttrends, konjunkturellen Einflüssen oder eben der EU-Integration zuordnen.

I.2.4 Datengrundlage

Es werden Daten über die Marktstrukturen und Handelsentwicklungen in diesem Sektor herangezogen; diese stammen aus verschiedenen statistischen Quellen. Für die Auswertung der Unternehmensbefragungen verwenden die Autoren eine eigene ähnliche Studie aus dem Jahr 1990, um intertemporale Vergleiche ziehen zu können.

I.2.5 Untersuchungszeitraum

Es wird hauptsächlich der Zeitraum ab 1985 betrachtet (S. 29), es handelt sich allerdings eher um eine Bestandsaufnahme der bisher erfolgten Binnenmarktmaßnahmen als um eine explizit zeitraumgebundene Analyse. In den Fragebögen (vgl. Anhang A) werden bei einigen Punkten die Firmen explizit aufgefordert, für ihre Antworten die Veränderungen seit 1990 zu berücksichtigen, teilweise ist der Fragehorizont aber auch länger.

² Die Fallstudien umfassen vier Firmen (Zeneca, Gehe, Merck, Amgros) sowie die Untersuchung von Herstellern markenloser Medikamente (sog. "generics").

I.2.6 Zentrale Ergebnisse

Der Markt für pharmazeutische Produkte ist traditionell stark reguliert, einerseits aus Verbraucherschutzgründen, andererseits aufgrund der unterschiedlichen Gestaltung der jeweiligen nationalen Krankenversicherungssysteme. Daraus ergeben sich starke Handelshemmnisse, die sich zum größten Teil den technischen Handelsbarrieren zurechnen lassen (siehe hierzu auch die einschlägige Studie, No. III.1). Entsprechende anfängliche Versuche der Vereinheitlichung seitens der Europäischen Kommission wurden auf Proteste der Mitgliedstaaten hin eingestellt (S. 18). Ein Rahmen für Marktzutrittsregularien (in reformierter Form seit 1986 gültig) sowie eine Richtlinie für Transparenz bei Kostenerstattungssystemen und direkter Preisbindung (von 1989) hatten laut den Autoren nur mäßige Wirkung (S. 15). Spätere Vereinbarungen werden zum Teil erst 1998 in Kraft treten, so daß es für eine Beurteilung noch zu früh ist.

Bezüglich der Produktionskosten inklusive FuE kommen die Autoren zu dem Schluß, daß die Binnenmarktderegulierungen in ihrer Wirkung beschränkt waren (S. 31 f.). Sie führen dies auf die Beobachtung zurück, daß es im stark regulierten Pharmabereich für viele Hersteller aus "politischen" Gründen vorteilhaft ist, Produktionsstätten vor Ort zu unterhalten; daher können eventuelle Skaleneffekte nicht ausgenutzt werden. Insofern wäre hier ein Versagen der Binnenmarktpolitik gegeben (S. 47 f.).

Ein wichtiges Ergebnis betrifft die gegenseitige Marktdurchdringung: Zwischen 1988 und 1994 hat sich der Anteil der Intra-EU-Importe am Gesamtverbrauch der EU von 9,8 % auf 17,2 % erhöht (S. 35). Allerdings wuchsen die Anteile der Importe aus EFTA-Ländern sowie aus den USA und Japan noch schneller, so daß auch die weltweit zu beobachtende Zunahme des intraindustriellen Handels (s. auch die betreffende Studie, No. IV.2) hierfür verantwortlich sein könnte. Die alternative Erklärungsmöglichkeit ist, daß die in der EU erfolgte Harmonisierung des Marktzutritts nicht nur den Firmen aus EU-Staaten, sondern auch anderen Konkurrenten zugute kam.³ Jedenfalls deuten weiterhin bestehende Preisdifferenzen innerhalb der EU darauf hin, daß nur begrenzt Arbitragemöglichkeiten bestehen, so daß trotz einiger Fortschritte von einem echten Binnenmarkt noch nicht gesprochen werden kann (S. 37 u. 69).

Allgemein ergibt sich ein Bild, in dem die Situation der Märkte für pharmazeutische Produkte hauptsächlich von langfristigen und/oder globalen Trends bestimmt ist. Maßnahmen im Rahmen der EU, die diese Trends hätten beeinflussen können, sind entweder ausgeblieben (Vereinheitlichung der Gesundheitssysteme) oder haben nur beschränkt Wirkung gezeigt (Transparenzrichtlinie etc.; vgl. hierzu auch die Einschätzungen der befragten Unternehmen, S. 87 u. 89). Inwieweit sich dies aus der noch kurzen Geltungsdauer der Maßnahmen erklärt, bleibt teilweise offen (S. 76).

³ Sofern die Autoren mit ihrer Einschätzung der begrenzten Wirkung dieser Maßnahmen recht haben (s.o.), können diese jedoch nur einen (geringen) Teil der erfolgten Zunahme erklären.

I.2.7 Kritische Kommentare

Die Analyse mittels Interviews erscheint prinzipiell problematisch, da unterstellt werden muß, daß die Befragten die Ursachen der jeweils betrachteten Entwicklungen genau kennen. Obwohl hier die Ergebnisse der Befragung grundsätzlich eher eine ergänzende Rolle spielen, basiert die Beurteilung der Effekte der Binnenmarktmaßnahmen hauptsächlich auf ihnen.

Da aufgrund der steigenden Skalenerträge in Pharmasektor der theoretische Effekt der EU-Integration auf die Beschäftigungsentwicklung nicht eindeutig bestimmt ist, wäre die empirische Untersuchung bedeutsam gewesen. Bei der kurzen Untersuchung dieses Aspekts wurden konjunkturelle Effekte jedoch nicht berücksichtigt, so daß die Resultate größtenteils unbrauchbar sind (vgl. S. 67 f.).

I.4 Baumaschinengewerbe (W.S. Atkins)

I.4.1 Einführung

Der untersuchte Sektor umfaßt Baumaschinen (Bagger, Sattelschlepper, Bulldozer, Kräne u.a.) sowie den zugehörigen Dienstleistungsbereich und die Ersatzteillieferung.

Gemessen an der Weltproduktion (1993) gehörte die EU mit 32 % zu den größten Produzenten (USA: 28 %, Korea: 4 %, Japan: 36 %). Innerhalb der EU zählen deutsche Hersteller zu den größten Produzenten: 54 % des EU-Umsatzes 1993 entfielen auf deutsche Hersteller (vgl. S. 125).

Vor der Etablierung des Binnenmarktprogramms war die Branche von einer Vielzahl unterschiedlicher nationaler Bestimmungen konfrontiert: Gesundheits- und Sicherheitsstandards (u.a. auch Lärmschutz) sowie Zertifikatsanforderungen (u.a. FOPS: falling object protecting systems, vgl. S. 3). Die Maschinenbaudirektive, die am 31.12.1992 in Kraft trat, führte zu einer Harmonisierung der Sicherheits- und Gesundheitsstandards und zur Beseitigung von Zertifikatsanforderungen. Belastungen für Unternehmen ergaben sich durch eine weitere Direktive (89/336/EEC), die zu einer Harmonisierung von Schadstoffemissionswerten und der Einführung von elektrotechnischen Sicherheitsstandards führte (S. 34).

I.4.2 Methode

Die Studie basiert auf der Auswertung von statistischen Angaben (Handelsdaten) und den Ergebnissen einer eigenen Datenerhebung (Interviews, schriftliche Umfrage).

I.4.3 Datenbasis

Verwendet wurden statistische Angaben von Eurostat (z.B. Handelsdaten), 30 face-to-face Interviews, 40 Telefoninterviews sowie Ergebnisse einer schriftlichen Umfrage, die an 244 Unternehmen versendet wurde (16 % Rücklauf). Die Studie umfaßt 12 Mitgliedstaaten für den Zeitraum 1983-1994.

I.4.4 Ergebnisse

Die Studie untersucht die Auswirkung des Binnenmarktprogrammes auf den intra-EU-Handel, den Wettbewerb, Produktionskosten sowie weiterhin bestehende Barrieren, die der Branche zur Zeit innerhalb der EU im Wege stehen. Die Ergebnisse lassen sich in vier Punkten zusammenfassen:

1) Das Verhältnis der intra-EU-Exporte zu den Weltexporten der EU ist seit 1991 abnehmend (S. 61 ff.). Dieses Ergebnis, das im Gegensatz zur erwarteten Reaktion ausfällt, wird mit der europäischen Rezession und ihrem Einfluß auf die Bautätigkeit begründet. Die Auswertung der Statistik

spiegelt sich auch in den Ergebnissen der Interviews wider. Danach gaben 36 % der befragten Unternehmen an, daß die Etablierung des Binnenmarktprogrammes einen wichtigen Einfluß auf die Umsatzentwicklung des Unternehmens genommen hat (S. 75). Im Vergleich dazu räumten 55 % der Unternehmen der Rezession einen wichtigen Einfluß auf Umsatzentwicklung ein (ebd.).

2) Der innereuropäische Wettbewerb ist seit der Etablierung des Binnenmarktprogramms intensiver geworden (S. 87): Gemessen am Anteil der fünf umsatzstärksten Unternehmen am Gesamtumsatz der Branche innerhalb der EU waren bis 1988 Konzentrationsprozesse zu beobachten (1983: 39,1 %; 1988: 50,3 %). Seitdem ist der Anteil der fünf umsatzstärksten auf 42,7 % zurückgegangen. Die Umfrageergebnisse unterstreichen die empirischen Daten (S. 87). 50 % der Befragten gaben an, daß die Anzahl der Wettbewerber und der Preiswettbewerb innerhalb der EU seit 1993 zugenommen hat.

3) Jeder zweite Befragte verwies auf einen Anstieg der Produktionskosten und sinkende internationale Wettbewerbsfähigkeit (S. 69 ff.). Allerdings führten dies nur 26 % auf Maßnahmen im Rahmen des Binnenmarktprogrammes zurück (S. 71). Ursache für den Kostenanstieg sind - im Zuge der Rezession - unausgelastete Kapazitäten sowie ein Anstieg der Preise von Vorprodukten. Deutsche Anbieter beklagten darüber hinaus einen Kostenschub durch Löhne und Steuern (ebd.). Eine Senkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit durch die Binnenmarktmaßnahmen geht insoweit auf die Vereinheitlichung von Produktstandards zurück, als die Anforderungen an Sicherheitsstandards sowie an maximale Schadstoffemission zu Wettbewerbsverlusten auf Drittmärkten führen; dies gilt insbesondere für Entwicklungsländer, die einfache Produkte mit geringfügigen Sicherheitsstandards nachfragen (S. 7).

4) Auch nach der Etablierung des Binnenmarktprogrammes stehen dem Baumaschinengewerbe innerhalb der EU Barrieren im Wege. Im Interview wurde auf unterschiedliche nationale Produkthanforderungen (Höchstgeschwindigkeiten, Beleuchtung, Bremssysteme u.a.) verwiesen, die zu kostenwirksamen Produktmodifikationen führen (S. 5). Produzenten außerhalb Deutschlands kritisierten insbesondere das von deutschen Kunden gewünschte GS-Zertifikat ("Geprüfte Sicherheit": vergeben vom TÜV, vgl. S. 56). Gemäß der Maschinenbaudirektive kann ein Hersteller sein Produkt bei Einhaltung der in der Richtlinie verankerten Standards mit einem CE-Zeichen (Conformité Européenne) versehen und somit in allen Mitgliedstaaten vermarkten. Den deutschen Nachfragern genügt dieses Zertifikat häufig nicht. Sie verlangen ein unabhängiges Testurteil.

I.4.5 Kommentar/Wertung

Bei laut Unternehmensangaben sinkender Wettbewerbsfähigkeit - bedingt durch Kostenexpansion und Anforderungen an Produktstandards - nimmt der Anteil der extra-EU-Exporte zu. Diesem Widerspruch wurde in der Studie nicht weiter nachgegangen.

I.5 Chemie (KPMG)

I.5.1 Warum ist die Studie relevant?

Das Binnenmarktprogramm beeinflusst die Entwicklung in der europäischen Chemieindustrie durch den Abbau von administrativen Barrieren sowie durch Umweltauflagen. Während der erste Effekt die Marktzugangsmöglichkeiten verbessert und den Wettbewerb für die Branche innerhalb der EU erhöht, kann der zweite Effekt zumindest kurzfristig die Produktionskosten erhöhen. Die Studie untersucht u.a. handelsschaffende Effekte und die Wirkungen auf Preise, Produktivität, Schadstoffemission und internationale Wettbewerbsfähigkeit.

I.5.2 Erfaßte Länder

EU (12)

I.5.3 Untersuchungszeitraum

Die Studie deckt den Zeitraum 1980-1992, z.T. 1994 und 1995 ab.

I.5.4 Datengrundlage

EUROSTAT (DEBA database), schriftliche Umfrage unter 7 000 Chemieunternehmen in der EU, 60 direkte Befragungen und drei Fallbeispiele.

I.5.5 Methodischer Ansatz

Die Studie untersucht die Auswirkungen des Binnenmarktes auf Handel, Wettbewerb, Wettbewerbsfähigkeit, Umwelt und Unternehmensstrategien (S. 5). Den untersuchten Feldern werden Indikatoren zugeordnet, um anhand des statistischen Materials die Entwicklungen zwischen 1980-92 auf aggregierter (EU (15)/Chemiebranche) und disaggregierter Ebene (Mitgliedstaaten/Sub-B Branchen) aufzuzeigen. Die Analyse der Wirkung des Binnenmarktes erfolgt durch Auswertung der schriftlichen Umfrage und der direkten Befragung.

I.5.6 Zentrale Ergebnisse unter besonderer Berücksichtigung der Ergebnisse für Deutschland

Der Binnenmarkt hat zu einem Abbau von Handelsbarrieren und damit zu einer Verschärfung des Wettbewerbs in der europäischen Chemieindustrie geführt. Durch Umweltrichtlinien wurden zumindest kurzfristig die Produktionskosten erhöht. Angesichts der Tatsache, daß diese jedoch nur einen geringen Anteil an den Gesamtkosten ausmachen, haben die Richtlinien die internationale Wettbe-

werbsfähigkeit nicht beeinträchtigt. Zentrales Ergebnis der Studie ist, daß die Entwicklung in der europäischen Chemieindustrie in den vergangenen zehn Jahren durch Konjunkturzyklen, Marktänderungen sowie technologische Erneuerungen stärker betroffen war als durch die Etablierung des Binnenmarktes (S. 2).

Bei der Analyse der Entwicklung des Binnenhandels ist festzustellen, daß die Intra-EU-Exporte der Chemieindustrie seit 1987 stärker gestiegen sind als die Gesamtexporte (S. 44). Für Deutschland gilt dies nicht; der Anteil der EU-Exporte an den Gesamtexporten liegt konstant bei 50 %. Mittels einer Regressionsanalyse kommen die Autoren zu dem Ergebnis, daß der Binnenmarkt keine signifikante Wirkung auf Intra-EU-Exporte gehabt hat (S. 47). Im Gegensatz dazu ist der Einfluß eines Anstiegs des Pro-Kopf-Einkommens in einem Mitgliedstaat auf die Chemieimporte aus anderen Mitgliedstaaten signifikant positiv. Bei der Analyse der Importpenetration der EU zeigen die statistischen Daten eine starke Zunahme des Anteils der Importe am Konsum; dennoch sind die Extra-EU-Importe für die EU (12) und für Deutschland zwischen 1985-92 im gleichen Maße angestiegen wie die Intra-EU-Importe (S. 41 sowie Anhang C). Die Regressionsanalyse zeigt, daß der Binnenmarkt keinen signifikanten Effekt auf die Importpenetration gehabt hat; der Anstieg des Pro-Kopf-Einkommens in den Mitgliedstaaten scheint auch hier eine plausible Erklärung für die Entwicklung zu sein (S. 43). Umfragen innerhalb der Chemiebranche unterstreichen die Regressionsergebnisse. Danach hat die Harmonisierung der technischen Standards und die Beseitigung der Zollformalitäten sowie die Deregulierung der Frachtbestimmungen den Binnenhandel positiv beeinflusst (S. 52); weitaus wichtiger für die Entwicklung in der Chemiebranche waren jedoch Konjunkturzyklen inner- und außerhalb der EU (S. 63).

Die Umfragedaten zeigen weiterhin, daß die Binnenmarktmaßnahmen den Wettbewerb innerhalb der EU erhöht haben (S. 85): 44 % der Befragten gaben an, daß neue Anbieter aus der EU in "eigene" Märkte eingetreten sind, wobei insbesondere die südlichen EU-Länder (Portugal, Griechenland) den Anstieg der Konkurrenz beklagen. In Deutschland gaben 50 % der Befragten an, durch den Binnenmarkt von zusätzlicher Konkurrenz betroffen zu sein. Der zunehmende Wettbewerb führte nach Ergebnissen der Befragungen z.T. zu Kostensenkungen und zu einem Rückgang von Preisvariationen (S. 89). Einer weiteren Angleichung der Preise stehen gegenwärtig vor allem unterschiedliche Mehrwertsteuersätze im Weg. In 40 % der untersuchten Unternehmen hat der Binnenmarkt zu einem Anstieg der Produktivität beigetragen (Anhang A6, S. 166); es darf jedoch nicht übersehen werden, daß die Mehrzahl der Unternehmer einen binnenmarktinduzierten Produktivitätsanstieg verneinen. So verwundert es auch nicht, daß nur eine geringe Minderheit (ca. 17 %) aller Befragten angab, der Binnenmarkt hätte zu einem Anstieg der internationalen Wettbewerbsfähigkeit beigetragen (S. 102 ff.).

Gemessen am Energieverbrauch und/oder der CO₂-Emission produzierte die europäische Chemieindustrie 1992 umweltschonender als vor zwölf Jahren (S. 107). 75 % der Befragten gaben an, daß die ökologischen Auflagen des Binnenmarktes den Trend beeinflußt haben (S. 3). In mehr als 50 % aller Fälle führten die Auflagen zu einem Anstieg der Produktionskosten. Zwei Faktoren schränken diese Trendaussage jedoch ein. Einerseits sind die Kosten des Umweltschutzes im Verhältnis zu den Ge-

samtkosten gering (z.B. bei Shell 0,9 %; bei Bayer 5,6 %; vgl. S. 94). Andererseits gaben ein Viertel der Befragten auch kostensenkende Wirkungen der Umweltauflagen an (S. 98), ohne daß dies näher spezifiziert wird.

Um die Wirksamkeit des Binnenmarktes zu erhöhen und um insbesondere den Intra-EU-Handel zu intensivieren, sehen die befragten Chemieunternehmer in folgenden Punkten Handlungsbedarf: Harmonisierung von Umweltauflagen und Mehrwertsteuersätzen, Beseitigung von Wechselkursschwankungen sowie Vereinheitlichung der nationalen Wettbewerbs- und Subventionspolitik (S. 4 und S. 61).

I.5.7 Kritische Kommentare

Die Aussagen der vorliegenden Studie in bezug auf Wirksamkeit des Binnenmarktes bauen zum überwiegenden Teil auf den Ergebnissen der schriftlichen und mündlichen Befragungen auf. Damit wird einerseits die Wirksamkeit der Binnenmarktmaßnahmen von direkt betroffenen Akteuren beurteilt. Andererseits kommt die Frage auf, wie tragfähig die getroffenen Aussagen sind: Nach Angaben des "Panorama der EU-Industrie 97" (S. 7-7) besteht die EU-Chemieindustrie aus 33 000 Unternehmen; die Studie baut auf 377 schriftlichen und 60 mündlichen Befragungen auf.

Problematisch ist, daß Preis-, Kosten- oder Konzentrationswirkungen des Binnenmarktes ausschließlich anhand von Umfragedaten analysiert werden. Ein Vergleich mit statistischen Daten würde die Aussagekraft erhöhen. Bei der Regressionsanalyse kommen die Autoren zu dem Ergebnis, daß eine Veränderung des Intra-EU-Handels signifikant durch eine Änderung des Pro-Kopf-Einkommens erklärt werden kann. Im Gegensatz dazu wird dem Binnenmarkt kein Einfluß auf den Handel zugesprochen. Die Autoren der Studie berücksichtigen dabei nicht ausreichend, daß der Binnenmarkt möglicherweise das Pro-Kopf-Einkommen beeinflußt hat, z.B. durch Preis- und Kostensenkung. Darüber hinaus schreiben die Autoren den Konjunkturzyklen einen stärkeren Einfluß auf die Chemieindustrie zu als dem Binnenmarkt. Angesichts der Tatsache, daß die statistischen Daten nur einen sehr kurzen Zeitraum umfassen, in dem der Binnenmarkt wirksam war, ist eine solche Trendaussage mit Vorsicht zu genießen.

Literatur

Europäische Kommission (1997): Panorama der EU-Industrie 97, Bd. I und II, Luxemburg.

I.6 Kraftfahrzeugbau (Ernst & Young)

I.6.1 Warum ist die Studie relevant?

Das Binnenmarktprogramm beeinflusst die Entwicklung in der europäischen Automobilbranche durch technologische Harmonisierung und durch den Abbau von administrativen Barrieren. Beide Effekte verbessern die Marktzugangsmöglichkeiten und erhöhen den Wettbewerb für die Branche innerhalb der EU. Die Studie untersucht u.a. handelsschaffende Effekte und die Wirkungen auf Beschäftigung, Konzentrationsgrad und internationale Wettbewerbsfähigkeit.

I.6.2 Erfasste Länder

EU-Länder (u.a. Deutschland, Frankreich, Italien), z.T. USA und Japan.

I.6.3 Untersuchungszeitraum

Die Studie deckt den Zeitraum 1989-1993, z.T. 1994 und 1995 ab.

I.6.4 Datengrundlage

EUROSTAT, Economist Intelligence Unit Report (u.a. vgl. S. 255 f.), Fallbeispiele (Renault, Volvo, Nissan, Fiat, Daewoo) und Expertenberatung.

I.6.5 Methodischer Ansatz

Die Studie verwendet ein sog. "Impact assessment model" (vgl. S. 22 ff.). Aufbauend auf den Prämissen, daß die Beseitigung der Handelsbarrieren und die technologische Harmonisierung die Marktzugangsmöglichkeiten erhöhen und den Wettbewerb intensivieren, werden Hypothesen bezüglich der Auswirkungen des Binnenmarktprogramms auf die Automobilbranche formuliert und getestet: Jede einzelne These wird in vier Schritten überprüft. Im ersten Schritt werden die erwarteten Binnenmarkteffekte erläutert. Im zweiten Schritt werden weitere Faktoren, die denselben Effekt bewirken könnten, untersucht (z.B. Währungsschwankungen). Im dritten Schritt erfolgt die quantitative Analyse, wobei in Abhängigkeit von der untersuchten These auf unterschiedliche Indikatoren und Methoden zurückgegriffen wird (u.a. Korrelationsanalyse, Elzinga-Hogarty Technik, Herschmann-Herfindahl-Index, Trendanalyse). Unter Hinzunahme der Umfragedaten und Expertenbefragung erfolgt im vierten Schritt die Beurteilung der Auswirkung des Binnenmarktprogramms auf die europäische Automobilindustrie.

I.6.6 Zentrale Ergebnisse unter besonderer Berücksichtigung der Ergebnisse für Deutschland

Der Binnenmarkt tritt in einer Phase in Kraft, in der die europäische Automobilindustrie von zunehmender Globalisierung, veränderten Produktionsstrukturen und einer Rezession in Europa betroffen ist. Die Effekte des Binnenmarktes werden zudem von Währungsschwankungen, Typen- und Modelländerungen sowie unterschiedlichen ökonomischen Entwicklungen in den Mitgliedstaaten überlagert (S. 31). Somit ist das wesentliche Ergebnis der Studie, daß die meßbaren Effekte des Binnenmarktes auf die Automobilbranche insgesamt gering ausfallen.

Bei der Untersuchung der handelsschaffenden Effekte ist festzustellen, daß der Anteil von EU-Importen an Neuzulassungen und der Anteil der Exporte an der Produktion in den untersuchten Mitgliedstaaten unterschiedlich verlaufen ist (S. 40 ff.). Deutschland weist unter den großen EU-Produzenten die geringste Importpenetration auf; sie liegt auch nach Inkrafttreten des Binnenmarktprogramms zwischen 10-15 % der Neuzulassungen. In Italien ist die Anzahl der EU-importierten Neuzulassungen seit Inkrafttreten des Binnenmarktes rückläufig, in Frankreich konstant. Nur das Vereinigte Königreich weist einen geringfügigen Anstieg auf. Entgegen der aufgestellten These (S. 39) ist in den meisten untersuchten Mitgliedstaaten (Deutschland, Vereinigte Königreich, Frankreich) der Anteil der EU-Exporte an der nationalen Autoproduktion seit der Etablierung des Binnenmarktes rückläufig. Nur in Italien ist ein Anstieg zu verzeichnen.

Durch die Implementierung des Binnenmarktes und der damit bedingten Chance, Skaleneffekte realisieren zu können, wurden Konzentrationsprozesse in der Branche erwartet (S. 63 ff.). Gemessen an den EU-Marktanteilen der drei/fünf/sieben bzw. zehn größten europäischen Produzenten sind jedoch seit 1993 nur sehr schwache Konzentrationsprozesse auszumachen. Es wird angenommen, daß die zunehmende Globalisierung und rezessive Tendenzen stärkeren Einfluß auf den Prozeß geübt haben als der Binnenmarkt.

Mit dem Wegfall der Binnengrenzen und dem zunehmenden Wettbewerb besteht ein Anreiz zur Kostensenkung und zur Erhöhung der Produktivität in der Automobilindustrie (S. 80 ff.). Es wird darüber hinaus angenommen, daß nicht-wettbewerbsfähige Unternehmen aus dem Markt ausscheiden müssen, wodurch die Beschäftigung sinkt (S. 92 ff.). Empirisch ist eine Senkung der Produktionskosten in der EU-Automobilbranche um 7 % zwischen 1991 und 1994 festzustellen (und damit ein Angleichen an japanisches Niveau); gemessen am Umsatz je Beschäftigten ist auch die Produktivität in den einzelnen Unternehmen gestiegen (S. 88 ff.), die Beschäftigung um 9 % gesunken (S. 94). Dennoch ist eine direkte Zuordnung (Binnenmarkt - Kostensenkung - Produktivitätssteigerung) nicht zulässig, da Kostensenkungen häufig erst langfristig wirksam sind und durch technologische- und Nachfrageänderungen überlagert werden. Umfragen in der Automobilbranche unterstreichen, daß die Binnenmarkteffekte auf die Kostensenkung gering waren und insbesondere neue und kapitalintensive

Produktionsmethoden (lean-production) für den Produktivitätsanstieg und den Rückgang der Beschäftigung verantwortlich gemacht werden (S. 91, 94).

Durch die Implementierung des Binnenmarktes und die zunehmende Marktgröße erwarten die Autoren einen Anstieg der Investitionstätigkeit innerhalb der EU (S. 95 ff.). Empirisch ist festzustellen, daß schon lange vor dem Inkrafttreten des Binnenmarktes signifikante europäische, japanische sowie US-amerikanische Investitionen in die Automobilbranche erfolgt sind. Die Zunahme der Investitionstätigkeit wird einerseits als vorweggenommene Binnenmarktinvestition interpretiert (S. 98); andererseits vermuten die Autoren der Studie, daß z.B. staatliche Beihilfen die Investitionen in periphere EU-Regionen gelenkt haben (S. 102).

Bei der Zulieferindustrie ist festzustellen, daß der intra-industrielle Handel mit Produktionskomponenten auch nach Einführung des Binnenmarktes gering geblieben ist (S. 102 ff.). Umfragen innerhalb der Automobilindustrie kommen zu dem Ergebnis, daß langfristig mit einer stärkeren Tendenz des Bezugs von Vorprodukten aus anderen Ländern zu rechnen ist; allerdings müssen dies nicht unbedingt EU-Länder sein. Mercedes-Benz plant den Bezug von Komponenten aus nationaler Produktion auf 75 % zu reduzieren (1985: 90 %), die Volkswagen/Audi-Gruppe baut gegenwärtig das Netz ihrer Zulieferer in Frankreich und dem Vereinigten Königreich aus (S. 105).

Die Europäische Kommission (1997, S. 17-18) betont in der jüngsten Ausgabe des "Panorama der EU-Industrie" den positiven Einfluß des Binnenmarktes auf die Automobilindustrie. Danach haben sich durch den freien Warenverkehr neue Marktchancen eröffnet, die von den großen Herstellern mit der EU-weiten Ansiedlung ihrer Produktionsstätten genutzt wurden. Allerdings sieht die Kommission Handlungsbedarf im Bereich der Harmonisierung der Besteuerung und der Anpassung der Zulassungsformalitäten.

Die Autoren sehen in vier Punkten Handlungsbedarf, um die Wettbewerbsbedingungen für die Automobilindustrie zu verbessern (S. 151 ff.): 1) Angleichung der Steuersysteme, um Produktionskosten anzugleichen, 2) Beseitigung von Währungsschwankungen, um Risiken zu vermindern, 3) Beseitigung der unterschiedlichen Standards zwischen EU, USA und Japan, um internationalen Wettbewerb zu erhöhen und 4) Angleichung administrativen Bedingungen innerhalb der EU.

I.6.7 Kritische Kommentare

Bei der Überprüfung der aufgeworfenen Thesen kommen die Autoren in allen Fällen zu dem Ergebnis, daß der untersuchte Effekt einerseits vom Binnenmarkt beeinflusst ist, andererseits auch von anderen Faktoren beeinflusst ist. Leider erfolgte keine isolierte Betrachtung, z.B. mittels einer Antimonde-Analyse. Möglicherweise liegt dies an der eingeschränkten statistischen Datenlage. Bei der Untersuchung des intra-industriellen Handels wird nicht auf den Standard-Grubel-Lloyd-Index zurückgegriffen.

Die Europäische Kommission (1997, S. 17-18) betont im Gegensatz zur vorliegenden Studie in der jüngsten Ausgabe des "Panorama der EU-Industrie" den positiven Einfluß des Binnenmarktes auf die Automobilindustrie. Danach haben sich durch den freien Warenverkehr neue Marktchancen eröffnet, die von den großen Herstellern mit der EU-weiten Ansiedlung ihrer Produktionsstätten genutzt wurden. Allerdings sieht die Kommission Handlungsbedarf im Bereich der Harmonisierung der Besteuerung und der Anpassung der Zulassungsformalitäten.

Literatur

Europäische Kommission (1997): Panorama der EU-Industrie 97, Bd. I und II, Luxemburg.

I.7 Verarbeitete Nahrungsmittel (Bureau Européen de Recherches)

Der Lebensmittelsektor zeichnete sich durch eine vergleichsweise große Zahl an nichttarifären Handelshemmnissen, wie Unterschiede der nationalen Regulierungen und Industrienormen, fehlende relevante Gesetzgebung in einigen Mitgliedstaaten sowie verschiedene Auslegung der vorhandenen Gesetzgebung aus. Entsprechend betrafen fast 100 der 282 von der EU erlassenen Richtlinien zur Vollendung des Binnenmarktes direkt oder indirekt den Nahrungsmittelsektor (S. 1). In der Studie wird anhand von Indikatoren die Entwicklung im Lebensmittelsektor von 1978 bis 1993/94 untersucht und versucht, den Einfluß der im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes erlassenen Richtlinien zu isolieren.

I.7.1 Zentrale Ergebnisse

Innerhalb des betrachteten Zeitraums von 1978 bis 1993 hat der Handel von Lebensmitteln weltweit, aber auch gerade innerhalb Europas, deutlich zugenommen.⁴ Seit 1986 ist der intra-EU-Export in allen sieben betrachteten Güterklassen außer Teigwaren signifikant stärker angestiegen als der Export insgesamt (S. 33). Ein Großteil der 78 befragten Unternehmen war der Meinung, daß die Handelsbarrieren durch den Binnenmarkt teilweise bzw. sogar signifikant abgebaut wurden (S. 41).

Durch die gestiegene Marktintegration wurden Rationalisierungen erwartet, die zu einer geringeren Anzahl von Unternehmen führen sollten, während gleichzeitig eine zunehmende Unternehmensgröße prognostiziert wurde (S. 50). Einen deutlichen Rückgang der Unternehmenszahl verzeichneten die Sektoren, die von globalen und großen regionalen Marken dominiert werden, wie nicht-alkoholische Getränke, Schokolade und Bier (von 1978 bis 1993 ein Rückgang von ca. 40 %), aber vor allem Spirituosen (80 %) (S. 51).

Im Markt für verarbeitete Lebensmittel ist die Konzentration, vor allem aufgrund gesamteuropäischer Unternehmenszusammenschlüsse deutlich gestiegen: Der Anteil der drei größten EU-weit tätigen Unternehmen des Lebensmittelsektors (Nestlé, Philip Morris und Unilever) stieg von 23 % 1988 auf 36 % 1991 (S. 65). Die Konzentration auf nationaler Ebene stieg von 1987 bis 1992 ebenfalls in den meisten EU-Ländern, auch wenn hier die durchschnittliche Zunahme der Marktanteile der vier (bzw. fünf oder sechs⁵) größten Unternehmen nur ca. 2 %-Punkte betrug. In Griechenland ist der Geschäftsanteil der vier größten Unternehmen von 85 % auf 76 % gefallen (S. 64).

⁴ Dennoch werden Lebensmittel im Vergleich zu anderen Waren nur in sehr geringem Umfang gehandelt, was auf ihre spezifischen Eigenschaften, wie z.B. hohe Transportkosten, geringe Haltbarkeit und nationale Konsumentenpräferenzen, zurückgeführt wird.

⁵ Es liegen unterschiedliche Daten für die einzelnen Länder vor.

Als Gründe für zunehmende Konzentration werden das langsame Wachstum des Lebensmittelmarktes (wegen der weitgehend stabilen Bevölkerungszahl und der geringen Einkommenselastizität der Nachfrage) und die durch die Liberalisierung zunehmende Rationalisierung und Spezialisierung angeführt (S. 66). Weiter spielt auch die zunehmende Konzentration im Einzelhandel eine Rolle; bspw. umfaßt in Irland der Marktanteil der fünf größten Einzelhändler 76 % des gesamten Marktes (S. 80). Außerdem kam es durch die Antizipation des Binnenmarktes zu einer Reihe EU-weiter Zusammenschlüsse und Akquisitionen (S. 66). Ein Großteil der befragten Unternehmen gab an, daß durch den Binnenmarkt die Marktzutrittsschranken gesunken sind. Lediglich sieben Unternehmen aus meist südlicheren Mitgliedstaaten verspürten eine Erschwerung des Marktzutritts (S. 66).

Wegen der Harmonisierungstendenzen im Lebensmittelrecht und der direkten Steuern wurde eine Zunahme von EU-weiten Zusammenschlüssen sowie von ausländischen Direktinvestitionen prognostiziert (S. 55). Die meistgewählten Formen internationaler Kapitalanlagen und Investitionen sind Joint Ventures und Unternehmenszusammenschlüsse. 1994/95 wurden innerhalb der EU 237 Verbindungen und Joint Ventures im Lebensmittelsektor gemeldet, wovon 14 % von deutschen Firmen durchgeführt wurden (S. 60). Auch wenn die jeweilige Anzahl in den einzelnen Ländern stark variiert, so ist doch seit 1985 ebenfalls eine Zunahme der Übernahmen und Zusammenschlüsse in der Lebensmittelindustrie zu verzeichnen (S. 55); während 1984 nur 4,6 % der Zusammenschlüsse und Akquisitionen innerhalb der EU getätigt wurden (90,9 % national), gab es 1989 43,1 % EU-weite und nur noch 40,2 % nationale Fusionen (S. 56). Jedoch ging dieser Trend in den folgenden zwei Jahren wieder etwas zurück.

Insgesamt weisen die Investitionsausgaben seit 1978 eine steigende Tendenz auf. Während im Markt für nicht-alkoholische Getränke, sowie bei Teigwaren und "anderen Lebensmitteln" die Investitionen relativ gleichmäßig innerhalb der gesamten EU gestiegen sind, war die Entwicklung der Investitionsausgaben in den anderen Bereichen länderspezifisch sehr unterschiedlich (S. 69). Bei der Analyse der Zeitreihen der Investitionsausgaben ab 1986 wird für alle betrachteten Lebensmittelkategorien ein signifikanter Anstieg gefunden. Diese Entwicklung weist, ähnlich wie der Vergleich mit den USA,⁶ auf einen Binnenmarkteffekt hin (S. 68).

Die Annahme, daß mit der Vollendung des Binnenmarktes die Beschäftigung sinkt, hat sich in den meisten Sektoren bestätigt, obwohl sich diese Entwicklung in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich vollzog (auch aufgrund externer Einflüsse wie z.B. der deutschen Wiedervereinigung). In fünf der sieben betrachteten Sektoren hat die Beschäftigung zwischen 1978 und 1993 deutlich abgenommen (bei Spirituosen um 60 %, bei Bier um 50 %). In der Teigwarenherstellung und im Bereich "andere Lebensmittel" gab es eine Zunahme der Beschäftigung in dem betrachteten Zeitraum, allerdings nur um knapp 1 bzw. 2 % (S. 77).

⁶ In den USA sind in nur zwei Lebensmittelkategorien (Teigwaren und Schokoladenkonfekt) die Investitionen seit 1978 deutlich gestiegen.

Auf die Produktionskosten, für die durch die neuen gesetzlichen Regelungen und den gestiegenen Marketingaufwand gerade für kleinere und mittlere Unternehmen zunächst eine Steigerung prognostiziert wurde, hat der Binnenmarkt nach Ansicht der 78 befragten Unternehmen kaum einen Einfluß gehabt; in einigen Teilbereichen ist es laut Umfrage kurzfristig zu einer leichten Senkung der Kosten wegen gesunkener Transportkosten aufgrund abgebauter Handelsschranken gekommen (S. 43). Die Möglichkeit für Skalenerträge (Größenvorteile) ist im Lebensmittelsektor für die meisten Unternehmen kaum von Bedeutung, da die Transportkosten einen großen Anteil der Gesamtkosten ausmachen (S. 50). Lediglich die globalen Firmen, die auch zuvor grenzüberschreitend agierten, können durch die teilweise erfolgte Harmonisierung der nationalen Regelungen und einen damit verbundenen größeren Markt von Skaleneffekten profitieren (S. 54).

Der Anteil gehandelter Spirituosen, Schokoladenkonfekte und "anderer Lebensmittel" am inländischen Verbrauch sowie an der inländischen Produktion ist deutlich gestiegen (auf zum Teil über 20 %), während für Teigwaren, Mineralwasser und andere nicht-alkoholische Getränke, Bier und industrielle Backwaren sowohl die Importpenetration als auch die Exportintensität weiterhin sehr schwach sind (S. 44 f.). Dies wird auf die relativ hohen Transportkosten zurückgeführt (S. 46). Durchschnittlich bleiben zur Zeit ca. 60 % der Exporte eines Gutes innerhalb der EU. Der Anteil der intra-EU-Exporte der Spirituosen beträgt lediglich 35 %, bei Bier ist der Anteil von 40 % 1978 auf über 50 % 1993 gestiegen (S. 36 f.).

Ebenfalls wurde ein leichter Produktivitätsanstieg⁷ in den meisten Sektoren festgestellt, der in fast allen Sektoren mit einer Abnahme der Beschäftigung verbunden war. Nur im Bereich "andere Lebensmittel" ist die Beschäftigung gestiegen, woraus gefolgert wird, daß die Zunahme der Bruttowertschöpfung nicht auf eine erhöhte Produktivität zurückgeht, sondern durch die Vergrößerung des Marktes hervorgerufen wurde (S. 70). Weiter spricht die Studie von einer Zunahme der Wettbewerbsfähigkeit, weil durch die Harmonisierungen der Gesetze und der Besteuerung auch die Handelsströme innerhalb der EU zugenommen haben (S. 71 f.). Die Ergebnisse der Umfrage zeigen, daß eine große Mehrheit der Befragten auch eine gestiegene Wettbewerbsfähigkeit im Zuge des Binnenmarktes wahrgenommen hat (S. 76).

Die Reduktion interner Handelsbarrieren sowie der gestiegene intra-EU-Handel und eine erhöhte Wettbewerbsfähigkeit sollten zu einer Preissenkung sowie zu einer Preiskonvergenz führen (S. 78). Die Resultate der DRI Studie (1995) über Preiskonvergenz (vgl. Abschnitt V.1) zeigen, daß es im Getränkemarkt zu einer signifikanten Preiskonvergenz gekommen ist, während es im sonstigen Lebensmittelmarkt zu einer geringeren Preiskonvergenz kam (S. 81). Allerdings konnte anhand der Analyse der Entwicklung nach 1986 kein Zusammenhang zwischen der Preiskonvergenz und dem Binnenmarkt gefunden werden (S. 84). Die bestehende große Preisdivergenz bei Spirituosen wird teilweise auf Unterschiede in der Mehrwertsteuer zurückgeführt (S. 85). Die Resultate der Umfrage stützen das

⁷ Produktivität wird hier bezeichnet als der Bruttowertschöpfung pro Angestellten (S. 69).

Ergebnis, daß insgesamt bei den verarbeiteten Lebensmitteln eine Preisreduktion und Preiskonvergenz erfolgt ist, auch wenn dies von den Befragten nicht direkt auf den Binnenmarkt zurückgeführt wird (S. 85).

Die Studie zeigt, daß der Binnenmarkt die Unternehmensstrategien, gerade in den handelsintensiven Sektoren, deutlich beeinflußt. So wurde zum einen der Beschaffungsmarkt europäisiert,⁸ die Rationalisierung und Restrukturierung des Sektors wurden intensiviert, und die Unternehmen dazu gebracht, mehr europäische Marketing- und Produktionsstrategien zu entwickeln.⁹

I.7.2 Datengrundlage

Die sekundären Daten stammen hauptsächlich von Eurostat, aber auch Daten von INDE database, VISA database und DEBA database werden verwendet. Die Datenreihen beziehen sich nur auf Westdeutschland (S. 135). In der Studie selbst werden sieben verschiedene Sektoren betrachtet: Industrielle Backwaren, Teigwaren, Mineralwasser und andere nicht-alkoholische Getränke, Spirituosen, Schokoladenkonfekt, Bier und "andere Lebensmittel". Weiter werden 78 nahrungsmittelverarbeitende Unternehmen repräsentativ für den Wirtschaftszweig befragt (es wurden fünf Sektoren in allen 12 Ländern durch die Umfrage abgedeckt (S. 131)) und fünf verschiedene Fallstudien durchgeführt (Whitebread plc (GB), Danone Group (F), Schöller GmbH & Co KG (D), Van Melle BV (NL), Grupo Gallo s.a. (E)).

I.7.3 Untersuchungszeitraum

Die statistischen Daten von Eurostat umfassen den Zeitraum von 1978/79 bis 1993/94.

I.7.4 Erfaßte Länder

Bei den statistischen Daten werden alle 12 Länder erfaßt, die beim Start in den Binnenmarkt EG-Mitglieder waren.

I.7.5 Methodischer Ansatz

Es wird ein eklektischer Ansatz gewählt. Zunächst wurden Fortschritte und Implementierung der Binnenmarktgesetzgebung untersucht. In einem zweiten Schritt wurden die Daten von Eurostat analysiert. Es wurden Regressionen durchgeführt, um zu untersuchen, ob es statistisch signifikante,

⁸ Die Internationalisierung der Produktions- und Distributionsverfahren ist vor allem bei stärker handelbaren Gütern deutlich gestiegen (Teigwaren, Schokoladenkonfekt, "andere Lebensmittel" und Backwaren) (S. 90).

⁹ 32 der befragten Unternehmen gaben an, ihre Marketing-Strategie zwischen 1985 und 1995 verändert zu haben, wenn auch nur sieben diese Entwicklung in Verbindung mit dem Binnenmarkt brachten (S. 92).

strukturelle Änderungen nach 1986 gab, die auf einen Binnenmarkteffekt schließen lassen könnten. Dies entspricht einem Antimonde-Ansatz, der die Entwicklungen vor dem Binnenmarkt (1978 bis 1985) und nach Inkrafttreten der Wirkungen des Binnenmarktes (1986 bis 1993) analysiert und vergleicht (S. 5). Weiter wird ein Vergleich mit den USA durchgeführt, um den Binnenmarkteffekt zu isolieren und von globalen Effekten und Entwicklungen abzugrenzen. Schließlich stützt sich die Studie auch auf die Ergebnisse einer durchgeführten Befragung von 78 nahrungsmittelverarbeitenden Unternehmen sowie auf fünf Fallstudien.

I.7.6 Thematisierung Deutschlands

Laut Berechnungen der Studie zählen Kaffee und Tee, Kakao und Bier zu den wettbewerbsfähigsten deutschen Produkten. Es gab zwischen 1988 und 1992 keine Änderung der Wettbewerbsfähigkeit dieser Güter (S. 73).

Zwischen 1985 und 1989 sind in Deutschland die Ausgaben für Entwicklung und Forschung im Verhältnis zur Wertschöpfung von 1,9 % auf 1,2 % gesunken, während sie in Frankreich und Dänemark in diesem Zeitraum gestiegen sind (von 1,0 % auf 1,6 bzw. 1,2 %) (S. 75).

In allen sieben betrachteten Lebensmittelsektoren liegt die deutsche "Wettbewerbsfähigkeit", gemessen als die Bruttowertschöpfung pro Beschäftigten, im Vergleich zu den anderen EU-Staaten immer unter dem Durchschnitt (siehe Appendix D, Tabellen D.*.8). Da nur eine Tabelle mit den absoluten Arbeitskosten zur Verfügung steht, läßt sich die Hypothese, daß die relativ geringe Wertschöpfung pro Person auf relativ hohe Lohnkosten zurückzuführen sein könnte, nicht testen.

I.7.7 Kritische Kommentare

Die Regressionsanalysen sind nicht aussagekräftig dokumentiert.

I.8 Telekommunikation: Ausrüstungsindustrie (Analysys)

I.8.1 Stellenwert des Sektors innerhalb des Binnenmarktprogramms

Vor Beginn des Binnenmarktprogramms war der Markt für Telekommunikationsausrüstungen (Fernmeldetechnik) innerhalb der EU fast vollständig in nationale Einzelmärkte zersplittert. Der EU-interne Handel mit diesen Erzeugnissen war sehr gering. Dies lag zum einen an hohen technischen Handelsbarrieren und zum anderen am Nachfrageverhalten der jeweiligen nationalen Fernmeldemonopole (PTTs), die jeweils mehr als 80 % der Marktnachfrage bestimmten. Alle nationalen PTTs hatten jeweils eigene technische Spezifikationen für ihre Netzinfrastruktur (Vermittlungs- und Übertragungstechnik) sowie für die Telekommunikationsendgeräte entwickelt. Auch Endgeräte, die wie z.B. private Nebenstellenanlagen in vielen Ländern frei verkauft werden durften, benötigten eine technische Zulassung durch die PTTs. Gleichzeitig wurden die PTTs in den wichtigsten EU-Ländern als Instrument der Industriepolitik genutzt. Dies betraf insbesondere F+E-Kooperationen zwischen PTT und den "nationalen Champions" der Branche vor allem im Bereich der Vermittlungs- und Übertragungstechnik zur Absicherung der industriellen Basis in diesem Bereich. Zudem wurden bei PTT-Ausschreibungen für Endgeräte oft kleinere und mittlere nationale Anbieter bewußt bevorzugt. Unternehmen, die EU-weit tätig sein wollten, mußten damit zum einen ihre Produkte mit erheblichen Zusatzkosten den jeweils anderen technischen Normen anpassen und außerdem in den entsprechenden Ländern eigene Produktionsstätten errichten (S. 8).

Im Ergebnis lagen die Preise für Fernmeldetechnik 1985 in der EU im Durchschnitt rund 20 % über den Preisen für vergleichbare US-Produkte. Ziel der Schaffung eines EU-Binnenmarktes für Telekommunikationsausrüstungen waren allerdings nicht allein Effizienzgewinne bei den EU-Herstellern, die zur Verbilligung und Qualitätssteigerung ihrer Produkte und damit auch zur Verbesserung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit beitragen sollten. Vielmehr wird der gesamte Telekommunikationssektor (einschließlich der Telekommunikationsdienstleister) von der Europäischen Kommission auch als strategischer Sektor betrachtet, dessen Effizienzgewinne zusätzlich auf andere Bereiche der Volkswirtschaft ausstrahlen. Einerseits erhofft man sich positive Auswirkungen auf benachbarte Wirtschaftszweige wie Mikroelektronik, DV-Technik und die Software-Industrie. Andererseits sind fallende Preise für Telekommunikationsausrüstungen eine wesentliche Voraussetzung für billigere Telekommunikationsdienste und damit auch für den gewünschten beschleunigten Übergang von der Industrie- zur Informationsgesellschaft (Analysys 1996, S. 1).

Das sektorspezifische Maßnahmenpaket für den Telekommunikationssektor war innerhalb des Binnenmarktprogramms der Europäischen Kommission entsprechend umfangreich. Allerdings zielten seit 1987 nur vier EU-Richtlinien direkt auf Märkte für Fernmeldetechnik ab (die sog. Endgeräte Richtlinien 88/301 EEC und 90/263 EEC, die Beschaffungsrichtlinie 90/531 EEC und die Satellitenterminalrichtlinie 93/97 EEC). Die meisten sektorspezifischen Maßnahmen betrafen Märkte für Telekommunikationsdienstleistungen, wirkten jedoch indirekt auf den Ausrüstungsmarkt, da sie das Nach-

frageverhalten der PTTs radikal veränderten. Von den horizontalen Binnenmarktmaßnahmen waren für den Sektor vor allem die Maßnahmen zur technischen Standardisierung (z.B. gegenseitige Anerkennung von Tests, Errichtung des European Telecommunications Standards Institute, ETSI, und Erarbeitung von europäischen Normen für GSM-, ISDN- und andere moderne Telekommunikationsplattformen) von Gewicht (S. 13).

I.8.2 Zur Methodik der Analyses/Arcome-Studie

Die von der Europäischen Kommission beauftragten Consulting-Unternehmen stehen - wie die Bearbeiter der übrigen Studien zur Wirksamkeit des Binnenmarktprogramms - vor einem Zurechnungsproblem: Bei den seit Mitte der 80er Jahre zu beobachtenden Veränderungen im Bereich der Telekommunikationsausrüstungsindustrie müssen die Effekte der Binnenmarktmaßnahmen von den Wirkungen anderer Einflußfaktoren unterschieden werden.

Insgesamt werden elf Wirkungsebenen untersucht (S. 44), wobei jeweils versucht wird, sowohl die relative Bedeutung einzelner sektorspezifischer und horizontaler Maßnahmen zu bestimmen als auch ein sog. Gegenweltszenario (Antimonde) zu beschreiben. Bei den elf Wirkungsebenen werden fünf sog. "primäre Effekte" von sechs "Wirkungen bei beobachtbaren Parametern" unterschieden, wobei für die Bewertungen und Quantifizierungen auf den einzelnen Ebenen jeweils ein weites Spektrum von empirischem Material (Zeitreihen, Fallstudien, Experteninterviews) herangezogen wird. Die elf Wirkungsebenen sind:

primäre Wirkungsebenen der Binnenmarktmaßnahmen:

- Ausstrahlung auf vor- und nachgelagerte Wirtschaftsbereiche,
- Wettbewerbs- und Produktivitätseffekte (Weltmarktanteile, Profitmargen etc.),
- Skaleneffekte (Realisierung von Größen- und Verbundvorteilen),
- Marktzugangseffekte,
- direkte Wirkungen auf die Produktionskosten.

Wirkungen bei beobachtbaren Parametern:

- Preisentwicklung,
- Wettbewerbsintensität und Konzentration,
- Außenhandel,
- Direktinvestitionen im Ausland,
- Beschäftigungsumfang,
- Wirkungen für den Konsumenten (z.B. Preise für Telekommunikationsdienste).

Überwiegend werden allerdings keine quantitativen, sondern qualitative Aussagen gemacht. Wenn in einer Wirkungsebene verschiedene Indikatoren gegenläufige Trends aufweisen und so kein eindeutiges Bild ergeben, wird meist eine qualitative Gesamtbewertung auf Basis "vernünftiger Setzungen" ge-

troffen, die durch Experteninterviews abgesichert werden. Auch in den Fällen, in denen das "Gegenweltszenario" nicht nur qualitativ beschrieben sondern quantitativ berechnet wird, bilden derartige Setzungen die eigentliche Berechnungsbasis (S. 127).

Dieses methodische Vorgehen hat verschiedene, nachvollziehbare Ursachen:

- Die Datenlage über den Sektor ist insgesamt unbefriedigend, so daß bereits der Umfang der Veränderungen seit der Mitte der 80er Jahre schwer meßbar ist.
- Die Zurechenbarkeit der beobachteten Veränderungen zu Binnenmarktmaßnahmen wird durch zwei sektorale Besonderheiten zusätzlich erschwert: Die Telekommunikationsausrüstungsindustrie verzeichnet seit Beginn der 80er Jahre eine technische Revolution (Übergang von der elektromechanischen zur elektronischen Vermittlungstechnik, Übergang von der Analog- zur Digitaltechnik, neue Übertragungsmedien wie Glasfaser, Satellit oder zellulare Funkssysteme), deren Wirkungen die Binnenmarktmaßnahmen überlagern. Außerdem sind vor allem indirekte Wirkungen der Maßnahmen im Telekommunikationsdienstleistungssektor von Bedeutung, die schwer zu quantifizieren sind.

I.8.3 Datenbasis

Bei der Analyse der Binnenmarktwirkungen auf den elf genannten Ebenen werden außer Experteninterviews und Unternehmensfallstudien im wesentlichen folgende Quellen benutzt:

- Außenhandelsdaten der OECD (1980 - 1991/92)
- Sektor-Beschäftigtendaten von Eurostat (1985 - 1994)
- Telekommunikationsinvestitionsdaten der ITU (1980-1994)
- Profitmargen (Beschäftigtendaten) der größten Hersteller aus Geschäftsberichten (1985 - 1994)
- Nationale und Weltmarktanteile aus Marktforschungsstudien (1982 - 1994)
- Erzeugerpreise aus Eigenerhebungen (für 1995) und Studien (für 1985)
- Telekommunikationsdienstpreise aus Eigenerhebungen (1983 - 1995)
- Produktionskostenstrukturen aus Eigenerhebungen (1995)

Soweit keine Unternehmensdaten angegeben werden, handelt es sich jeweils um aggregierte EU-Daten. Eine Ausdifferenzierung nach einzelnen EU-Mitgliedstaaten findet nicht statt.

I.8.4 Wesentliche Ergebnisse

In der Studie werden die Analysen auf den elf Wirkungsebenen letztlich zu zwei quantitativen und einer Reihe qualitativen Aussagen verdichtet:

- Das Binnenmarktprogramm hat bis 1995 zwar nicht dazu geführt, daß die EU-Hersteller von Telekommunikationsausrüstungen ihre internationale Wettbewerbsposition deutlich verbessern konnten, ihre Position hat sich dadurch jedoch stabilisiert. Ohne die Maßnahmen wäre der Produktionswert des Sektors 1995 um etwa 1 Mrd. ECU oder 3 % bzw. der EU-Export um 14 % niedriger gewesen (S. 42).
- Der Haupteffekt des Binnenmarktprogrammes in diesem Sektor liegt in der deutlichen Senkung des Preisniveaus. Zum einen durch die frühzeitige Öffnung des Endgerätemarktes (1990), zum anderen durch die für 1998 vorgesehene völlige Öffnung der Märkte für Telekommunikationsdienste und Telekommunikationsnetze. Letzteres hat bereits im Vorfeld zu einem starken Druck auf die Herstellerpreise geführt. Während das Weltmarktpreisniveau durch den technischen Fortschritt real auf 27 % des Niveaus von 1985 zurückgegangen ist, ist in der EU ein Rückgang auf weniger als ein Viertel zu verzeichnen. Die Preise liegen damit statt 20 % nur noch 8 % über den Weltmarktpreisen (S. 41).
- Weiterhin werden positive, aber nicht quantifizierte Wirkungen des Binnenmarktprogrammes in folgender Hinsicht gesehen:
 - Lockerung der Lieferanten/Kundenbeziehungen zwischen nationalen Champions und PTTs, Einbeziehung zusätzlicher Anbieter (S. 46);
 - Bessere Chancen der EU-Hersteller, Größen- und Verbundvorteile zu nutzen, durch die Möglichkeiten, Produktionsstätten nach Kostengesichtspunkten zusammenzulegen (S. 57, 85);
 - Öffnung des Marktes für branchenfremde innovative Unternehmen (S. 58);
 - Umstrukturierungszwang für die großen EU-Hersteller, allerdings mit negativen Beschäftigungseffekten (S. 63, 79);
 - Sinkende Telekommunikationsendgerätepreise und größere Angebotsvielfalt für die Konsumenten, sowie niedrigere Preise für Telekommunikationsdienste (S. 64, 83).
- Für die Beurteilung der Binnenmarkt-Maßnahmen sei es außerdem wichtig zu erkennen, daß nur durch das EU-Binnenmarktprogramm die alten wettbewerbsbeschränkenden Strukturen des Telekommunikationssektors in *allen* EU-Staaten aufgebrochen werden konnten und die Entwicklung nicht auf Alleingänge (Großbritannien, Schweden) beschränkt geblieben ist (S. 43).
- In der Studie sind außerdem an mehreren Stellen Daten enthalten, die darauf schließen lassen, daß es bislang noch zu keiner Entwicklung eines echten Binnenmarktes gekommen ist. So ist der intra-EU-Handel mit Fernmeldetechnik von 1980 bis 1991 nur um 50 % gestiegen, die OECD-Importe und -Exporte haben sich im gleichen Zeitraum hingegen verfünf- bzw. verdreifacht (S. 74). Auch die multinational aktiven EU-Hersteller produzierten immer noch in den alten, an nationalen Grenzen orientierten Standorten (S. 85). In der Gesamtbewertung der Studie wird hierauf mit dem Hinweis eingegangen, die Marktintegration sei durch das Binnenmarktprogramm jedoch nun "in Sicht" (S. 9).

I.8.5 Maßnahmeempfehlungen

Die Studie sieht keine Notwendigkeit für zusätzliche Gesetzesakte von seiten der Europäischen Kommission. Zentrale Aufgabe sei es vielmehr, die Umsetzung der bereits beschlossenen Maßnahmen zu überwachen und gegebenenfalls zu beschleunigen. Dies gilt insbesondere für folgende drei Bereiche:

- die Harmonisierung der Zulassung fernmeldetechnischer Produkte, insbesondere neuer Endgeräte,
- die Entwicklung von EU-Normen, ebenfalls vor allem für Endgeräte,
- die volle Liberalisierung des Sprachtelefondienstes und des Marktes für Telekommunikationsnetze ab 1998.

Diese Maßnahmen seien geeignet, den Anpassungsdruck auf die EU-Hersteller so zu erhöhen, daß im Jahr 2 000 die EU-Preise nicht mehr über den Weltmarktpreisen liegen würden (S. 4).

I.8.6 Bewertung der Studie

Die Fülle der quantitativen Daten, die in der Studie zusammengetragen werden, wird fast ausschließlich zur Illustration qualitativer Argumente genutzt. Eine systematische Aufarbeitung für eine Wirkungsanalyse im statistischen Sinn findet nicht statt. Auch in den beiden Fällen, in denen das Antimonde-Szenario quantifiziert wird (Produktionswert der EU-Hersteller, EU-Preisniveau) werden lediglich "vernünftige Setzungen" vorgenommen. Hierbei ist das Vorgehen bei der Schätzung der Preiseffekte nachvollziehbar: Die bis 1995 eingetretenen Preissenkungen in den USA (Reduktion auf reichlich ein Viertel des Wertes von 1985) werden als Referenzgröße für die Effekte des technischen Fortschritts genommen, und es wird unterstellt, daß es auch im Antimonde-Szenario in einigen EU-Ländern mit liberalisierten Telekommunikationsmärkten zu darüber hinausgehenden Preisreduzierungen gekommen wäre (S. 132). Inwieweit die Schätzung des zusätzlichen EU-Exportes von 14 %-Punkten (oder 1 Mrd. ECU) im Jahr 1995 als Folge des durch das Binnenmarktprogramm erzwungenen *zusätzlichen* Preisvorteils von 6,5 % die Preiselastizität der Nachfrage korrekt widerspiegelt (S. 43), ist dagegen schwer zu beurteilen, da es sich bei den Telekommunikationsexporten überwiegend um nicht-standardisierte Systemgüter (Vermittlungs- und Übertragungstechnik) handelt.

Die wesentlichen qualitativen Aussagen zur positiven Wirkung des Binnenmarktprogrammes auf den Sektor sind wiederum nachvollziehbar. Gleiches gilt für die wesentlichen politischen Empfehlungen, auf zusätzliche gesetzgebende Akte im Telekommunikationssektor zu verzichten und den Schwerpunkt auf die Umsetzung der bereits beschlossenen Maßnahmen zu legen: Eine Harmonisierung des Systems EU-weiter technischer Zulassungen und die Entwicklung von EU-Normen für Telekommunikationsendgeräte wird den Markteintritt in diese Märkte fördern und damit zu weiteren Preissenkungen und einer Beschleunigung des technischen Fortschritts beitragen (Belitz et al. 1995, V).

Die Liberalisierung des Sprachtelefondienstes und des Marktes für Telekommunikationsnetze im Jahr 1998 dürfte im Bereich der Vermittlungs- und Übertragungstechnik - dem wertmäßig bedeutenderen Teil der fernmeldetechnischen Produktion - den Preisdruck ebenfalls erhöhen. Dies gilt allerdings eher für die existierende Technik-Generation. Nicht eingegangen wird in der Studie auf das Problem der Implementierung *neuer* Vermittlungs- und Übertragungssysteme für breitbandige Anwendungen (z.B. Übertragungsverfahren für Geldautomaten). Hier stellt sich die Frage, ob die weiter dominierende Stellung der ehemaligen Fernmeldemonopole in allen EU-Staaten einen echten Netzwettbewerb und damit einen Wettbewerb zwischen alten und neuen technischen Systemen zulässt. Dies gilt insbesondere für Deutschland, wo die Deutsche Telekom nicht nur das größte Telefonfestnetz, sondern auch den größten Teil der wichtigsten potentiell konkurrierenden Netzinfrastruktur, die Breitbandkabelnetze, besitzt (Schrape et al. 1996, S. 192).

Literatur

- Analysys* (1996): The Impact of Telecoms Liberalisation on the Realisation of the Single Integrated Information Market. Final report for EC DGXV.
- Heike Belitz et al.* (1995): Die Entwicklung des Marktes für Telefonendgeräte in Deutschland Anfang der 90er Jahre. Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste, Diskussionsbeitrag 146, Bad Honnef.
- Klaus Schrape et al.* (1996): Künftige Entwicklung des Medien- und Kommunikationssektors in Deutschland, Beiträge zur Strukturforchung des DIW, Heft 162, Berlin: Duncker & Humblot.

Teil II: Auswirkungen auf den Dienstleistungssektor

II.2 Luftverkehr (Cranfield University)

II.2.1 Stellenwert des Sektors innerhalb des Binnenmarktprogramms

Der Luftverkehr gehörte in der Vergangenheit zu den am stärksten regulierten Verkehrsbereichen, da das Überfliegen nationaler Lufträume die Souveränitätsinteressen der betroffenen Länder unmittelbar berührt. Dementsprechend gewährte die Chicago-Konferenz von 1944 und die Pariser Konvention von 1919 allen Ländern das Recht, den Luftverkehr von, zu und zwischen ihren Ländern zu regulieren. Der internationale Luftverkehr vollzog sich auf der Basis eines Geflechts restriktiver, bilateraler Vereinbarungen zwischen den einzelnen Staaten, die explizit die geflogenen Routen, die Anzahl der auf den Routen zugelassenen Fluggesellschaften, die Kapazitätslimits (z.B. Anzahl der Sitzplätze, Fluggerätgröße), die Bedienungsfrequenz, das anzuwendende Tarifsysteem und die geforderten Eigentumsverhältnisse der Carrier regelten. Wirklicher Wettbewerb zwischen den Luftverkehrsgesellschaften existierte nicht. Der Markt war vielmehr durch Koordination und Kooperation gekennzeichnet und wies einen hohen Marktanteil von Fluggesellschaften auf, die sich in Staatseigentum befanden und mit der kommerziellen Realität gar nicht oder nur bedingt konfrontiert waren. Die Tarife im internationalen Luftverkehrsmarkt wurden durch die IATA, ein seit 1945 bestehendes internationales Kartell praktisch aller rund 140 größeren Fluggesellschaften, in turnusmäßigen Konferenzen festgelegt.

Andererseits ist der Luftverkehr ein Verkehrsbereich, in dem international bereits frühzeitig Liberalisierungstendenzen einsetzten, beginnend mit der Deregulierung des US-Luftverkehrsmarktes Ende der 70er Jahre, der verschiedene bilaterale liberale Vereinbarungen zwischen den USA und verschiedenen europäischen Ländern (z.B. den Niederlanden, Deutschland, Belgien) folgten. Diese Tendenzen führten schließlich zu insgesamt drei großen Liberalisierungspaketen der EU für den europäischen Luftverkehr in den Jahren 1987, 1992 und 1993 sowie zu einer EU-Verordnung zur Liberalisierung des Luftfracht-Bereichs im Jahr 1991. Die Binnenmarktmaßnahmen für den Luftverkehr waren umfangreich und umfaßten:

- die freie Preisbildung (mit staatlichen Interventionsmöglichkeiten in Fällen exzessiv hoher Tarife bzw. dauerhaft sinkender Tarife),
- die Aufhebung der staatlichen Zulassungspflicht für Fluggesellschaften auf EU-Routen,
- die Aufhebung der Kapazitätsrestriktionen,
- der vollständige Zugang für EU-Fluggesellschaften zu allen EU-Airports,
- die Kabotageerlaubnis für bis zu 50 % der Kapazität, wenn das betreffende EU-Land mit einer Linie zum Sitzland des Carriers verbunden wird, von 1993 bis April 1997, ab April 1997 vollständige Kabotage,

- die vollständige Freiheit für den Betrieb einer Luftverkehrsgesellschaft mit EU-weit einheitlichen Regelungen.

II.2.2 Methodik der Studie

Die Consultants untersuchen die Wirkungen der Binnenmarktmaßnahmen unter drei Aspekten:

- Die strategischen Reaktionen der EU-Fluggesellschaften auf die Binnenmarktmaßnahmen,
- die betrieblichen Änderungen und Marktinnovationen der Fluggesellschaften in ihrer Wirkung auf die Fluggäste (neue Linien, Bedienungshäufigkeit etc.),
- die durch die Binnenmarktmaßnahmen und die strategischen Reaktionen der Fluggesellschaften ausgelösten finanziellen und ökonomischen Entwicklungen bei den Fluggesellschaften.

Die von der Europäischen Kommission mit der Analyse der Binnenmarktwirkungen auf den Luftverkehrsmarkt beauftragten Consultants stehen dabei, wie alle Bearbeiter ähnlicher Impact Studies, vor dem Problem, auf dem Luftverkehrsmarkt sowieso eingetretene Entwicklungen von den durch die Binnenmarktmaßnahmen ausgelösten Wirkungen zu unterscheiden. Für den Luftverkehr ist dieses Zuordnungsproblem besonders evident, da die meisten EU-Airlines vom außereuropäischen Liniengeschäft abhängig sind (sie erzielen z.T. mehr als 50 % ihrer Einnahmen aus diesem Segment) und die strategischen Reaktionen demzufolge in weit höherem Maße auf globalen Entwicklungstrends als auf den Konsequenzen der EU-Deregulierung basieren. Die Consultants versuchen dieses Problem zu lösen, indem sie auch europäische Airlines aus nicht EU-Staaten in die qualitative und quantitative Analyse einbeziehen, um durch den Vergleich mit den den Liberalisierungsmaßnahmen unterliegenden EU-Carriern die Auswirkungen der Binnenmarktmaßnahmen von anderen, durch globale Entwicklungen ausgelösten, Wirkungen zu trennen. Der Erfolg dieses Vorgehens ist allerdings dadurch begrenzt, daß sich einige dieser Länder im Untersuchungszeitraum bereits auf den EU-Beitritt vorbereiteten und entsprechend auch bereits Binnenmarktmaßnahmen adoptierten. Die quantitativen Aussagen der Studie wurden durch Auswertung umfangreicher empirischer Informationen gewonnen, die durch Fragebögen an Luftverkehrsbehörden in 11 EU-Staaten¹⁰ und an 21 europäische Airlines (sowohl Charter- als auch Linienfluggesellschaften), zusätzliche persönliche Interviews und Telefoninterviews sowie 5 detaillierte Fallstudien (Air France, British Airways, Eurowings, Maersk, TAP) vervollständigt werden. Dort, wo Daten in entsprechender Qualität verfügbar waren, wurden Regressionsanalysen genutzt, um den Einfluß von Binnenmarktmaßnahmen zu quantifizieren, so z.B. bei der Analyse der Entwicklung des Passagieraufkommens und bei der Bestimmung der Einflußfaktoren auf das Niveau der Flugpreise. Die Consultants weisen allerdings zurecht darauf hin, daß die Aussagefähigkeit einzelner Bereiche der Studie durch Probleme der Datenverfügbarkeit und -qualität beeinträchtigt wird. Genannt werden insbesondere folgende Datenprobleme:

¹⁰ Belgien, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Irland, Italien, Niederlande, Portugal, Spanien und Großbritannien.

- Es sind keine Aussagen über die insgesamt im innereuropäischen Luftverkehr beförderten Personen möglich, da keine vollständige Daten über Charterflüge vorliegen.
- Die Daten zur Entwicklung des Luftfrachtaufkommens sind unvollständig, da Expressdienste wie DHL, TNT und Fedex nicht der Association of European Airlines (AEA) angehören und nicht an deren Datenaustausch teilnehmen. Darüber hinaus existieren in diesem Bereich Zuordnungsprobleme, da ein beträchtlicher Anteil des Luftfrachtaufkommens über Lkw realisiert wird.
- Daten über Beschäftigtenzahlen und Kosten liegen nur für die weltweiten Operationen der Airlines vor, nicht jedoch für die innereuropäischen Dienste.
- Angesichts der durch die EU-Liberalisierung verstärkten Konkurrenzsituation sind die Airlines nicht bereit, Auskunft über ihre Strategien und ihre betriebsinternen Daten zu geben. So werden beispielsweise Einnahmedaten von vielen europäischen Fluggesellschaften als kommerziell sensible Daten angesehen und nicht mehr publiziert.

II.2.3 Datenbasis

Die Consultants nutzen außer den selbst über Fragebögen, Experteninterviews und Airline-Fallstudien gewonnenen Daten im wesentlichen folgende Quellen:

- Die Datenbasis der Reed Travel Group über Anzahl der europäischen Flüge, Anzahl der Carrier per Route, Sitzkapazität,
- die Datenbasis der Genesis Fair Distribution über Flugpreise,
- Daten der Association of European Airlines (AEA), der IATA und der ICAO über Flugpassagiere nach Carriern sowie über Einnahmen, Beschäftigtenzahlen, Lohnkosten, Auslastung des eingesetzten Fluggerätes, Flugpreise,
- Daten aus Quellen wie Airline Business und ABC World Airways Guide über die Entwicklung von Allianzen und Code-Sharing Abkommen,
- Preise für Flugtickets aus Veröffentlichungen der europäischen Fluggesellschaften selbst.

II.2.4 Wesentliche Ergebnisse

In der Studie wurde die qualitative und quantitative Analyse im wesentlichen zu folgenden Aussagen verdichtet:

- (1) Die Consultants identifizieren drei Typen strategischer Reaktionen der europäischen Fluggesellschaften als Reaktion sowohl auf die Binnenmarktmaßnahmen als auch auf globale Anforderungen:
 - a) die Strategie der Marktblockierung (S. 46),
 - b) Expansion und Erzielung höherer Economies of Scope (S. 46),

c) Maßnahmen zur Erhöhung der Konkurrenzfähigkeit (S. 46, S. 101 ff.).

Diese Strategien wurden insbesondere durch die Bildung von strategischen Allianzen (insgesamt existieren 195 Allianzen) realisiert, deren Umfang sehr unterschiedlich sein kann und von bloßen Code-Sharing-Allianzen über gemeinsame Flugpläne, Hub-Koordinierung, gemeinsame Vielflieger-Programme, gemeinsame Dienste, Joint Ventures für Catering und Unterhaltungsdienste bis hin zu Beteiligungen bei der jeweiligen Partner-Airline reichen können. So wuchs z.B. die Zahl der Code-Sharing Abkommen von 20 (im Jahr 1990) auf 71 (im Jahr 1995), darunter waren allerdings 26 Abkommen mit nicht EU-Carriern (S. 66/67). Andere Reaktionen der Airlines auf die Binnenmarktmaßnahmen betrafen die Entwicklung neuer Produkte (z.B. British Airways: Club Europe), einfachere Tarifstrukturen, Kostensenkungen insbesondere durch Reduktion des Personals, die Abschaffung der unprofitablen First Class, die Konzentration auf das Kerngeschäft und das Outsourcing von Catering und Wartung.

- (2) Die Studie ergab, daß insbesondere die nordeuropäischen Fluggesellschaften (British Airways, KLM, Lufthansa, SAS) durch Kombination der genannten drei Strategien den Übergang von staatlichen öffentlichen Unternehmen zu marktorientierten Airlines insgesamt erfolgreich vollzogen haben.
- (3) Die Charterfluggesellschaften nutzten als Reaktion auf die Binnenmarktmaßnahmen ihre Kostenvorteile insbesondere dazu, den alteingesessenen, oftmals ineffizienten Airlines auf den lukrativen Linienflugmärkten Konkurrenz zu machen. Dabei war allerdings die direkte Konkurrenz auf Linienflügen weniger erfolgreich, da die Charterfluggesellschaften aufgrund ihrer Spezifik (geringerer Bekanntheitsgrad, unattraktive Sitzkonfiguration, höhere Tendenz zu Verspätungen) für das Segment der Geschäftsreisenden weniger attraktiv sind (S. 44). Charterfluggesellschaften verfolgten deshalb die Strategie, Charterflüge in Linienflüge umzuwandeln und seat only products, d.h. Ticketverkauf ohne Verbindung mit Hotelbuchungen, anzubieten (S. 45).
- (4) Die Anzahl der neu in Betrieb genommenen Linien und die Gesamtkapazität, gemessen in Zahl der verfügbaren Sitzplätze, sind seit den Liberalisierungsmaßnahmen gestiegen (S. 52), insbesondere durch
 - a) Non-Stop-Verbindungen auf regionalen Linien,
 - b) die Umwandlung von Charterflügen in Linienflüge.
- (5) Die durchschnittliche Bedienungshäufigkeit im innereuropäischen Luftverkehr hat sich von 13,9 Abflügen pro Woche (1989) auf 14,5 Abflüge pro Woche (1995) leicht erhöht. Insbesondere im Zeitraum von 1989 bis 1992 fand ein starker Konkurrenzkampf über die Bedienungshäufigkeit statt, während sich dieser Trend von 1992 bis 1995 wieder abschwächte (S. 52).
- (6) Im Ergebnis der Binnenmarktprozesse sind Konzentrationsprozesse auf EU-Flügen zu beobachten: Mehr als 60 % der Flüge innerhalb der EU werden nur von einer, weitere 30 % nur

von zwei Airlines bedient mit nachteiligen Wirkungen für Wettbewerb und Wahlmöglichkeiten der Flugreisenden. Die Ursachen hierfür sind insbesondere die Einführung regionaler Ein-Carrier-Linien sowie der begrenzte Marktzutritt neuer Wettbewerber auf den stark beflogenen Routen. So sank die durchschnittliche Anzahl der Airlines auf den 50 am meisten beflogenen europäischen Linien von 4,5 (1989) auf 3,2 (1995) (S. 53).

- (7) Die Möglichkeiten der fünften Freiheit¹¹ wurden zunächst intensiv genutzt, jedoch mit geringerem Erfolg als erwartet. So waren von insgesamt 41 neuen Routen der fünften Freiheit im Jahr 1994 nur noch 20 Routen übrig, von 22 Kabotagediensten waren 1994 noch 10 in Betrieb (S. 52).
- (8) Das Passagieraufkommen ist seit 1990 um 20 % stärker gestiegen als nach Regressionsrechnungen mit dem Bruttoinlandsprodukt als Einflußfaktor zu erwarten gewesen wäre (S. 60/61). Die quantitative Analyse ergab, daß dies insbesondere durch Discountpreise und gesunkene Preise in der Economy Class ausgelöst wurde. Darüber hinaus konnte dort, wo entsprechende Daten verfügbar waren, festgestellt werden, daß der Anteil der Linienflüge am Gesamtaufkommen deutlich gestiegen ist.
- (9) Die Beschäftigtenzahlen sind bei den meisten EU-Airlines gesunken und die Arbeitsproduktivität (gemessen in verfügbaren Tonnenkilometern je Beschäftigten und in Arbeitskosten je verfügbaren Tonnenkilometern) gestiegen. Allerdings konnten die meisten Airlines die durchschnittlichen Arbeitskosten je Beschäftigten nicht reduzieren. Diese Trends sind allerdings nicht nur durch die Binnenmarktmaßnahmen zu erklären, sondern auch durch die internationale Konkurrenz von außereuropäischen Fluggesellschaften sowie die globale ökonomische Situation ausgelöst worden (S. 69/70). Die Betriebskosten europäischer Fluggesellschaften auf innereuropäischen Routen sind gesunken, liegen jedoch noch immer über denen der US-Fluggesellschaften mit sich weiter vergrößerndem Abstand.
- (10) Im Ergebnis der Liberalisierungspakete der EU haben sich die Preise stärker differenziert: Steigenden Preisen für voll flexible Tarife stehen sinkende Preise und Werbetarife sowie Tarife zu bestimmten Bedingungen (conditional fares) gegenüber. Allerdings zeigten auch die nicht-EU-Airlines der Kontrollgruppe (Österreich, Schweiz) ähnliche Tendenzen. Die Preiskonkurrenz als Folge der Binnenmarktmaßnahmen fand insbesondere im Segment der Economy Class und im Segment der Freizeitreisenden statt, während die Airlines um Business-Class-Passagiere nicht über den Preis, sondern über die Qualität (z.B. Häufigkeit der Verbindungen) und neue Produkte (z.B. Airport Lounges) konkurrierten (S. 84). Die Consultants stellen außerdem starke Variationen der Flugpreise zwischen Intra-EU-Flügen und nationalen Verbindungen fest.

¹¹ Die fünfte Freiheit ermöglicht es den Airlines eines Landes, Flüge zwischen zwei anderen Ländern durchzuführen, wobei allerdings Start oder Ziel im Herkunftsland der Airline liegen muß.

- (11) Alle EU-Airlines mußten seit 1990 sinkende Einnahmen je Passagier und viele Airlines auch sinkende Einnahmen je Personenkilometer hinnehmen (S. 91).

II.2.5 Maßnahmeempfehlungen

Die Consultants identifizieren insbesondere folgende Problemfelder als Hemmnisse bei der weiteren Umsetzung der Binnenmarktmaßnahmen (S. 103):

- Knappheit an peak-hour slots auf den wichtigsten Airports insbesondere für Marktneulinge,
- Konkurrenzvorteile für alteingesessene Fluggesellschaften durch Frequent Flyer Programs, strategische Allianzen und hohe Mengenprovisionen für den Flugticketvertrieb durch Reisebüros,
- staatliche Beihilfen, die dazu führen, daß ökonomisch angeschlagene Airlines nicht den Markt verlassen, sondern z.T. durch Preiskampagnen (Air France) weiterhin tätig sind,
- Verzögerungen bei der Umsetzung der Binnenmarktmaßnahmen in einzelnen Ländern,
- vertikale Integration zwischen Reiseveranstaltern und Charter-Airlines in bestimmten Ländern als Zutrittsschranke für neue Charter-Airlines,
- hohe Transaktionskosten für neue Carrier, um Wettbewerbsprobleme vor die Europäische Kommission zu bringen.

Basierend auf diesen identifizierten Problemen empfehlen die Consultants der Europäischen Kommission, insbesondere auf folgenden Feldern aktiv zu werden:

- (1) Lösungen für die Slot-Allokationsprobleme (z.B. Konfiszierung und Versteigerungen von Slots),
- (2) konsequentere Überwachung staatlicher Beihilfen für Airlines,
- (3) bessere Kontrolle der wettbewerbsbeschränkenden Wirkungen von Allianzen, Code-Sharing Abkommen und Frequent Flyer Programs,
- (4) Fiskalharmonisierung und Angleichung der Sozialvorschriften,
- (5) größere Effizienz und insbesondere niedrigere Kosten der Infrastrukturbereitstellung (Airports, Flugsicherung).

II.2.6 Bewertung der Studie

Grundsätzlich ist die Studie vor dem Hintergrund zu bewerten, daß angesichts des im Luftverkehrsmarkt besonders starken Einflusses globaler Entwicklungen eine umfassende quantitative Analyse der durch die Binnenmarktmaßnahmen induzierten Wirkungen eine kaum lösbare Aufgabe ist und vielfach nur qualitative Aussagen möglich sind. Dennoch werden in der Studie eine Fülle quantitativer Daten aus verschiedenen Quellen sowie aus eigenen Erhebungen (Fragebögen, Interviews, Fallstudien) zusammengetragen und dann überwiegend deskriptiv zur Untermauerung qualitativer Analysen verwen-

det. Die so gewonnenen qualitativen Aussagen der Studie und die - dort, wo es möglich war - vorgenommenen Quantifizierungen sind nachvollziehbar. Gleiches gilt für die Auflistung der noch bestehenden Hemmnisse bei der Umsetzung der Binnenmarktmaßnahmen und für die Maßnahmeempfehlungen. Insbesondere die Notwendigkeit einer effizienten Lösung des Slot-Allokationsproblems sowie die konsequentere Überwachung staatlicher Airline-Beihilfen sind zu unterstützen. Allerdings identifizieren die Consultants hier lediglich den generellen Handlungsbedarf, ohne konkretisierte Politikvorschläge zu unterbreiten.

Die Umweltwirkungen des deregulierten europäischen Luftverkehrsmarktes sind allerdings nur kurz angerissen und nicht quantitativ dargestellt (S. 93). Angesichts der in zahlreichen Studien prognostizierten hohen Wachstumsraten des Luftverkehrs dürfte jedoch die Bedeutung ökologischer Aspekte zunehmen, so daß eine detaillierte Analyse der Umweltprobleme und geeignete Maßnahmeempfehlungen zu ihrer Reduzierung wünschenswert gewesen wären.

II.3 Bank- und Kreditwesen (Economic Research Europe Ltd.)

II.3.1 Einführung

Ziel dieser Studie ist es zu untersuchen, ob und inwiefern die erwarteten Auswirkungen einer Liberalisierung und Deregulierung im Banken- und Kreditsektor im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes tatsächlich eingetreten sind.

Bis Anfang der 90er Jahre waren die regulierenden Vorschriften in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU durch große Unterschiede gekennzeichnet. Zwar galt für die Kreditinstitute die Niederlassungsfreiheit¹² in allen EU-Ländern, jedoch wurden Filial- oder Neugründungen durch unterschiedliche Anforderungen und Regelungen in den einzelnen Ländern immer noch erheblich erschwert.¹³ Es konnte sich deshalb auch nicht der gewünschte Wettbewerbseffekt einstellen. Daher waren zur Vollendung des Binnenmarktes im Bereich der Finanzdienstleistungen die Harmonisierung der Regelungen bzw. gemeinsame Deregulierungen sowie die Aufhebung der Devisenkontrollen, die in einigen Ländern wie Deutschland und Großbritannien bereits durchgeführt war, notwendig. Die Liberalisierung der Finanzmärkte vollzog sich demnach in den Mitgliedstaaten der EU mit einer sehr unterschiedlichen Geschwindigkeit. Länder wie Deutschland, Großbritannien, Dänemark und die Niederlande hatten bereits in den 70er und 80er Jahren begonnen, die Niederlassungsfreiheit einzuführen sowie die Zinsregulierungen¹⁴ in diesem Sektor abzubauen und den Kapitalverkehr zu liberalisieren (Deutschland bereits 1967), während Spanien, Portugal und Griechenland erst 1992/93 die Devisenkontrollen abschafften.

Aufgrund des Cecchini-Berichts 1988 erwartete man sich durch die Deregulierung im Bankensektor und Kreditwesen bedeutende ökonomische Gewinne. Die Deregulierung wurde als ein Angebotsschock betrachtet, der zu Preisreduktionen führen sollte, um dadurch wiederum die Nachfrage zu stimulieren. Bei der Kalkulation der Wohlfahrtseffekte durch die Vollendung des Binnenmarktes im Cecchini-Bericht resultierten bis zu einem Drittel dieser Effekte aus dem Sektor der Finanzdienstleistungen (S. 39; vgl. Cecchini 1988, S. 133): Durch die Öffnung der Kapitalmärkte wurde eine effizientere Allokation

¹² Die Richtlinie zur Niederlassungsfreiheit, von der Europäischen Gemeinschaft 1973 erlassen, wurde allerdings erst in den folgenden Jahren bis Mitte der 80er Jahre (in Portugal erst 1992) in die nationale Gesetzgebung integriert (S. 22).

¹³ Z.B. sehr große Unterschiede in der Höhe der Niederlassungskosten oder gewisse Beschränkungen beim Einkauf inländischer Banken oder einer Beteiligung durch Ausländer (vgl. Europäische Kommission 1988, S. 93).

¹⁴ Über die Zinsregulierungen hatten die Regierungen die Möglichkeit, Einfluß auf die Kredit- oder Einlagenzinssätze in ihrem Land zu nehmen. Die Deregulierung der Zinssätze fand, im Gegensatz zu allen anderen Liberalisierungen und deregulierenden Maßnahmen, nicht durch eine EU-Gesetzgebung statt, sondern wurde von den einzelnen Ländern selbst vorgenommen, um Wettbewerbsnachteile und Kapitalflucht zu vermeiden (S. 36).

des Faktors Kapital nach seiner Grenzproduktivität erwartet. Dieser Effekt müßte dann eine Konvergenz der Zinssätze zur Folge haben. Zusätzlich ließen auch die erheblichen Preisdifferenzen zwischen den einzelnen EU-Staaten den Schluß zu, daß durch die Abschaffung der regulativen Hindernisse und der Devisenkontrollen in vielen Staaten im Finanzsektor eine Preissenkung möglich sei und sich eine Preiskonvergenz einstellen würde.

In der vorliegenden Studie wird grundsätzlich davon ausgegangen, daß die aus dem Binnenmarkt resultierenden Gewinne hauptsächlich aufgrund des nun zugenommenen Wettbewerbs entstehen. Es wird erwartet, daß der intensivierte Wettbewerb zu einer erhöhten Produktdifferenzierung sowie zur Realisierung von positiven Skaleneffekten führt, was sich kostensenkend auf die Finanzdienstleistungen auswirkt. Weiter ist mit einer Preissenkung¹⁵ aufgrund des erhöhten Wettbewerbsdruck zu rechnen, die sich nachfragesteigernd auswirken kann.

Bei der Analyse der Wirkungen des Binnenmarktes auf den Finanzdienstleistungssektor muß beachtet werden, daß bereits vor 1993 die entscheidenden Richtlinien zur Deregulierung des Kreditwesens erlassen wurden, demnach die Banken und Kreditinstitute schon vor 1993 auf die Änderungen reagieren konnten. Zusätzlich wurden in dem gleichen Zeitraum reregulierende Richtlinien erlassen, um die Stabilität des Bankensektors weiterhin zu gewährleisten und die systematischen Risiken nicht zu vergrößern.¹⁶

II.3.2 Aufbau und Methoden

Auf eine einführende Betrachtung der Situation der europäischen Finanzmärkte vor der Deregulierung folgt eine Schilderung der erlassenen Richtlinien und getroffenen Maßnahmen, um dann ausführlich die Auswirkungen auf einzelne Teilbereiche anhand verschiedener Indikatoren zu untersuchen. Abschließend wird die Effizienz des Binnenmarktes im Finanzsektor bis heute beurteilt und auf noch weiter bestehende Barrieren hingewiesen. Dabei werden Vorschläge für die Ergreifung politischer Maßnahmen entwickelt.

Die Auswirkungen des Binnenmarktes auf das Banken- und Kreditgewerbe werden in verschiedene Teileffekte gegliedert. Zu den einzeln untersuchten Bereichen gehören:

- Preise,
- Konsumenten,

¹⁵ Der Preis wird hier definiert als Differenz zwischen dem Zinssatz, den der Kunde für einen Kredit zahlen muß (bzw. dem Zins, den er für ein Guthaben erhält) und dem Interbankenzins für Kredite bzw. Einlagen mit drei Monaten Laufzeit.

¹⁶ 1989: Richtlinie über einen Solvabilitätskoeffizienten für Kreditinstitute sowie Richtlinie über die Eigenmittel von Kreditinstituten.

- Internationalisierung des Bankwesens, Bereitstellung von Kreditleistungen sowie Fusionen und Übernahmen,
- Marktstruktur und Konzentration,
- Kosten der Grenzüberschreitung und andere Kosten,
- Scope economies sowie scale economies,
- X-efficiency, produktive Effektivität oder Kostenmanagement,
- Produktivitätsauswertung durch absolute Faktor-Produktivitätsmessung,
- Einnahmen und Erträge der Banken,
- Strategische Reaktionen der Banken.

Es wird ein eklektischer Ansatz gewählt, bei dem Umfrageergebnisse und Fallstudien ebenso wie Zeitreihen und ökonometrische Schätzungen zur Beurteilung der Situation beitragen. Als Grund hierfür wird eine größere Unabhängigkeit von den einzelnen Datenquellen und Analysen angegeben.

Bei der Antimonde-Analyse werden hier lediglich Zeitreihen betrachtet und einschneidende Änderungen zur Zeit der Einführung des Binnenmarktes als unter Umständen darauf zurückzuführend bezeichnet. Diese Vorgehensweise genügt aber nicht einer Isolierung des Binnenmarkteffekts, worauf im Lauf der Studie auch mehrmals hingewiesen wird. Nicht zuletzt führt dies auch zu großen Schwierigkeiten bei der Interpretation der Ergebnisse.

II.3.3 Datenbasis

Zunächst wurde eine postalische Befragung von 115 europäischen Banken und Kreditinstituten¹⁷ in allen EU-Ländern mit Ausnahmen von Luxemburg, Österreich, Schweden und Finnland durchgeführt, auch um die Einschätzung der Banken selbst mit in die Studie einbeziehen zu können. Die Auswahl der befragten Banken wurde von Länderexperten durchgeführt, die bereits gute Verbindungen zu den Vorständen der ausgewählten Banken aufgebaut hatten, wovon man sich eine hohe Qualität der Antworten versprach. Die Fragebögen wurden im ersten Quartal 1996 ausgefüllt. Als weitere Datenbasis dienen neun Fallstudien, die jeweils in einer Bank pro Land durchgeführt wurden. Eine deutsche Bank wurde hierbei nicht berücksichtigt.

Die statistischen und anderen quantitativen Analysen basieren auf OECD-Daten des Bankensektors, sowie auf Bilanzen und Einkommensangaben der International Bank Credit Analysis (IBCA) Bank-scope database, die 7500 Banken und Kreditinstitute in der Europäischen Union umfaßt.

¹⁷ Die Bilanzsumme der ausgewählten Banken und Kreditinstitute repräsentiert etwa ein Viertel der EU-Bilanzsumme.

Der Zeitraum der betrachteten Daten variiert sehr stark. Ein Teil der Zeitreihen umfaßt den Zeitraum 1978 bis 1995 oder 1984 bis 1993, während andere lediglich die Entwicklung von 1985 bis 1991 zeigen.

Die Zahl der betrachteten Länder schwankt im Verlauf der Studie ebenfalls deutlich. Sehr selten werden alle 15 Länder der heutigen EU erfaßt. In den meisten Betrachtungen fehlen Österreich, Schweden und Finnland, zum Teil werden auch Irland und Griechenland nicht beachtet. Die Erweiterung der Bundesrepublik wird bei der Analyse der Daten nicht berücksichtigt.

II.3.4 Ergebnisse

II.3.4.1 Überblick

Um den Binnenmarkt im Finanzdienstleistungssektor 1993 zu vollenden, wurden einerseits mehrere deregulierende, aber gleichzeitig auch einige reregulierende Richtlinien von der Europäischen Kommission erlassen. Der relevante Markt hat sich dadurch für die Banken und Kreditinstitute erheblich vergrößert, allerdings hat auch die Konkurrenz zugenommen.

Die Vollendung des Binnenmarktes hat nicht wie erwartet zu einer Preisreduktion geführt, auch wenn eine leichte Tendenz der Preiskonvergenz wahrgenommen wird. Vielmehr hat sich der verstärkte Wettbewerb durch eine erhöhte Vielfalt der angebotenen Finanzprodukte und durch eine starke Zunahme der Gründungen von Tochtergesellschaften und Zweigstellen sowie von Mehr- und Minderheitsbeteiligungen und Zusammenschlüssen innerhalb der EU gezeigt. Die Handelsbeziehungen zu den Drittländern im Bereich der Finanzdienstleistungen haben sich ebenfalls deutlich intensiviert, was auf eine Zunahme der Attraktivität des europäischen Finanzmarktes schließen läßt. Aber auch im nationalen Bereich hat die Zahl der Fusionen stark zugenommen. Anhand der Umfragen wurde festgestellt, daß die meisten der EU-Banken auf den Binnenmarkt mit einer eher defensiven Strategie reagieren: Sie versuchen stärker, ihre Position am heimischen Markt zu sichern, als den ausländischen Markt zu betreten. Ausländische Anbieter sind hauptsächlich in Nischenbereichen zu finden, während der Trend zur Universalbank geht, auch um evtl. economies of scope and scale (Verbunds- und Synergieeffekte) zu nutzen. Allerdings haben die Berechnungen der Studie hier auf keine großen Kostenvorteile schließen lassen. Ebenso stellt die Studie fest, daß die totale Faktorproduktivität seit der Vollendung des Binnenmarktes nicht wie erwartet gestiegen ist, sondern konstant blieb. Die Netto-Zinsmargen sind jedoch im EU-Durchschnitt gesunken; die abnehmende Bedeutung der Zinseinkommen an ihrem Gesamteinkommen erlaubt es den Banken jedoch, ihre Rentabilität trotz der gesunkenen Margen zu bewahren.

Die Anzahl der Banken ist in den meisten Mitgliedstaaten gesunken, während das Geschäftsvolumen deutlich gestiegen ist und auch die Anzahl der Tochtergesellschaften eine steigende Tendenz aufweist. Die Konzentration im Bereich der Finanzdienstleistungen ist demnach innerhalb der EU gestiegen. Gleichzeitig kam es zu einem Beschäftigungsrückgang im Bankensektor der meisten Mitgliedstaaten.

Die erwarteten Kostenreduktionen sind jedoch anscheinend nicht eingetreten. Zwar ist der Personalkostenanteil am Geschäftsvolumen wegen der verringerten Beschäftigung gesunken, jedoch ist der Anteil der restlichen Betriebskosten relativ konstant geblieben. Dies stimmt mit dem Ergebnis überein, daß die X-Ineffizienzen auf einem konstanten Niveau geblieben sind.

Generell fällt es schwer, die Entwicklungen im Finanzdienstleistungssektor eindeutig dem Binnenmarkt zuzuordnen, da auch die zunehmende Bedeutung der Technologie und die verstärkte Globalisierung der Finanzmärkte eine Rolle spielen.

II.3.4.2 Preise

Es wurde erwartet, daß die Preise durch den verstärkten Wettbewerb innerhalb der EU konvergieren und das Preisniveau insgesamt sinkt.

Nach den Resultaten der postalischen Befragung hat der Wettbewerb nach Vollendung des Binnenmarktes stark zugenommen, obwohl sich dies kaum in einer Reduktion der Preise niederschlägt. Im Firmenkundengeschäft ist der Preis für Kredite an Großunternehmen sowie an kleinere Firmen in den meisten Ländern nur geringfügig gesunken. Außerdem wird diese geringe Preisreduktion nur zum Teil auf den Binnenmarkt zurückgeführt. Die Preise für Privatkunden- und Hypothekenkredite zeigten ebenfalls eine fallende Tendenz, allerdings fiel diese noch kleiner aus als im Firmenkundengeschäft. Ebenso gingen nach Einschätzung der Befragten die Preise für Einlagen seit der Vollendung des Binnenmarktes leicht zurück.

Die befragten deutschen Banken und Kreditinstitute verzeichneten seit 1992 nach eigener Einschätzung einen geringen Preisrückgang sowohl im Kreditgeschäft als auch im Bereich der Einlagen, für den sie jedoch noch nur zu ca. 30 % den Binnenmarkt verantwortlich machen.

Zum Vergleich werden Daten der OECD herangezogen, die im EU-Durchschnitt (von 8 Ländern) sogar einen sprunghaften Preisanstieg seit 1992 im Firmenkundengeschäft und für Hypothekenkredite erkennen lassen. Die Preise für Einlagen sind anhand der Daten der OECD jedoch seit 1992 im EU-Durchschnitt deutlich gesunken. Eine Preiskonvergenz der Privatkunden- und Hypothekenkredite war lediglich für den Zeitraum 1978 bis 1985 erkennbar, während sich die Konvergenz der Einlagenpreise kontinuierlich bis 1995 fortsetzte. Insgesamt tut sich jedoch die Studie schwer, diese Entwicklungen eindeutig auf den Binnenmarkt zurückzuführen (S. 51 f.), da die Preise beispielsweise auch zyklischen Schwankungen unterliegen.

II.3.4.3 Konsumenten

Durch den Binnenmarkt und seine Folgen wurden auch Implikationen für die Situation der Konsumenten erwartet. Zunächst erhoffte man sich, daß durch die Öffnung des Marktes nicht nur eine Preisre-

duktion für den Kunden erfolgen würde, sondern er auch zwischen einer größeren Zahl von Produktvarianten auswählen könne. Andererseits wurde eine Abnahme der systematischen Stabilität des EU-Bankwesens befürchtet, da davon ausgegangen wurde, daß die Banken aufgrund des erhöhten Wettbewerbs nun mehr dazu übergingen, größere Risiken einzugehen und somit die Kundensicherheit zu schmälern. Um die Gefahr der Instabilität zu reduzieren, hat die Europäische Kommission 1989 zwei reregulierende Richtlinien erlassen, durch die eine zu hohe Risikobereitschaft der Banken zu Lasten ihrer Kunden vermieden werden sollte.

Die Umfrageergebnisse der Studie lassen nicht auf ein erhöhtes Risiko durch exzessiven Preiswettbewerb schließen. Dem erhöhten Konkurrenzdruck wird vielmehr mit einer größeren Produktvielfalt und Innovation begegnet anstatt mit niedrigeren Preisen. Zu den neu angebotenen Produkten zählen z.B. auch Anlageverwaltung und Versicherungen. Allerdings stellt auch die Produktinnovation ein gewisses Risiko dar, da die neuen Produkte immer weniger transparent sind.

II.3.4.4 Internationalisierung des Bankwesens, Bereitstellung von Kreditleistungen sowie Fusionen und Übernahmen

In diesem Bereich wird untersucht, ob die grenzüberschreitenden Aktivitäten der Banken und Kreditinstitute im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes zugenommen haben. Zur Einschätzung der Situation stützt man sich zunächst wieder auf die Ergebnisse der Umfrage. Als Indikatoren der zunehmenden Internationalisierung des Bankwesens werden hier der Handel von Finanzdienstleistungen, die Entwicklung grenzüberschreitender Fusionen und Übernahmen, ausländischer Direktinvestitionen sowie Joint Ventures oder strategischer Allianzen im Banken- und Kreditsektor als auch grenzüberschreitender Öffnungen von Filialen betrachtet.

Die Zeitreihen weisen in diesem Fall nur den Zeitraum bis 1992 aus. Da allerdings die Richtlinien zur Liberalisierung der grenzüberschreitenden Aktivitäten im Bankensektor schon vor 1992 erlassen wurden, konnten einige der Auswirkungen des Binnenmarktes bereits vorher antizipiert werden. Demnach kann der hier betrachtete Zeitraum dennoch als relevant angesehen werden.

Handel von Finanzdienstleistungen

Die postalische Befragung läßt auf eine deutliche Zunahme des intra-europäischen Handels vor allem im Bereich der bilanzunwirksamen Transaktionen und der Anlageverwaltung seit der Vollendung des Binnenmarktes schließen. Am deutlichsten verspürten die deutschen Banken, zusammen mit den irländischen und niederländischen Banken, eine Zunahme des Handels in diesem Bereich. Im Privatkundenbereich ließ sich jedoch keine ähnlich signifikante Intensivierung des Handels von Finanzdienstleistungen erkennen. Lediglich Banken in Griechenland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Belgien machten jedoch den Binnenmarkt zu einem großen Teil für diese Entwicklung verantwortlich, während die Banken der anderen Ländern nur zum Teil einen Zusammenhang mit der Vollendung des

Binnenmarktes sahen (S. 61). Demnach schließt die Studie, daß die Wirkungen der Deregulierungen auf den Handel von Finanzdienstleistungen in den Ländern als am stärksten spürbar bewertet wurden, in denen die Finanzmärkte zuvor einer starken Regulierung unterlagen (mit Ausnahme von Großbritannien).

Die Daten der OECD, die den Zeitraum 1984 bis 1993 umfassen, zeigen für den Handel von Finanzdienstleistungen innerhalb der EU eine deutliche Zunahme seit 1988, die sich ab 1991 noch verstärkt. Wenn man diese Entwicklung mit den Handelsbeziehungen zu Drittländern vergleicht, stellt man allerdings fest, daß sich auch hier der Handel mit einem vergleichbaren Verlauf intensiviert hat. Die Studie schließt hieraus, daß der Anstieg des Intra-EU-Handels von Finanzdienstleistungen nicht allein auf den Binnenmarkt zurückzuführen ist, auch wenn er eine Rolle zu spielen scheint.

Ausländische Direktinvestitionen von Finanzinstitutionen

Anhand der Umfrageergebnisse kann man auf eine leichte Zunahme der Direktinvestitionen der Banken innerhalb der EU schließen. Die deutschen Banken vermerkten vor allem eine Zunahme ihrer Tochtergesellschaften sowie einen verstärkten Erwerb von Mehrheits- und Minderheitsbeteiligungen in den anderen Mitgliedstaaten, während Fusionen und Zweigstellenöffnungen keine Rolle spielten. Für die Mitgliedstaaten insgesamt fiel jedoch die angegebene Intensivierung der Aktivitäten in diesem Bereich eher gering aus. In Frankreich kam es sogar zu einem leichten Rückgang. Auch hier bewerten vor allem die Länder, die zuvor besonders stark reguliert waren, den Einfluß des Binnenmarktes auf diese Entwicklung als eher wichtig, während die anderen Länder nur einen geringeren Zusammenhang sehen.

Zur weiteren Beurteilung werden zunächst Daten der Eurostat über die Entwicklung der Direktinvestitionen zwischen den EU-Ländern sowie aus Drittländern herangezogen, wobei jedoch die betrachteten Daten nur den Zeitraum 1984 bis 1991 umfassen, und daher als direkter Vergleich zu den Umfragen nicht unbedingt geeignet sind. Bei den Direktinvestitionen innerhalb der EU ist ein sprunghafter Anstieg von 1987 auf 1988 sowie von 1988 auf 1989 zu verzeichnen. In diesem Zeitraum haben sich die innerhalb der EU geleisteten Direktinvestitionen vervierfacht. In den zwei folgenden Jahren stagnierte das Volumen allerdings und ging 1991 sogar leicht zurück. Das Volumen der Direktinvestitionen aus Drittländern hat ebenfalls in dem betrachteten Zeitraum erheblich zugenommen.

Da die Abnahme der Direktinvestitionen 1991 innerhalb der EU mit dem generellen ökonomischen Abschwung, der zu der Zeit in Europa auftrat, zusammenfällt, steht diese Entwicklung noch in keinem Widerspruch zu einem Binnenmarkteffekt. Diese Annahme begründet sich vor allem in der zuvor so rasant gestiegenen Zahl der Direktinvestitionen. Dennoch bemerkt die Studie hier, daß der Anstieg nicht nur auf den Binnenmarkt zurückzuführen sei, da der Umfang der Direktinvestitionen einer zyklischen Entwicklung unterliegt.

Laut dem Banking Advisory Committee of the European Commission (1995) hat es seit dem Inkrafttreten der zweiten Bankenrichtlinie Anfang 1993 innerhalb der 15 EU-Mitgliedstaaten sowie Norwegen und Island 179 grenzüberschreitende Neugründungen von Filialen gegeben (S. 68). Dies entspricht einer Zunahme von 58 % in den ersten drei Jahren des Binnenmarktes. Deutsche Banken haben insgesamt 27 Filialen in den anderen europäischen Staaten geöffnet, davon allein elf in Luxemburg, fünf in Großbritannien und vier in Frankreich. In Deutschland selbst wurden 23 neu Filialen, unter anderem 6 von französischen und 5 von britischen Banken gegründet. Die meisten Filialen insgesamt haben britische Banken geöffnet (40).

Grenzüberschreitende Joint Ventures und strategische Allianzen

Ein weiterer Bereich zur Untersuchung der fortschreitenden Internationalisierung betrifft die Joint Ventures und strategischen Allianzen. Joint Ventures stellen oft den Beginn einer engeren Beteiligung an Finanzinstituten in einem ausgesuchten ausländischen Finanzmarkt dar. Vor allem im Bereich der Unternehmensfinanzierung gibt es Joint Ventures, aber auch im Bereich der Hypotheken sowie Anlageverwaltung werden Gemeinschaftsunternehmen gegründet.

Dem EU Competition Policy Report kann man entnehmen, daß die Anzahl der Joint Ventures seit 1984/85 stetig zugenommen hat, sowohl innerhalb der EU als auch mit Drittländern (S. 70). 1991 kam es auch im Bereich der Joint Ventures aufgrund der schlechten wirtschaftlichen Lage zu einem generellen Rückgang aller grenzüberschreitenden Gemeinschaftsunternehmen, außer für den Versicherungssektor innerhalb der EU. Obwohl sich insgesamt ein zunehmender Trend vor allem innerhalb der EU erkennen läßt, ist es aufgrund der zyklischen Entwicklung erneut schwierig, eine genaue Aussage über den Zusammenhang mit dem Binnenmarkt zu treffen. Dies wird auch dadurch erschwert, daß die betrachteten Daten wiederum nur den Zeitraum bis 1991/92 erfassen und hier der eigentliche Binnenmarkt nicht modelliert ist.

Fusionen und Akquisitionen

Es wurde erwartet, daß die Zahl der grenzüberschreitenden Fusionen und Übernahmen durch die vorgenommenen Deregulierungen ansteigt. Als Grund für grenzüberschreitende Zusammenschlüsse kann man zunächst die Verteidigung der eigenen Stellung wegen des zugenommenen Wettbewerbs anführen. Weiterhin spielt die Möglichkeit der Rentabilitätssteigerung durch Größenvorteile sowie der erleichterte Zugang zum ausländischen Markt eine Rolle. Ebenfalls ist ein Unternehmenszusammenschluß als defensive Strategie möglich, wenn dadurch z.B. eine feindliche Übernahme verhindert werden soll. Schließlich ist es noch möglich, daß durch eine Unternehmensübernahme der Bekanntheitsgrad gesteigert werden soll oder durch das nun größere Unternehmen mehr Marktmacht und dadurch ein Wettbewerbsvorteil entsteht.

Anhand von Daten der IBCA/Bankscope, die den Zeitraum 1985 bis 1995 umfassen, läßt sich trotz leicht zyklischer Schwankungen ein deutlich zunehmender Trend der Zusammenschlüsse und Übernahmen insgesamt, d.h. sowohl national und innerhalb der EU als auch mit Drittländern, erkennen. Im Jahr 1992 erreicht die Zahl der Fusionen ihren Höchstwert.¹⁸ Im Ländervergleich zeigt sich, daß Banken in Großbritannien, Frankreich und Deutschland in dem betrachteten Zeitraum die meisten Übernahmen getätigt haben. Die wichtigsten Zielländer waren Großbritannien, Frankreich, Spanien, Italien und Belgien. Insgesamt erfolgten von 1985 bis 1995 innerhalb der EU 130 Fusionen und Übernahmen, 580 auf nationaler Ebene der jeweiligen Mitgliedstaaten (S. 74). Im Vergleich zu Fusionen und Übernahmen mit Banken und Kreditinstituten aus Drittländern läßt sich feststellen, daß 56 Transaktionen von Banken aus Drittländern in der EU durchgeführt wurden, während die EU- Staaten in Drittländern 148 Fusionen und Übernahmen tätigten. Die Zahl der Transaktionen innerhalb der Drittländer betrug 120. Deutschland hat in dem betrachteten Zeitraum 22 Zusammenschlüsse und Akquisitionen auf nationaler Ebene getätigt, 19 EU-weit und 7 in Drittländern.

Die Zunahme der Fusionen und Übernahmen seit 1985 auch mit Drittländern kann als Bestätigung der Hypothese angesehen werden, daß durch die vorgenommenen Deregulierungen und Liberalisierungen im Finanzdienstleistungssektor die Attraktivität des Europäischen Finanzmarktes gestiegen ist. Insgesamt ist der Anstieg der Intra-EU-Fusionen verhältnismäßig größer als der mit den Drittländern, so daß die Studie auch hierin einen Binnenmarkteffekt zu erkennen glaubt.

II.3.4.5 Marktstruktur des Bankensektors

Durch die Deregulierungen zur Vollendung des Binnenmarktes wurden die Marktzutrittschranken gesenkt. Vor allem die zweite Bankenrichtlinie hat bedeutend dazu beigetragen, daß nun auch vorher abgegrenzte Märkte und Sektoren für die Banken als Wettbewerber aber auch als Absatzmöglichkeiten in Betracht kommen. Wegen der verstärkten Konkurrenz im Banken- und Kreditsektor wurde eine höhere Effizienz prognostiziert. Allerdings führt die allgemein einsetzende Restrukturierung zu einer erhöhten Marktkonzentration. Aufgrund des erhöhten Wettbewerbs ist in den meisten EU-Ländern der Beschäftigungsstand im Banken- und Kreditsektor zurückgegangen.

Beim Vergleich der Anzahl der Banken von 1985 mit 1994 anhand von Daten der nationalen Zentralbanken läßt sich eine deutliche Abnahme für die Länder mit einer relativ großen Zahl wie Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und auch Spanien feststellen. Die Länder, die zuvor eine eher geringe Zahl an Banken hatten, konnten eine leichte Zunahme verzeichnen, in Luxemburg hat sich die Menge der Banken und Kreditinstitute über den betrachteten Zeitraum sogar verdoppelt. Die Reduzierung der Zahl der Banken vollzieht sich generell auf Kosten der Sparkassen und Genossenschaftsbanken, während die Zahl der Geschäftsbanken sogar steigt (mit Ausnahme von Großbri-

¹⁸ 1992 fanden mehr als 25 Intra-EU-Fusionen und Übernahmen statt, fast 70 nationale innerhalb der EU und mehr als 10 mit Drittländern.

tannien) (S. 82 f.). Die Anzahl deutscher Banken ist mit Abstand am größten, wobei die Genossenschaftsbanken einen wesentlichen Teil ausmachen.

In der Zeit von 1985 bis 1994 hat das Geschäftsvolumen der Banken in allen europäischen Ländern zugenommen. Am deutlichsten ist der Anstieg in Portugal, den Niederlanden, Luxemburg, Deutschland, Spanien und Irland (mehr als 100 %). Allerdings stützt man sich hierbei auf Quellen der nationalen Zentralbanken, wobei nicht deutlich wird, ob die Angaben inflationsbereinigt sind.

Die Zahl der Zweigstellen von nationalen wie auch von Banken der anderen Mitgliedstaaten hat von 1985 und 1994 in den meisten Ländern zugenommen, mit Ausnahme von Belgien, Dänemark, Frankreich und Großbritannien. Die Zahl der Zweigstellen von Banken in Deutschland ist in diesem Zeitraum sehr deutlich gestiegen (von 39.925 auf 48.721), was teilweise sicher auch auf die Erweiterung der Bundesrepublik zurückzuführen ist. In der Studie wird hierauf jedoch nicht eingegangen.

Nach Einschätzung der befragten Banken und Kreditinstitute hat sich der nationale Wettbewerb in den letzten drei Jahren sowohl im Privatkundengeschäft als auch im Firmenkundengeschäft deutlicher intensiviert als der Wettbewerb innerhalb der EU. Die zunehmende Konkurrenz wird unter anderem auch auf die steigende Homogenität der von unterschiedlichen Banken und Finanzdienstleistungsunternehmen angebotenen Leistungen zurückgeführt (S. 86). Demnach hat sich nicht allein durch die neuen Anbieter aus den Mitgliedstaaten die Anzahl der Konkurrenten vergrößert; auch Unternehmen auf dem heimischen Markt, die zuvor in einer anderen Nische plaziert waren, werden durch die Aufhebung der Trennlinien zwischen den verschiedenen Finanzdienstleistungen zu Wettbewerbern. Ein weiterer Wettbewerbsdruck geht von der erhöhten Liberalisierung und Internationalisierung des Kapitalmarkts aus. Er bietet nun eine Alternative zu den Banken und Kreditinstituten im Bereich der Unternehmensfinanzierung. Diese immense Zunahme der Konkurrenz zwingt die Banken dazu, effizienter zu arbeiten, was einerseits auch den Trend hin zu den Universalbanken fördert, andererseits auch zu vermehrt auftretenden Privatisierungen im Bankensektor wie z.B. in Frankreich und Italien führt. Allerdings werden letztere zum Teil auch zur Sanierung des Staatshaushaltes durchgeführt.

Um zu untersuchen, ob es durch den erhöhten Wettbewerbsdruck zu einer erhöhten Konzentration kommt, wird der Anteil der fünf größten Banken und Kreditinstitute am gesamten Banken- und Kreditsektor in den jeweiligen Mitgliedstaaten betrachtet. In zwei Dritteln der betrachteten Ländern blieb diese Rate im Lauf der Zeit konstant oder hatte einen steigenden Verlauf, während in Frankreich, Griechenland, Luxemburg und Portugal ein eher fallender Verlauf festzustellen war. Da aber in allen großen EU-Ländern außer Frankreich die C5-Rate gestiegen ist, schließt die Studie, daß der gewichtete EU-Durchschnitt ebenfalls gestiegen sein muß und demnach die Konzentration im Bankensektor innerhalb der EU zugenommen hat (S. 90).

Der erhöhte Druck, die Effizienz zu steigern, um wettbewerbsfähig zu bleiben, verbunden mit der technologischen Entwicklung im Bankensektor hat zu einer Reduzierung der Beschäftigung in den meisten Ländern geführt. Seit 1990 ist es in Belgien, Dänemark, Frankreich, Portugal, Spanien und vor allem in Großbritannien zu einer Beschäftigungsabnahme gekommen. In Deutschland hingegen ist die Anzahl der Beschäftigten im Bankensektor kontinuierlich gestiegen, was ebenfalls zumindest teilweise voraussichtlich auf die Erweiterung der Bundesrepublik zurückzuführen ist. In der Studie wird hierauf jedoch erneut nicht eingegangen.

II.3.4.6 Kosten der Grenzüberschreitung und sonstige Betriebs- bzw. Verwaltungskosten

Im weiteren wird die Kostenseite der Banken und Kreditinstitute untersucht. Zunächst werden die Verwaltungskosten (approximiert durch Gesamtkosten ohne Zinszahlungen und Nettokommissionen) in Personalkosten und sonstige Betriebskosten aufgeteilt. Die Kosten werden durch die Bilanzsumme (als Näherung für das Geschäftsvolumen) geteilt, um so die Kosten pro Output ("Stückkosten") zu approximieren (Anhang, S. 91). Da sich die Kosten, die mit grenzüberschreitenden Leistungen verbunden sind, nicht isolieren lassen, werden diesbezüglich lediglich die Umfrageergebnisse betrachtet.

Der durch die Liberalisierung der Finanzmärkte verstärkte Wettbewerb soll die Grenzüberschreitungskosten und sonstige Betriebskosten senken. Die Ergebnisse der schriftlichen Umfrage zeigen, daß vor allem die befragten Banken und Kreditinstitute in Griechenland, Portugal und Belgien von einer leichten Kostensenkung im Bereich der grenzüberschreitenden Dienstleistungen berichten, die die Befragten zum Teil (durchschnittlich ca. 50 %) auf den Binnenmarkt zurückführen (S. 97).

Anhand von OECD-Daten von 1979 bis 1994, die die Personalkosten und die sonstigen Betriebskosten getrennt ausweisen, wird die Kostenentwicklung pro "Output" in der Europäischen Union untersucht und mit den entsprechenden Daten von den USA, Japan und der Schweiz verglichen. Lediglich in der EU gab es einen stetig fallenden Trend des Personalaufwands im Verhältnis zum Geschäftsvolumen, während der Anteil in den USA und der Schweiz kontinuierlich zunahm (S. 97). Auch in Japan hat der Personalkostenanteil seit 1989 zugenommen. Dies bestätigt, daß durch den verstärkten Wettbewerb innerhalb der EU Personal abgebaut und effizienter genutzt wird.

Ein nicht ganz so deutliches Bild ergibt sich bei dem Vergleich des Anteils sonstiger Betriebskosten am Geschäftsvolumen zwischen den Ländern. Japan, die Schweiz und die EU weisen einen relativ konstanten Anteil auf, während sich der betreffende Kostenanteil in den USA von 1979 bis 1991 mehr als verdoppelt, um dann wieder zu fallen.

Bei der expliziten Betrachtung der einzelnen Mitgliedstaaten wird lediglich im Bereich des Personalkostenanteils in einigen Ländern ein deutlich abnehmender Verlauf erkennbar (S. 99). Die sonstigen Betriebskosten zeigen in dem untersuchten Zeitraum keine eindeutige Entwicklung; in einigen Ländern ist keine signifikante Veränderung zu erkennen (wie auch in Deutschland), während der Anteil der

Nichtpersonalkosten unter den Betriebskosten am Geschäftsvolumen der Banken (S. 98) in anderen Mitgliedstaaten stark schwankt (in Großbritannien, Dänemark, Italien und Griechenland).

Abschließend wird das Verhältnis von Kosten zu Einnahmen für die EU-Länder von 1990 bis 1994 untersucht. Im EU-Durchschnitt blieb es konstant, allerdings gab es sehr unterschiedliche Entwicklungen in den einzelnen Mitgliedstaaten. Während z.B. in Portugal, Luxemburg, Italien und Spanien das Verhältnis von Kosten zu Einnahmen deutlich gestiegen ist, nahm es vor allem in Deutschland und Belgien ebenso deutlich ab. Demnach schließt die Studie, daß das Verhältnis von Kosten zu Einnahmen auch von Konjunkturzyklen und anderen Faktoren abhängt, so daß sich hier kein signifikanter Binnenmarkteffekt für alle Mitgliedstaaten nachweisen läßt (S. 101).

II.3.4.7 Größenvorteile (economies of scale) und Kostenänderungen

Durch die Deregulierungen und Liberalisierungen im Finanzdienstleistungssektor, die den relevanten Markt vergrößern, sollten steigende Skalenerträge ausgenutzt und Kostenreduktionen erzielt werden. Die Studie beschäftigt sich mit Größenvorteilen, um herauszufinden, wieviel von den im Bankensektor durch die Realisierung von steigenden Skalenerträgen entstandenen Kostensenkungen auf den Binnenmarkt zurückzuführen ist.

Laut postalischer Umfrage hat sich gerade im Firmenkundenbereich durch die Vollendung des Binnenmarktes und die damit verbundenen deregulierenden Maßnahmen der relevante Markt erheblich vergrößert. Um den Binnenmarkteffekt von anderen kostenändernden Effekten zu trennen, wird zunächst ein Zusammenhang zwischen der Höhe des Outputs einer Bank und den anfallenden Kosten geschätzt, um zu ersehen, ob es einen signifikanten potentiellen Kostenvorteil durch Steigerung der Produktion gibt. Danach wird für zehn verschiedene EU-Länder das Verhältnis von Kosten zu Output vor und nach der Vollendung des Binnenmarkts analysiert. Die Banken und Kreditinstitute werden dabei nach Betriebsgrößen klassifiziert. Die ökonometrische Analyse basiert auf Bankbilanzen und Einkommenserklärungen von 1987 bis 1994. Es treten Brüche in den Zeitreihen mancher Länder auf (in Deutschland eine einschneidende Veränderung der Daten ab 1992, Anhang, S. 11). Zusätzlich variieren die für die Analyse ausgewählten Banken von Jahr zu Jahr sehr stark, was ebenfalls Auswirkungen auf die Resultate haben kann (Anhang, S. 14). Die Schätzung ergibt, daß lediglich die kleineren Banken und Kreditinstitute vor allem in Deutschland und Frankreich steigende Skalenerträge besitzen, während es in anderen Ländern und für andere Bankgrößen sogar zu sinkenden Skalenerträgen kommt (S. 95 f.).

In wieweit tatsächlich die Vollendung des Binnenmarktes für die Nutzung der Größenvorteile eine Rolle spielt, kann in der Studie nicht eindeutig geklärt werden, da die EU-Länder gleichzeitig einen ökonomischen Aufschwung erlebten, der die Produktion im Bankensektor gesteigert hat. Außerdem ergab sich für einige Länder eine Verschiebung der geschätzten Kostenfunktion, die einerseits auf die Deregulierungen zurückzuführen sein könnte, aber auch möglicherweise durch eine neue Auswahl der

in die Analyse eingehenden Banken hervorgerufen wurde (Anhang, S. 17). Als weiterer Lageparameter der Kostenfunktion wird die Umsetzung neuer Technologien im Bankensektor angegeben.

II.3.4.8 Scope economies/Synergieeffekte

Es wird angenommen, daß man durch die im Zuge des Binnenmarktes vorgenommenen Liberalisierungen und Deregulierungen economies of scope (Verbundvorteile) realisieren kann. Durch die Öffnung der Märkte werden z.B. bereits bestehende Informations- und Distributionskanäle zur Bereitstellung neuer Produkte genutzt, und somit wird ein Kostenvorteil erreicht.¹⁹

Wie im Fall der economies of scale werden auch hier anhand der Daten von 1987 bis 1994 von der International Bank Credit Analysis Ltd (IBCA) Bankscope database über eine geschätzte Kostenfunktion die potentiellen economies of scope berechnet. Die Ergebnisse zeigen, daß nur zwei der fünf Größenklassen von Banken economies of scope realisieren können, und zwar die Gruppe der größten Banken (mit einem Geschäftsvolumen von mehr als 50.000 Millionen ECU) sowie die der zweitkleinsten (1.000 bis 9.999 Millionen ECU). Für Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien ergibt sich für die letztere Größenklasse innerhalb des betrachteten Zeitraums sogar eine Umkehrung von diseconomies of scope zu economies of scope. Allerdings sind dies auch die einzigen Länder, für die die Betrachtung 1987 beginnt (für alle anderen erst seit 1990) und für die die geschätzten Werte bereits 1990 auch zum größten Teil im positiven Bereich sind (Anhang, S. 20 f.).

II.3.4.9 X-Efficiency

Von der Vollendung des Binnenmarktes wurde eine Reduzierung der X-Ineffizienzen erwartet. X-Ineffizienzen beschreiben die Differenz zwischen dem aktuellen und dem minimalen Kostenniveau. Während man bei der Untersuchung der economies of scale and scope davon ausgeht, daß sich die jeweiligen Banken und Kreditinstitute in einem optimalen Produktionspunkt befinden, wird im Fall der X-Ineffizienzen angenommen, daß oberhalb der geschätzten Kostenfunktion produziert wird (Anhang, S. 54). Die Entfernung zu dieser Funktion bestimmt entsprechend das Niveau der Ineffizienzen.

Die in der Studie vorgenommenen Schätzungen²⁰ ergeben keine große Veränderung der X-Ineffizienzen über den betrachteten Zeitraum (1987-1994), sondern sie bleiben auf einem relativ konstanten Niveau von ca. 20 %. Obwohl die X-Ineffizienzen von 1992 bis 1994 in vielen Größenklassen und Ländern abgenommen haben, ist es der Studie nicht möglich, auf einen systematischen Binnenmarkt-

¹⁹ Die Nutzung von Synergieeffekten ist auch durch Zusammenschlüsse erreichbar.

²⁰ Die hier geschätzte stochastische Kostengrenze entspricht der Kostenfunktion der effizientesten Hersteller (Anhang, S. 55). Die jeweiligen Kostenabweichungen der anderen Kreditinstitute werden zerlegt in den Zufallsfehler und in die tatsächliche Ineffizienz.

effekt zu schließen, da in anderen EU-Ländern die X-Ineffizienzen in diesem Zeitraum gerade gestiegen sind (Anhang, S. 64). Außerdem unterliegt die Höhe der X-Effizienzen zyklischen Schwankungen.²¹ Da dennoch die X-Ineffizienzen im EU-Durchschnitt von 1990 bis 1994 gesunken sind, und die Streuung der X-Ineffizienzen abgenommen hat, meint die Studie, den Binnenmarkt für diese Annäherung an die effiziente Kostenfunktion zum Teil verantwortlich machen zu können.

Da die von der Studie vorgenommene Analyse ergibt, daß die größeren Kreditinstitute durchschnittlich effizienter als die kleinen produzieren (Anhang, S.59), und es durch den Binnenmarkt zu einer vermehrten Anzahl von Zusammenschlüssen und Fusionen gekommen ist, folgert die Studie auch hieraus, daß seit der Vollendung des Binnenmarktes insgesamt effizienter produziert wird.

II.3.4.10 Produktivität

Im folgenden sollen die Auswirkungen des Binnenmarktes auf die totale Faktorproduktivität betrachtet werden.²² Generell wird Produktivität durch das Verhältnis von Output zu Input gemessen. Produktivitätsänderungen ergeben sich durch technologischen Fortschritt, Realisierung von Größenvor- oder -nachteilen sowie Effizienzänderungen.

Als Inputfaktoren gehen in die Kalkulation die Faktoren Arbeit und Kapital (hier sowohl finanzielle Ressourcen als auch reales Vermögen wie Computer etc.) ein. Speziell werden Zinszahlungen (repräsentativ für die Gelder, die von der Bank genutzt werden), Personalkosten (repräsentativ für den Arbeitseinsatz), sonstige Betriebskosten (repräsentativ für die Nutzung von Technologie und sonstigen Inputs, Waren und Dienstleistungen), sowie die Eigenmittel der Kreditinstitute (repräsentativ für den Input an Finanzkapital) zur Berechnung verwendet. Als Outputs werden Bruttozinseinkommen (repräsentativ für das Volumen der "produzierten" Kredite) und Nicht-Zinseinkommen (repräsentativ für den Output von anderen Leistungen) betrachtet. Die Analyse wurde nur für die Länder Belgien, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Italien, Luxemburg, Spanien und Großbritannien von 1990/91 bis 1993/94 durchgeführt.

Insgesamt zeigt die Analyse, daß in dem Zeitraum von 1990 bis 1994 nur 3 von 8 Ländern insgesamt eine Steigerung der relativen Effizienz²³ erfahren haben (Dänemark, Frankreich und Deutschland), die jeweils durchschnittlich höchstens 3 % pro Jahr beträgt. Es ist keine zunehmende Tendenz der

²¹ Die X-Effizienzen nehmen in Zeiten der Rezession zu und nehmen im wirtschaftlichen Aufschwung ab (S. 106).

²² Durch den gestiegenen Wettbewerb wurde nicht nur eine einmalige Steigerung der Produktivität sondern auch ein Anstieg der Produktivitätssteigerungsrate erwartet.

²³ Die relative Effizienzänderung mißt das Ausmaß der Annäherung an die Produktionsgrenze (Anhang, S. 99).

Steigerungsraten ersichtlich. Die anderen fünf Länder verzeichneten Effizienzverluste in dem betrachteten Zeitraum von bis zu 5 % pro Jahr.

In bezug auf die technischen Effizienzänderungen²⁴ läßt sich zeigen, daß sie verhältnismäßig stärker auftraten als relative Effizienzsteigerungen (Anhang, S. 100 f.). Ein Zusammenhang zwischen der Unternehmensgröße und der Effizienzsteigerung ist nicht zu erkennen. Der Zusammenhang zwischen Größe und Produktivität ist nur sehr gering und fällt manchmal sogar negativ aus.

Demnach hat das Inkrafttreten des Binnenmarktes keine produktivitätssteigernde Wirkung gehabt. Da die Ergebnisse auf eine durchschnittlich etwa konstante totale Faktorproduktivität schließen lassen, zuvor aber festgestellt wurde, daß durch die Öffnung des Marktes die Arbeitsproduktivität gestiegen ist, folgert die Studie, daß möglicherweise andere Einsatzfaktoren an Produktivität verloren haben (S. 116).

II.3.4.11 Bankeinnahmen und -erträge

Die zuvor analysierten Kosten-, Preis- und Produktivitätseffekte des Binnenmarktes sollen nun in Verbindung mit den Bankeinnahmen und -erträgen gebracht werden. Zur Untersuchung dieses Zusammenhangs wird zunächst die Netto-Zinsmarge und das Verhältnis des Zinseinkommens zum Gesamteinkommen der Bank berechnet. Es wurde ein verstärkter Druck auf die Margen der Banken durch den zunehmenden Wettbewerb in zuvor stark regulierten Bereichen prognostiziert und damit eine Reduktion der Bankgewinne in Verbindung gebracht. Außerdem führt die zunehmende Diversifikation der angebotenen Leistungen zu einer Zunahme von Nicht-Zinseinkommen am Gesamteinkommen der Banken, womit die Netto-Zinsmarge an Bedeutung verliert. Gleichzeitig waren die Banken und Kreditinstitute daran interessiert, eine möglichst hohe Eigenkapitalrendite zu erzielen, auch um das durch die EU-Richtlinien notwendige Eigenkapital zu erwirtschaften.

Die Zinsspanne wird hier berechnet, indem das Nettozinseinkommen durch die ertragbringenden Aktiva geteilt wird, d.h. sie entspricht in etwa dem "Stückgewinn". Für die EU läßt sich hier insgesamt eine kontinuierliche Abnahme von 1990 bis 1994 feststellen. Vor allem in den südlicheren Ländern, die zuvor stark reguliert waren, wie Spanien, Italien, Frankreich und Griechenland, aber auch in Belgien sind die Zinsmargen deutlich gesunken. Dies sind auch die Länder, in denen sich die Margen bis 1990 noch auf einem sehr hohen Niveau bewegten. In den Ländern mit niedrigen Margen war keine signifikante Veränderung zu erkennen, wie z.B. in Deutschland, den Niederlanden und Großbritannien. Außerdem war eine steigende Tendenz der Zinsspannen in den Ländern zu beobachten, die vor 1990 eine sehr niedrige Marge hatten, wie in Irland und Luxemburg. Es zeichnet sich insgesamt eine Konvergenz der Margen auf einem leicht gesunkenen Niveau ab.

²⁴ Die technische Effizienzänderung mißt die Verschiebung der relevanten Produktionsgrenze.

Die Entwicklung der Eigenkapitalrendite wird ebenfalls von 1990 bis 1994 für die EU-Länder betrachtet. Für die Europäische Union insgesamt ist die Eigenkapitalrendite von durchschnittlich fast 10 % auf die Hälfte gefallen. Jedoch setzt sich dieses Ergebnis aus sehr heterogenen Entwicklungen in den einzelnen Mitgliedstaaten zusammen. Wiederum sind es die südlicheren Länder, in denen die Eigenkapitalrendite deutlich gesunken ist, in Frankreich und Italien gibt es in einigen Sektoren sogar negative Werte. In Deutschland, wie auch in Großbritannien und Luxemburg waren die Banken jedoch in der Lage, ihre Eigenkapitalrendite zu erhöhen.

Auch wenn sich erneut aufgrund anderer zyklischer, deregulatorischer und struktureller Entwicklungen der Binnenmarkteffekt nicht isolieren läßt, schließt die Studie wegen der durchschnittlich niedrigeren Zinsmargen und Eigenkapitalrenditen auf ein verstärkt kompetitives Umfeld, welches auch durch die Vollendung des Binnenmarktes zustande gekommen ist.

II.3.4.12 Strategisches Verhalten der Banken und Kreditinstitute

Der Einfluß des Binnenmarktes auf das strategische Verhalten der Banken wurde anhand von acht Fallstudien sowie der schriftlichen Umfrage untersucht. Es besteht erneut die Schwierigkeit, den Einfluß des Binnenmarktes auf das Verhalten der Banken zu isolieren, da Veränderungen der Wettbewerbsintensität ebenso wie regulatorische und technologische Neuerungen die Strategien im EU-Bankensektor beeinflussen.

Prognostiziert wurde eine zunehmende Bedeutung der wettbewerblichen Bedrohung, und dadurch auch der Rentabilität, der Effizienz, der Nutzung von economies of scale and scope sowie der Reduzierung der X-Ineffizienzen zur Kostenreduzierung für das strategische Verhalten der Banken. Weiter sollten unter anderem die Marktposition sowie die Segmentierung der Märkte eine größere Rolle spielen.

Anhand eines Vergleichs der Resultate einer Befragung von Arthur Anderson (1993) und der schriftlichen Umfrage der Studie (1996) wird die Verschiebung der Prioritäten der einzelnen Determinanten strategischen Verhaltens deutlich. Durch seine Vollendung nach 1993 nahm die Bedeutung des Binnenmarktes an sich für die befragten Banken ab, während durch den gestiegenen Wettbewerb die Bedeutung technologischer Änderungen und Fortschritte deutlich gestiegen ist. Ebenfalls nimmt die Bedeutung des Wettbewerbs in den strategischen Überlegungen zu, was sowohl zu mehr defensiven, aber auch zu eher offensiven Strategien führen kann, wobei erstere nach Resultaten der Umfrage überwiegen. Rentabilität und Effizienz sind ebenso wie die Marktpositionierung wichtiger geworden.

Die Fallstudien zeigen, daß die Anzahl der Marktzutritte von EU-Konkurrenten an die Erwartungen nicht heranreicht, obwohl sich der nationale Wettbewerb intensiviert hat. Lediglich in den Nischenbereichen hat der Wettbewerb mit Banken und Kreditinstituten aus anderen Mitgliedstaaten zugenommen. Die schriftliche Umfrage zeigt, daß als Antwort auf den Binnenmarkt das strategische Ver-

halten hauptsächlich im Bereich der bilanzunwirksamen Leistungen, der Anlageverwaltung sowie im Kreditgeschäft im Firmenkundenbereich revidiert wurde.

Zu den am meisten verbreiteten strategischen Reaktionen der Banken auf den Binnenmarkt zählen laut Umfrage die Produktdiversifikation und -innovation, mit der die Banken versuchen, ihre Position auf dem heimischen Markt zu verteidigen anstatt neue Märkte zu erobern. Dies entspricht einer eher defensiven Strategie. Der Preiswettbewerb scheint keine zentrale Rolle zu spielen, auch weil die Eigenkapitalrendite und der Shareholder Value an Bedeutung gewonnen haben. Ebenso wird der Technologie, als wertschöpfendes Element im Entwicklungs- und Distributionsbereich der Finanzdienstleistungen ein höherer Wert beigemessen.

II.3.5 Die Effektivität des Binnenmarktes im Finanzdienstleistungssektor, bestehende Barrieren und Policy Options

Den Resultaten der vorliegenden Studie läßt sich entnehmen, daß die tatsächlichen Auswirkungen im Finanzdienstleistungssektor durch das Binnenmarktprogramm nicht an die prognostizierten heranreichen. Einerseits kann hierfür als Grund genannt werden, daß der bis jetzt betrachtete Zeitraum zu kurz ist, als daß sich die gesamte Wirkung bereits hätte entfalten können. Als alternativer Hinderungsgrund werden weiter bestehende bzw. nur unvollständig abgebaute Barrieren genannt, auf die im folgenden eingegangen wird.

Zum einen haben die Regierungen der Mitgliedstaaten die Möglichkeit, den freien Verkehr von Waren und Dienstleistungen durch Vorschriften zur Sicherung des Allgemeininteresses zu beschränken, indem sie die Einfuhr ausländischer Waren aufgrund von öffentlichen Moral- und Sicherheitsgründen bzw. zum Schutze der Gesundheit nicht zulassen. Die jeweiligen, von der einzelnen Regierung erlassenen Regeln zur Sicherung des Allgemeininteresses müssen den folgenden Ansprüchen genügen: Die Maßnahme muß "im Allgemeininteresse liegen, nicht diskriminierend sein, sachlich geboten und im Hinblick auf das verfolgte Ziel verhältnismäßig sein. Außerdem darf das Allgemeininteresse nicht bereits durch die Regeln geschützt sein, denen der Leistungserbringer in dem Mitgliedstaat unterliegt, in dem er ansässig ist" (Europäische Kommission 1995, S. 15). Im Finanzdienstleistungssektor wird die Einschränkung des Handels zur Sicherung des Allgemeininteresses hauptsächlich im Bereich der Hypotheken angewandt.

Neben dieser alle Sektoren betreffenden Handelsbarriere gibt es auch Hemmnisse, die nur den Bankenbereich betreffen, wie z.B. unterschiedliche Regelungen in der Verkaufspraxis von Finanzdienstleistungen generell²⁵ oder auch Verbote einzelner Finanzprodukte.²⁶ Das Ausmaß solcher Vor-

²⁵ In Dänemark, Frankreich, Italien und Spanien ist der Verkauf durch Handelsvertreter stark eingeschränkt bzw. sogar verboten (S. 131).

²⁶ In Griechenland sind beispielsweise Hypothekarkredite nicht erlaubt.

schriften und Regelungen ist innerhalb der EU-Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Während einige Länder noch auf eine Vielzahl solcher Handelsbeschränkungen zurückgreifen, wird in Irland und den Niederlanden von keinen weiteren bestehenden Handelsschranken berichtet. Ein Bereich der Finanzdienstleistungen, der der Hypothekenkredite, zeichnet sich jedoch durch besonders starke Verzerrungen und Beschränkungen im Handel aus. Diese reichen von Einschränkungen der Handlungsfähigkeit mancher Personen an Kapitalmärkten einzelner Mitgliedstaaten²⁷ über unterschiedliche Regelungen im Distributionsverfahren der Produkte und verschiedene Möglichkeiten von staatlichen Subventionen beim Immobilienbau²⁸ bis hin zu unterschiedlichen steuerlichen Regelungen und Gesetzen.

Im Binnenmarkt-Weißbuch der Europäischen Kommission von 1985 wurde besonders auf die horizontalen, d.h. auf die nicht-sektorspezifischen Barrieren eingegangen. Unter den noch bestehenden horizontalen Barrieren kann zunächst die Kartell- und Wettbewerbspolitik genannt werden. In den Römischen Verträgen hatte man sich bereits auf ein Verbot wettbewerbsbeschränkender Maßnahmen und Regelungen geeinigt. Da es trotzdem zu einer Zunahme der Konzentration im Bankensektor gekommen ist, schließt die Studie auf einen hohen Grad an Toleranz der relevanten nationalen Kartellämter gegenüber Konzentrationen (S. 134). Dies verschlechtert zum einen die Position der Konsumenten, zum anderen wird es aber auch durch die zunehmenden Privatisierungen und Zusammenschlüsse für ausländische Kreditinstitute schwieriger, den nationalen Markt zu betreten.²⁹

Obwohl es demnach zu einer höheren Konzentration im Bankensektor gekommen ist, hat auch der Wettbewerb für die Banken wegen der zunehmenden Konkurrenz der Kapitalmärkte zugenommen, da sich Firmen auch über den Kapitalmarkt refinanzieren können, ohne dabei auf die Kreditinstitute zurückgreifen zu müssen. Dies führt jedoch zu einem eher ungleichen Wettbewerb, da es für Nicht-Kreditinstitute relativ leicht ist, sich in dem Bereich des Bankgeschäfts (z.B. Finanzierung) zu diversifizieren. Demnach haben die Banken und Kreditinstitute einen Wettbewerbsnachteil gegenüber anderen Firmen, wie z.B. auch Versicherungen (S. 135).

Ein weiteres Handelshemmnis stellen weiterhin die Finanz- und Steuermaßnahmen dar. Unterschiedliche Besteuerung von verschiedenen Produkten in den einzelnen Mitgliedstaaten führt zu Markt-

²⁷ Der Binnenmarkt sollte für alle Kreditinstitute den gleichen Zugang zu den Kapitalmärkten der verschiedenen EU-Länder zur Refinanzierung schaffen. Oft ist dies jedoch nicht der Fall. In Großbritannien, Deutschland und Frankreich erfordert z.B. die Ausstellung von hypothekarisch gesicherten Schuldverschreibungen am Kapitalmarkt einen "front rank man" mit der jeweiligen Nationalität.

²⁸ Durch die unterschiedlichen Subventions- und Abschreibungsmöglichkeiten in den einzelnen EU-Ländern und Regionen kann es zu Wettbewerbsverzerrungen kommen. Ebenso wettbewerbsverzerrend wirken staatliche Garantien für Kredit und Tilgungen, da es dadurch für ausländische Anbieter wesentlich unattraktiver wird, im inländischen Markt anzubieten.

²⁹ Es kommt aber auch zu Ausnahmen. Bspw. ist es in Ländern wie Portugal, die weiterhin stark reguliert sind, leichter, den inländischen Markt zu betreten, als im bereits weiter deregulierten Spanien (S. 134).

verzerrungen; z.B. bleiben nationale Unterschiede in der Kapitalertragsbesteuerung bestehen, obwohl eine Harmonisierung im Sinne der Abschaffung der Doppelbesteuerung in Sicht ist. Demnach ist laut Studie nicht nur die Harmonisierung der indirekten Steuern wie der Mehrwertsteuer für einen voll funktionierenden Binnenmarkt notwendig. Auch sollten die Einkommen- und Kapitalertragsteuern in den einzelnen Ländern angeglichen und die durch Doppelbesteuerung oder Subventionen entstandenen Verzerrungen beseitigt werden (S. 136).

Abschließend werden die staatlichen Subventionen an Banken und Kreditinstitute als eine weitere Behinderung des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs genannt, die wie andere protektionistische Maßnahmen wirken und somit den internationalen Handel verzerren. In vielen der Mitgliedstaaten tragen die Länder direkt oder indirekt Verantwortung für die Zahlungsfähigkeit ihrer Banken und Kreditinstitute. Entweder ist die Haftung vertraglich geklärt, wie in Deutschland im Fall der Sparkassen und Landesbanken, oder der Staat kommt einer insolventen Bank zu Hilfe wie im Fall der *Crédit Lyonnais*, auch weil der Bankrott eines solchen Instituts zu größeren Risiken im Finanzdienstleistungssektor führen kann. Diese starke Verflechtung von Staat und Banken in einigen Mitgliedstaaten bedeutet ebenfalls eine Behinderung des Wettbewerbs im EU-Handel, aus der ineffiziente Allokationen von Ressourcen resultieren.

Literatur

Cecchini, Paolo (1988): *Europa '92: Der Vorteil des Binnenmarkts (Cecchini-Bericht)*, Baden-Baden.

Europäische Kommission (1988): *Europas Zukunft - Binnenmarkt 1992*. In: *Europäische Wirtschaft* 3/88, Nr. 35.

Europäische Kommission (1995): *Entwurf einer Mitteilung der Kommission - Freier Dienstleistungsverkehr und Allgemeininteresse in der Zweiten Bankenrichtlinie*. In: *ABl. der EG* C 291 vom 4.11.1995.

II.4 Vertriebswesen (Coopers & Lybrand)

Ziel der Studie ist es, die Auswirkungen des Binnenmarktprogramms auf den Vertrieb in Europa zu analysieren. Hierbei liegt der Fokus der Untersuchung auf dem Bereich Konsumgüter, genauer auf den Waren Nahrungsmittel, Getränke, Spielwaren, Bekleidung, Möbel und Haushaltsgeräte. Innerhalb der Vertriebskette werden vier Sektoren betrachtet, Produzenten, Großhändler, Einzelhändler und Logistikunternehmen.

II.4.1 Zentrale Ergebnisse

Die einzelnen Teile der Binnenmarktgesetzgebung werden von Unternehmen unterschiedlich positiv beurteilt. So wird beispielsweise die technische Harmonisierung überwiegend positiv beurteilt, v.a. von den Herstellern bei der Produktion und von den Herstellern, Groß- und Einzelhändlern beim Einkauf. Ebenso wird der Wegfall der Grenzkontrollen und -formalitäten und die Liberalisierung des Straßenverkehrswesens von allen vier Sektoren bezüglich des Einkaufs und der Distribution positiv bewertet. Als weniger wichtig werden dagegen die Wettbewerbspolitik und Veränderungen der indirekten Steuern angesehen (S. 24 f., S. 51).

Das Binnenmarktprogramm hat grundlegend die Entwicklung des Einzelhandelssektors beeinflusst. Durch die Reduzierung der Eintrittsbarrieren in den europaweiten Handel wurde die Position der großen Einzelhandelsunternehmen gestärkt. Diese Stärkung hat eine Veränderung der Geschäftsstrategien der Händler zur Folge. So nimmt bei den großen Einzelhandelsunternehmen der Direkteinkauf bei europäischen Produzenten zu, die Organisation des Transports von Waren wird zunehmend eigenständig durchgeführt und ein Zusammenschluß von Einzelhändlern zu Einkaufsgruppen, die gemeinsam Waren einkaufen und Informationen austauschen, ist zu verzeichnen. Für kleine Einzelhandelsunternehmen und unabhängige Geschäfte ist gleichzeitig der Zwang, sich auf Nischen zu spezialisieren, gestiegen. Die Autoren sind davon überzeugt, daß sich dieser Trend in Zukunft weiter fortsetzen wird (S. 151).

Im Produktionssektor zeichnete sich als Folge der europaweiten technischen und gesetzlichen Harmonisierung eine verstärkte Konzentration der Unternehmen ab. Durch die Nutzung einer geringeren Zahl von Produktionsstätten wurde die Schaffung eines zentralisierten regionalen oder europäischen Vertriebssystems vorangetrieben (S. 94 ff.). Die Kosten für die Logistik sanken damit einhergehend tendenziell (S. 97). Insgesamt erfolgte eine Internationalisierung der Vertriebsunternehmen großteils durch die Expansion in angrenzende und südeuropäische Staaten. Die Entwicklung effizienter Vertriebsmethoden wurde durch die Errichtung von Produktions- und Vertriebszentren möglich. Hierdurch wurde nach Meinung der Autoren auch der Weg für Innovationen im Vertrieb und für die Entwicklung neuer Technologien geebnet. Sie gehen davon aus, daß sich die Produktion in Zukunft noch stärker auf wenige Produktionsstätten konzentrieren wird und daß gleichzeitig das Angebot an Waren

aus anderen europäischen Staaten in den einzelnen Mitgliedsländern wachsen wird, wie heute bereits beobachtbar (S. 151 f.).

Innerhalb der Untersuchung konnte die Hypothese einer verstärkten vertikalen Integration des Vertriebssystems als Folge des Binnenmarktprogramms bestätigt werden. Danach werden von Einzelhändlern und Herstellern der Konsumgüter zunehmend Aktivitäten am Markt übernommen, die bisher von Großhändlern getätigt wurden (S. 80 ff.). Großhändler wurden vom Markt verdrängt, von anderen Vertriebsunternehmen übernommen oder waren gezwungen, sich auf andere Aktivitäten zu verlagern (S. 153 f.).

Gleichzeitig entstanden für Logistikunternehmen durch diesen Strukturwandel neue Marktchancen, die von diesen verschiedenartig genutzt wurden, z.B. durch Konzentration ihrer bisherigen Aktivitäten, Expansion und Internationalisierung oder Diversifikation in Richtung auf neue Aktivitätsbereiche (S. 153).

Bisher hat die Reorganisation des Vertriebssystems zu kürzeren Transportzeiten, Preissenkungen und Produktivitätsgewinnen geführt (S. 129 ff.). Allerdings läßt sich ein direkter Zusammenhang zwischen Unternehmensgewinnen und dem integrierten Markt nicht belegen (S. 132).

Als größte noch bestehende Hürde für einen gemeinsamen Binnenmarkt wird im Vertriebsbereich die noch immer bestehenden nationalen Gesetzgebungen für bestimmte Waren (z.B. Gesundheitsbestimmungen, Produktsicherheit) angesehen, die den Verkauf spezieller Produkte in alle EU-Länder verhindern (S. 28 f.).

Für den Konsumenten hat sich das Produktangebot durch den wachsenden internationalen Einkauf verbessert. Effizientere Vertriebsmethoden machen diese Produkte zusätzlich billiger. Die Preise in den einzelnen Ländern haben sich tendenziell angeglichen. Der verstärkte Wettbewerb und Innovationen im Vertrieb führen zu stärkerer Kundenorientierung, steigender Qualität und mehr Service für den Kunden. Trotzdem ist der nationale Einkauf und der Vertrieb nationale Markenprodukte weiterhin europaweit dominierend (S. 110 ff.).

II.4.2 Datengrundlage

Die Untersuchung basiert auf Daten aus drei Informationsquellen (S. 26 f.):

1. Eurostat-Übersicht über Dienstleistungen. Die hieraus verwendeten Daten stammen aus Umfragen innerhalb des Handels- und Vertriebssektors für die Länder Spanien, Italien, Frankreich, Portugal, Deutschland und Großbritannien.
2. DRI-Übersicht über Handelsvereinigungen. Diese Übersicht enthält Befragungsdaten zu den Auswirkungen des gemeinsamen Binnenmarktes für die Konsumbereiche Lebensmittel, Spielwaren, Möbel, Sportartikel und elektrische Haushaltsgeräte.

3. Eigenständig von den Autoren durchgeführte Interviews mit Experten und Handelsvereinigungen und Fallstudien einiger Unternehmen (S. 155 ff.).

II.4.3 Untersuchungszeitraum

Die Auswertung der Daten umfaßt großteils den Zeitraum von 1980 bis 1995, mit einem Schwerpunkt auf den Jahren 1980, 1985, 1990, 1993.

II.4.4 Erfasste Länder

Die in der Untersuchung aufgeführten Länder umfassen je nach Analyse die EU (12) bzw. EU (15) Staaten, teilweise auch weitere europäische Länder und in wenigen Fällen auch außereuropäische Industriestaaten.

II.4.5 Methodischer Ansatz

Die Auswertung der Daten innerhalb der Studie erfolgt größtenteils deskriptiv. Hinsichtlich der Stärke der Auswirkungen des Binnenmarktprogramms wird eine Einteilung in die Kategorien stark, mäßig, gering und kein positiver Effekt vorgenommen. Bei der Eurostat-Übersicht wird die erste Kategorie gewählt, wenn über 60 % der befragten Unternehmen positive Effekte aufgrund der Binnenmarktgesetzgebung angeben, die zweite Kategorie, wenn dies 40 bis 60 % der Unternehmen tun, die dritte Kategorie, wenn dies 20 bis 40 % der Unternehmen tun und die vierte Kategorie, wenn 0 bis 20 % der Unternehmen dies tun (S. 26 f.). Bei der DRI-Übersicht bemühten sich die Autoren um eine ähnliche Kategorienvergabe. Hierbei konnten allerdings nur grobe Einschätzungen erfolgen, da die Daten sich zu einer detaillierten Kategorisierung nicht eigneten. Bei den eigenständig erhobenen Daten wurde in vergleichbarer Weise zwischen starken und keinen Effekten unterschieden. Bei den DRI-Daten und den eigenständig erhobenen Daten wird nicht ersichtlich, nach welchen Kriterien diese Zuordnung genau erfolgte.

II.4.6 Thematisierung Deutschlands

Es gibt kein Kapitel, das sich explizit Deutschland widmet. Meist wird im Zusammenhang mit den anderen 11 bzw. 14 EU-Ländern Deutschland genannt bzw. bei Ländervergleichen wird es bei landesspezifischen Besonderheiten hervorgehoben (z.B. S. 36). Obwohl im europäischen Vergleich deutsche Unternehmen im Einzel- und Großhandel überproportional stark unter den führenden Unternehmen vertreten sind (S. 74), beschäftigt sich nur eine Fallstudie mit einem deutschen Unternehmen (S. 166). Deutschland verfügt nach Angaben der Studie über die beste Vertriebsstruktur innerhalb der EU (S. 71).

II.4.7 Kritische Kommentare

Das methodische Vorgehen der Autoren ist in Teilen der Arbeit nicht genau nachvollziehbar. So bleibt z.B. unklar, auf welchen Daten aufbauend die Fallstudien konzipiert wurden oder wie die Interviewdaten der eigenständig durchgeführten Befragung bei der Bewertung der Effekte quantifiziert wurden. Weiterhin bleibt unklar, aus welchen Gründen es sich bei den Fallunternehmen, die zur genaueren Analyse herangezogen wurden, um eine repräsentative Stichprobe handeln soll (S. 26).

Die Dokumentation der Datenquellen erfolgt häufig unzureichend (z.B. S. 82).

Zu vermissen sind Übersichten, aus denen hervorgeht, wieviele Unternehmen in den einzelnen Ländern der EU im Handel und Vertrieb tätig sind. Meist werden nur die 10 bis 30 führenden europäischen Unternehmen aufgeführt, ohne daß ersichtlich wird, welchen Marktanteil diese Unternehmen in den einzelnen Ländern haben. Dadurch wird die Aussagekraft der einzelnen quantitativen Aussagen in der Studie häufig schwer abschätzbar.

Da der Beobachtungszeitraum seit Beginn des Binnenmarktprogramms noch sehr kurz ist, sind die Trends, die sich in der Studie abzeichnen, hinsichtlich der Konsequenzen des Programms vorsichtig zu interpretieren. Darauf verweisen auch die Autoren explizit.

Abgesehen von den Problemen der mangelnden Datendokumentation ist die Arbeit übersichtlich und klar strukturiert. Für eine schnelle Übersicht über die zentralen Ergebnisse und Schlußfolgerungen der einzelnen Kapitel, bieten Übersichtstabellen zu Beginn und Ende der Kapitel eine gute Hilfe (z.B. S. 51, 55 f., 143 ff.).

II.5 Straßengüterverkehr (NEA Transport Research and Training)

II.5.1 Stellenwert des Sektors innerhalb des Binnenmarktprogramms

Innerhalb des Verkehrs- und Kommunikationssektors der Europäischen Union erbringen die Unternehmen des Straßengüterverkehrs rund 30 % der Bruttowertschöpfung und tätigen rund 20 % der Investitionen. Der Beitrag des Straßengüterverkehrs zum Bruttoinlandsprodukt der EU beläuft sich auf mehr als 2 %. Gleichzeitig verursacht das Wachstum des Straßengüterverkehrs in zunehmendem Maße negative externe Effekte wie Umweltbelastung und Unfälle.

Der europäische Markt des Straßengüterverkehrs war vor Beginn des Binnenmarktprogramms durch vielfältige Marktzutrittsbarrieren gekennzeichnet. So galten im grenzüberschreitenden Verkehr zwischen den EU-Ländern bilateral zu verhandelnde Quoten und obligatorische Tarife, die sich an den nationalen Tarifen der beiden betreffenden Staaten orientierten. Der Marktzugang für EU-Unternehmen zu den nationalen Transportmärkten der Mitgliedsländer (Inlandkabotage) war mengenmäßig stark beschränkt. Zollkontrollen und Formalitäten behinderten die effiziente Realisierung des grenzüberschreitenden Straßengüterverkehrs. Darüber hinaus existierten beträchtliche Wettbewerbsverzerrungen durch nicht-harmonisierte Sozialvorschriften (Lenk- und Ruhezeiten), durch uneinheitliche Regelungen zum Berufszugang, durch unterschiedliche technische Vorschriften (Abmessungen und Gewichte der Fahrzeuge, technische Überwachung und insbesondere Überwachungsintensität), unterschiedliche Regelungen im Gefahrgutrecht sowie durch die nicht-harmonisierte fiskalische Situation (Kraftfahrzeugsteuer, Dieselpreis und Mineralölsteuer, Infrastrukturabgaben). Neben diesen generellen Harmonisierungsdefiziten waren auch die nationalen Märkte in Europa vor Beginn des Binnenmarktprogramms sehr unterschiedlich organisiert: So waren beispielsweise die Straßengüterverkehrsmärkte in Deutschland und Frankreich in hohem Maße staatlich reguliert, während die Märkte in Großbritannien, Belgien und Holland liberal verfaßt waren.

Aus diesen Gründen gehörte der Straßengüterverkehr neben dem Luftverkehr zu den Bereichen, in denen die Europäische Kommission frühzeitig (erste Regelungen bereits 1985) durch zahlreiche Verordnungen und Richtlinien mit Liberalisierung und Harmonisierung begann. Das sektorspezifische Programm zur Herstellung des Binnenmarktes umfaßte innerhalb von 13 Verordnungen und 29 Direktiven seit 1985 folgende Maßnahmen:

- die Aufhebung der mengenmäßigen Beschränkungen und der Tarifbindung im grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr,
- die Einführung der vollen Kabotagefreiheit,
- EU-weit einheitliche Kriterien für den Berufszugang im Straßengüterverkehr (finanzielle Leistungsfähigkeit, fachliche Eignung und persönliche Zuverlässigkeit),
- die Harmonisierung der Kraftfahrzeugsteuersätze (Einführung von Mindeststeuersätzen),
- die Einführung von Nutzerabgaben für die Infrastruktur (Euro-Vignette),

- die Einführung von Mindestsätzen für die auf Dieselkraftstoff zu zahlende Mineralölsteuer,
- die Harmonisierung der Sozialvorschriften (Lenk- und Ruhezeiten) sowie der technischen Vorschriften (Abmessungen und Gewichte),
- die Abschaffung der Zollkontrollen und Formalitäten,
- die Harmonisierung von Umweltstandards (Geräusch- und Schadstoffemissionen).

II.5.2 Methodik der Studie

Wie auch die Bearbeiter der anderen Binnenmarktstudien standen die Consultants vor dem Problem, die Effekte der Binnenmarktmaßnahmen von den Wirkungen anderer Einflußfaktoren (z.B. der Öffnung Osteuropas, der deutschen Vereinigung und der Entwicklung der Wechselkurse) zu unterscheiden. Die Trennung dieser Effekte wird daher in der vorliegenden Studie nur z.T. quantitativ vorgenommen, wo dies nicht möglich ist, werden qualitative Aussagen herangezogen.

Sowohl die quantitativen als auch die qualitativen Analysen stützen sich auf eine Typologisierung/Klassifizierung von Unternehmen im Straßengüterverkehr (Networker, Specialist, Capacity Focusser, Integrator). Diese Typologisierung wurde von den Consultants in zwei Schritten durchgeführt: Im ersten Schritt wurden Eurostat-Daten für alle EU-Länder, die nach Gütergruppen vorlagen, geclustert. Im zweiten Schritt wurden diese Gütergruppencluster unter Verwendung der bei den Consultants existierenden europäischen Datenbasis über nationale und internationale Verkehre (differenziert nach Verladern mit Informationen über Merkmale der angebotenen Dienstleistungen, Organisation der Netzwerke etc.) zu den vier erwähnten Unternehmenstypen verdichtet.

Die Wirkung der Binnenmarktmaßnahmen wird für die Nachfrage- und die Angebotsseite untersucht:

(1) Analyse der Binnenmarktwirkungen auf der Nachfrageseite (Spediteure)

Die Consultants führen hier überwiegend qualitative Analysen durch und werten insbesondere vorhandene Studien zu den Rationalisierungspotentialen der Spediteure, zur Internationalisierung/Globalisierung und zu den Integrationspolitiken zwischen Spediteuren und großen Logistikanbietern aus. Dies wird z.T. gestützt durch Regressionsanalysen, so z.B. zur Zuordnung eingetretener Entwicklungen zu den Binnenmarktmaßnahmen.

(2) Analyse der Binnenmarktwirkungen auf der Angebotsseite (Verkehrsunternehmen)

Im Mittelpunkt dieses Untersuchungsschwerpunktes steht eine umfangreiche quantitative Analyse der Binnenmarktmaßnahmen auf die Kostenstrukturen der Unternehmen im internationalen und nationalen Straßengüterverkehr mit Hilfe eines von den Consultants entwickelten mikro-ökonomischen Kostenmodells. Darüber hinaus wird der Umfang der jeweiligen strategischen Reaktionen der Unternehmen hinsichtlich der vier Unternehmenscharakteristika (Networker, Specialist, Capacity Focusser,

Integrator) quantifiziert (Entwicklung der Marktanteile). Dies wird unterstützt durch vier detaillierte Fallstudien, in denen je ein Repräsentant für die vier Unternehmenstypen ausgewählt wurde, sowie durch Expertenbefragungen.

II.5.3 Datenbasis

Bei der Analyse der Binnenmarktwirkungen auf Anbieter und Nachfrager im Straßengüterverkehr wurden folgende Datenquellen benutzt:

- Eurostat-Daten zu Verkehrsaufkommen und -leistung im nationalen und grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr nach EU-Ländern,
- nationale und EU-Marktanteile der Straßengüterverkehrsunternehmen einzelner Länder aus Eurostat-Daten sowie verschiedenen internationalen Marktforschungsstudien,
- Daten über die Anzahl der Unternehmen und die Unternehmensgrößen im Straßengüterverkehr nach EU-Ländern,
- Kabotage- sowie Emissionsdaten des Straßengüterverkehrs aus Erhebungen und Statistiken der EU-Kommission,
- externe Kosten des Straßengüterverkehrs aus internationalen Studien,
- Daten der IRU (International Road Union) zur Größenverteilung von Unternehmen des Straßengüterverkehrs in ausgewählten EU-Ländern,
- Anzahl der Niederlassungen der großen europäischen Logistikanbieter aus internationalen Marktforschungsstudien,
- eigene Erhebungen und eigene Datenbank für mehr als 100 000 europäische Straßengüterverkehrsunternehmen mit Anzahl der nationalen und internationalen Fahrten, Mengen der transportierten Güter, Transportweite, Transportkosten, Anzahl der Beschäftigten, Anzahl der Fahrzeuge, Umsätze sowie qualitativen Informationen über Kunden, Netzwerkorganisation und Typ der angebotenen Dienstleistung.

Außerdem wurden Experteninterviews (insbesondere zur Quantifizierung der Kosteneffekte von Binnenmarktmaßnahmen) sowie Unternehmensfallstudien verwendet.

II.5.4 Wesentliche Ergebnisse

In der Studie werden für die Nachfrager, die Anbieter und die Wettbewerbsposition des europäischen Straßengüterverkehrsgewerbes folgende Wirkungen der Binnenmarktmaßnahmen konstatiert:

- (1) Die Nachfrage nach Straßengüterverkehrsleistungen wuchs im Zeitraum von 1985 bis 1992 mit einer höheren Rate als der des Bruttoinlandsproduktes, wobei die Verkehrsleistungen im grenzüberschreitenden Verkehr stärker stiegen als im nationalen Verkehr. Innerhalb des grenzüber-

schreitenden Verkehrs war der Anstieg der angemieteten Verkehrsleistungen mit 62 % (Deutschland: 22 %) stärker als der der Verkehre auf eigene Rechnung (18 % in der EU, in Deutschland: 16 %). Die Consultants führen diese Entwicklung im wesentlichen auf die Wirkungen der Binnenmarktmaßnahmen zurück, insbesondere auf den Abbau der Grenzkontrollen und Zollformalitäten und die Freigabe der Mengen und Tarife im grenzüberschreitenden Verkehr. Das überproportionale Wachstum der angemieteten Verkehrsleistungen wird mit den veränderten Unternehmensstrategien der Spediteure (Konzentration auf das Kerngeschäft und Outsourcing) begründet (S. 26 ff.).

- (2) Die Consultants stellen weiterhin Konzentrations- und Zentralisierungstendenzen sowie den Versand geringerer Mengen mit höherer Frequenz und höherer Transportweite fest, die eindeutig größere Spediteure und Logistikanbieter begünstigen (S. 80).
- (3) Die Consultants prognostizieren mit Hilfe eines mikroökonomischen Kostenmodells für den Zeitraum von 1986 bis 1994 aufgrund der Binnenmarktmaßnahmen Kostensteigerungen im internationalen Verkehr von 2,5 % (Deutschland) bis zu 7,2 % (Spanien) und im nationalen Verkehr von 2,7 % (Großbritannien) bis zu 16,5 % (Niederlande) (S. 43 ff.). In diesen Trends sind einerseits Kostensenkungen aufgrund von Binnenmarktmaßnahmen (z.B. der Abschaffung der Grenzkontrollen und Grenzformalitäten, der Zulassung von Kabotage, der Aufhebung von Mengenbeschränkungen im grenzüberschreitenden Verkehr) und andererseits auch die durch die Binnenmarktmaßnahmen ausgelösten Kostensteigerungen (z.B. die Harmonisierung der Mindeststeuersätze, die Einführung der Euro-Vignette und die Verpflichtung zum Einbau von Geschwindigkeitsbegrenzern) enthalten.
- (4) Im Gegensatz zu diesen durch Modellrechnungen prognostizierten Kostensteigerungen sind aber in einigen europäischen Ländern sinkende Preise als Folge harter Preiskonkurrenz zu beobachten (so z.B. in Deutschland, Belgien, den Niederlanden und Frankreich). Dies führte dazu, daß die Profitabilität der Straßengüterverkehrsunternehmen gesunken ist (S. 80).
- (5) Die Consultants identifizieren im wesentlichen zwei Unternehmensstrategien zur Anpassung an die veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen. Ein Teil der Unternehmen versucht, insbesondere über Kostensenkungsstrategien die Konkurrenzposition zu stärken. Dies geschieht zum einen über den Aufbau bzw. die Erweiterung von Netzwerken (networkers) und zum anderen über die Erhöhung der Flottenauslastung (capacity focussed transport business). Ein anderer Teil der Unternehmen verfolgt eine Differenzierungs-/Diversifizierungsstrategie, indem sie sich zum einen auf bestimmte Marktsegmente spezialisieren (specialist) und zum anderen eine engere Zusammenarbeit mit den Kunden anstreben und oft auch artverwandte Dienstleistungen anbieten (value added logistics, vertical integrator). Mittlere und kleinere Unternehmen verfolgen insbesondere die erstgenannte Strategie, während große Anbieter i.d.R. dem Segment der networker bzw. der vertical integrators zuzuordnen sind (S. 67 ff.).

- (6) Insgesamt hat sich die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Straßengüterverkehrsgewerbes erhöht, insbesondere durch größere Flexibilität des Faktors Arbeit, reduzierte Wartezeiten an den Grenzen, höhere Effizienz infolge der Kabotagemöglichkeiten (bessere Fahrzeugauslastung) und durch den hohen Anpassungsdruck aufgrund des Preisverfalls (S. 81).
- (7) Die Consultants konstatieren eine Tendenz zu einer Marktstruktur, in der das Segment der hauptsächlich über den Preis konkurrierenden Anbieter aus wenigen sehr großen und vielen sehr kleinen Unternehmen besteht, wobei letztere meist Unterauftragnehmer der großen Unternehmen sind. Mittlere Unternehmen gehen entweder Allianzen mit anderen mittleren Unternehmen ein oder spezialisieren sich. Insgesamt konnten von den Binnenmarktmaßnahmen insbesondere große Unternehmen profitieren, indem sie systematisch Netzwerke aufbauten und durch Outsourcing den gestiegenen Kostendruck auf die Nachauftragnehmer verlagerten. Dagegen hatten die mittleren und kleinen Unternehmen durch den Preisverfall mit sinkenden Profitraten zu kämpfen (S. 81).
- (8) Die Kunden profitierten insgesamt von den gesunkenen Preisen, der verbesserten Qualität und der größeren Bandbreite der angebotenen Dienstleistungen sowie der durch das Binnenmarktprogramm ermöglichten Umsetzung neuer logistischer Strategien (S. 56/57, S. 80). Andererseits erhöhten sich durch die Binnenmarktmaßnahmen jedoch die negativen Externalitäten (Lärm, Luftverschmutzung, Stau), wobei die Consultants die Probleme weniger im Bereich der Luftverschmutzung (hier wird sogar eine Reduzierung der Schadstoffbelastung bis zum Jahr 2010 prognostiziert) als bei den Lärmemissionen sehen. Kritisch wird der Effekt der Binnenmarktmaßnahmen auf die Förderung des umweltfreundlichen intermodalen Verkehrs gesehen, der zwar seit 1985 gewachsen ist, jedoch nach wie vor einen niedrigen Marktanteil hat (S. 54/55).

II.5.5 Maßnahmeempfehlungen

Im Abschnitt 4.5 (S. 61-65) listen die Consultants die verbleibenden Hemmnisse bei der Herstellung des europäischen Binnenmarktes im Straßengüterverkehr auf. Als wichtigste Hemmnisse sehen die Consultants

- die Unterschiede in den Dieselpreisen und der auf Diesel erhobenen Mineralölsteuer in den EU-Staaten,
- die noch immer nicht vollständige Harmonisierung der Kraftfahrzeugsteuersätze und der Infrastrukturbenutzungsgebühren (Euro-Vignette),
- die in den EU-Ländern mit unterschiedlicher Intensität bzw. unzureichend durchgeführten Kontrollen sozialer Regulierungen (Lenk- und Ruhezeiten) und
- die fehlenden Transitabkommen der EU mit Drittstaaten

an. Trotz der diskutierten Hemmnisse enthält die Studie keine explizit ausgesprochenen Maßnahmeempfehlungen für die Europäische Kommission.

II.5.6 Bewertung der Studie

Die Consultants haben in der Studie umfangreiches empirisches Material zusammengetragen (allerdings oft nur für ein Land oder ausgewählte Länder), das überwiegend zur Illustration qualitativer Aussagen benutzt wird. Die vier Fallstudien liefern nur qualitative Aussagen und werden zudem in der Studie kaum ausgewertet (S. 74-78).

Eine systematische quantitative Analyse mit Hilfe der bei den Consultants vorhandenen Datenbasis über europäische Unternehmen des Straßengüterverkehrs findet in zwei Richtungen statt: Zum einen zur Ableitung von Unternehmenstypen des Straßengüterverkehrs, die unter anderem dazu genutzt wird, die Entwicklung der internationalen Marktanteile für diese Unternehmenstypen in verschiedenen EU-Ländern zu analysieren und daraus die in den untersuchten Ländern vorherrschenden Anpassungsstrategien der Unternehmen auf die geänderten regulatorischen und ökonomischen Rahmenbedingungen abzuleiten (S. 72/73). Zum anderen wird das vorhandene empirische Material in einem von den Consultants entwickelten mikroökonomischen Kostenmodell dazu genutzt, die Auswirkungen der Binnenmarktmaßnahmen auf die Kosten der Unternehmen zu schätzen. Die prognostizierten Erhöhungen der Kosten im internationalen und im nationalen Straßengüterverkehr sind nachvollziehbar.

Positiv zu werten ist die Einbeziehung der Umweltwirkungen der Binnenmarktmaßnahmen. Die Consultants prognostizieren hier auf der Basis eigener Modellrechnungen eine erhebliche Reduktion der Schadstoffbelastungen des Straßengüterverkehrs (z.B. NO_x um 31 % und CO um 47 %) im Bereich des intraregionalen Verkehrs, der im Prognosejahr 2010 jedoch nur 22 % der Verkehrsströme ausmacht. Offen bleiben die Schadstoffentwicklungen bei den verbleibenden 78 % des Verkehrsvolumens sowie die Entwicklung der CO₂-Emissionen. Zur Untermuerung der Ergebnisse verweisen die Consultants auf die Aussage einer deutschen Studie³⁰ mit sogar noch höheren Reduktionsprognosen. Hier wäre eine Relativierung der prognostizierten Schadstoffreduktionen durch Verweis auf Studien mit gegenläufigen Ergebnissen³¹ erforderlich gewesen.

³⁰ Diekmann, A.: Towards more rational transport policies in Europe. Köln 1995.

³¹ Zum Beispiel: DIW/IVU/HACON/IFEU: Verminderung der Luft- und Lärmbelastungen im Güterfernverkehr bis zum Jahr 2010. Berichte des Umweltbundesamtes 5/94. Berlin 1994.

II.7 Werbebranche (Bocconi University)

II.7.1 Einleitung

Die europäische Werbebranche ist durch die Binnenmarktmaßnahmen direkt und indirekt betroffen: Indirekt, durch den freien Verkehr von Waren und Dienstleistungen; direkt, durch unmittelbar zuge-schnittene Direktiven (Verbot von vergleichender Werbung, eingeschränkte Werbung für alkoholische Getränke, Tabak, Pharmazeutik, Finanzdienstleistungen u.a. vgl. S. 11 ff.).

Die deutsche Werbebranche belegt - gemessen am Umsatz und der Beschäftigung -im europäischen Vergleich hinter Frankreich den zweiten Platz: Nach Angaben des Panorama der EU-Industrie (1997) beschäftigten die 30.631 deutschen Unternehmen der Branche ca. 80.000 Arbeitnehmer und erwirtschafteten einen Umsatz von 14 Mrd. ECU.

Ein internationaler Vergleich auf Basis der Werbeausgaben zu laufenden Preisen zeigt, daß die EU (15) mit ca. 50 Mrd. ECU 1994 hinter den USA (ca. 70 Mrd. ECU) und vor Japan (ca. 29 Mrd. ECU) lagen (vgl. Panorama der EU-Industrie 1997, S. 25-6). Gemessen an den Pro-Kopf-Ausgaben belegte die EU (15) mit 120 ECU den dritten Platz (USA: 253 ECU; Japan: 213 ECU).

In den drei wichtigsten Werbemärkten der Welt hat das Fernsehen seinen Anteil an den Gesamt-ausgaben spürbar zu Lasten der Druckereierzeugnisse ausbauen können (ebd.). Lag das Verhältnis der Ausgaben für Druckereierzeugnisse zu den Werbungsausgaben im Fernsehen in Europa in den 80er Jahren bei 4 : 1, so lag es 1994 bei 2 : 1.

II.7.2 Methode

Die Studie basiert auf der Auswertung von Literatur, statistischen Daten (Handelsdaten, grenzüberschreitende Investitionstätigkeit, Konzentrationsgrade u.a.), Ergebnissen einer mündlichen Umfrage sowie Fallbeispielen. Der Konzentrationsgrad in der Werbeindustrie wird anhand der Investitionstätigkeit (in % der Investitionstätigkeit aller Werbeunternehmen) der fünf umsatzstärksten nationalen Unternehmen abgeleitet.

II.7.3 Datenbasis

Die statistischen Daten basieren auf Angaben von Eurostat und AMDATA, eine Quelle, die nicht näher spezifiziert wird. Die mündliche Umfrage umfaßt 179 Unternehmen der Werbebranche (S. 8). Berücksichtigt wurden 12 Mitgliedstaaten im Zeitraum 1983-1993.

II.7.4 Ergebnisse

Die Studie untersucht die Auswirkungen des Binnenmarktprogramms auf den Intra-EU-Handel, den Wettbewerb und die Produktionskosten. Außerdem werden weiterhin bestehende Barrieren untersucht. Die Ergebnisse lassen sich in fünf zentralen Punkten zusammenfassen:

- 1) In den vergangenen zehn Jahren ist der Intra-EU-Handel stärker gestiegen als der Extra-EU-Handel. Lag das Verhältnis (intra : extra) 1983 bei 1,3 : 1, so wuchs die Bedeutung des Binnenmarktes bis 1993 kontinuierlich an, so daß das Verhältnis heute bei 2,2 : 1 liegt (vgl. S. 75). In der deutschen Werbebranche spiegelt sich diese Entwicklung ebenso wider: von 297 Mill. ECU Gesamtexporten flossen 1983 ca. 53 % in die EU (12), 1993 waren es 57 % (446 Mill. ECU, vgl. S. 75).
- 2) Nach den Ergebnissen der Umfrage gehen die Integrationstendenzen der Werbebranche nur z.T. auf den Abbau von Handelsbarrieren zurück (S. 69 ff.). Wesentlich bedeutsamer für die Integrationstendenzen waren Kundenbedürfnisse, d.h. der Wunsch des Kunden Werbemaßnahmen im Ausland durch - vor Ort - begleitende Maßnahmen zu unterstützen. Nicht selten führte dies zur Bildung von Zweigstellen im Ausland (S. 70).
- 3) Gemessen am Investitionsvolumen der fünf umsatzstärksten Werbeunternehmen eines Mitgliedsstaates sind zwischen 1988 und 1994 Konzentrationsprozesse in der EU zu beobachten (S. 112 ff.). Besonders stark ist die Entwicklung der Marktkonzentration in Portugal und Frankreich, wo mehr als die Hälfte aller Neuinvestitionen durch die umsatzstärksten Unternehmen erfolgt. In Deutschland - derjenige Mitgliedsstaat mit der geringsten Konzentration - lag die Zahl bei 15 %.
- 4) Die Harmonisierungsmaßnahmen im Zuge des Binnenmarktprogramms haben nach Angaben der Autoren zu Kostenersparnissen in der Werbebranche geführt (S. 4 und S. 69 ff.). Dem Wirksamwerden von Skaleneffekten stehen jedoch kulturelle Unterschiede (Sprachen, Nachfragepräferenzen) in den Mitgliedstaaten entgegen.
- 5) Harmonisierungsbedarf besteht nach Angaben der Autoren innerhalb des Binnenmarktes im Mediensystem (technischer Standardisierungsbedarf) und bei den Medienrechten (Sprachanforderungen, Marketingrecht, vgl. S. 3 und S. 23), damit grenzüberschreitende Werbestrategien kostengünstiger implementiert werden können.

II.7.5 Anmerkung

Die Studie weist in mehrfacher Hinsicht Mängel auf: Angaben über die Entwicklung von Umsätzen, Beschäftigung oder Produktivität der Werbebranche innerhalb der EU sucht man vergeblich. AMDATA, als wichtige Datenquelle, ist nicht allgemein bekannt und wird in der Studie nicht näher beschrieben, so daß die Qualität der wiedergegebenen Daten ungewiß bleibt. Monetäre Angaben er-

folgen wahlweise in ECU, britischen Pfund oder US-\$. Die Anzahl der Rückmeldungen, auf denen die Ergebnisse der mündlichen Befragung jeweils basieren, geht bestenfalls aus jeder zweiten Grafik hervor. Inwieweit die Ergebnisse valide sind, ließe sich durch eine Angabe über die absolute Anzahl der Unternehmen innerhalb der EU nachprüfen. Auch diese Angabe erfolgt in der Studie nicht. Nach dem Panorama der EU-Industrie 1997 sind allein in der EU (10) ohne Griechenland und Italien mehr als 80.000 Werbeunternehmen tätig. Die Aussagen der Studie basieren auf den Angaben von maximal 179 Unternehmen.

II.9 Telekommunikation: Dienstleistungsbereich (Analysys)

II.9.1 Stellenwert des Sektors innerhalb des Binnenmarktprogramms

Ein wichtiger Teil des sektorspezifischen EU-Binnenmarktprogramms bestand in der schrittweisen Deregulierung der Telekommunikations-Dienstleistungsmärkte einschließlich der reinen Infrastrukturdienste (Mietleitungen). Der hohe Stellenwert des Sektors ergibt sich dabei nicht allein aus den seit Jahren überdurchschnittlichen Wachstumsraten dieser Märkte sondern auch aus der Tatsache, daß Telekommunikationsdienste in vielen Wirtschaftszweigen immer wichtigere Vorleistungen darstellen. Neben der Schaffung einheitlicher EU-Telekommunikationsmärkte sollen deshalb mit der Deregulierung des Sektors auch gesamtwirtschaftliche Wachstumsimpulse erzielt werden.

In den meisten EU-Mitgliedstaaten gehörten die Märkte für Telekommunikationsdienste bis Anfang der 90er Jahre zu den am stärksten regulierten Wirtschaftsbereichen. In der Regel besaßen staatliche Unternehmen (oder Behörden) die Monopolrechte für das Angebot sämtlicher öffentlicher Fernmeldedienste (insbesondere für den Telefondienst) sowie zum Betrieb des größten Teils der hierfür notwendigen Netzinfrastruktur (sogenannte alternative Netze gab es vor allem im Bereich Kabelfernsehen sowie in Form interner Netze von Energieversorgungsunternehmen, Eisenbahnen usw.). Außerdem waren staatliche Regulierungs- und Unternehmensfunktionen meist nicht klar voneinander getrennt. Die Leitungsebene der staatlichen Fernmeldemonopolunternehmen war in der Regel Teil der für den Telekommunikationsbereich zuständigen Ministerien. Anders war die Ausgangssituation lediglich in Großbritannien, das 1982 begonnen hatte, seinen Telekommunikationssektor zu liberalisieren.

Mitte der 80er Jahre bestand damit zum einen die Gefahr, daß die zu dieser Zeit beginnende Digitalisierung der Netzinfrastruktur jeweils unter nationaler Zielsetzung geplant werden würde, und daß es dadurch letztlich innerhalb der EU zu großen Unterschieden in der Versorgung mit modernen Telekommunikationsdiensten kommen würde (Europäische Kommission 1987, S. 3). Zum anderen wurde das hohe Preisniveau für Telekommunikationsdienste zunehmend zum Innovationshindernis. Dies galt nicht allein für innovative Telekommunikationsdienste selbst (Datenübertragungs- und Mehrwertdienste), die durch das besonders hohe Preisniveau bei Mietleitungen eingeschränkt wurden. Auch in anderen Wirtschaftszweigen wurden Innovationen, die auf einer intensiven Nutzung von Telekommunikationsdiensten beruhten, erschwert.³²

Die seitdem vom Rat der EU erlassenen Richtlinien zur Deregulierung des Telekommunikationssektors (Übersicht bei Analysys/Arcome 1996, S. 14) verfolgten vor allem drei Zielsetzungen:

³² Zu den Wirkungen auf die Hersteller von Telekommunikations-Ausrüstungen (Fernmeldetechnik) vgl. die Bewertung der Sektorstudie I.8.

- Schaffung eines neuen institutionellen Rahmens für die existierenden Monopolunternehmen (Privatisierung, Errichtung unabhängiger Regulierungsbehörden).
- Zulassung zusätzlicher Anbieter für Telekommunikationsdienste (Dienstewettbewerb) und zusätzlicher Infrastrukturbetreiber (Netzwettbewerb).
- Schaffung eines effizienten Regulierungsrahmens für die entstehenden neuen Wettbewerbsmärkte unter Berücksichtigung einer angemessenen Versorgung mit Telekommunikationsdiensten (Preisregulierung des ehemaligen Monopolisten, Regelung des Netzzugangs, Universaldienste).

Die Maßnahmen betrafen dabei zunächst nur Randbereiche des Telekommunikationsdienste-Angebotes (1990: Öffnung des Marktes für Mehrwertdienste und Zulassung privater Netze; 1993: Öffnung des Marktes für Datendienste; 1994: Öffnung des Marktes für Satelliten-Dienste; 1996: Öffnung des Mobilfunkmarktes und des Mietleitungsmarktes für die Betreiber alternativer Netze). Die volle Deregulierung, die auch den öffentlichen Sprachtelefondienst umfaßt, erfolgt erst mit Beginn des Jahres 1998, wobei für Griechenland, Irland und Portugal Übergangsfristen gelten.

II.9.2 Zur Methodik der Analysys-Studie

Wirkungen und Wirksamkeit des EU-Binnenmarktprogramms für den Telekommunikationsdienste-Sektor wurden in zwei Sektorstudien untersucht. Studie II.6 (Auftragnehmer: Bossard Consultants SA) befaßt sich ausschließlich mit den bis 1996 liberalisierten Telekommunikationsdiensten. Die im folgenden zusammengefaßte Studie II.9 (Auftragnehmer: Analysys) hat dagegen das Ziel einer Gesamtbewertung aller Deregulierungsmaßnahmen im Telekommunikations-Sektor, wobei nicht allein die Wirkungen auf die Telekom-Märkte selbst, sondern auch die mittelbaren Wirkungen für die Gesamtwirtschaft quantifiziert wurden. Die Studie ist dabei als Prognose für den 10-Jahres-Zeitraum 1995/2005 angelegt.

In Kapitel 3 werden für fünf verschiedene Gruppen von EU-Mitgliedstaaten jeweils drei Szenarien entwickelt, die sich in ihrem Liberalisierungstempo unterscheiden, und die die Grundlage für die Quantifizierung der Wirkungen des EU-Binnenmarktprogramms bilden:

- ein "Beschleunigungsszenario" (rapid), in dem es der Europäischen Kommission gelingt, in allen EU-Ländern das geplante hohe Deregulierungstempo aufrechtzuerhalten,
- ein "Asynchron-Szenario" (unsynchronized), bei dem sich die Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte in verschiedenen Mitgliedstaaten verzögert, und
- ein "Gegenwelt-Szenario" (antimonde), in dem der Status-quo des Jahres 1995 festgeschrieben wird.

Hervorzuheben ist, daß die Autoren der Studie nicht das Gegenwelt-, sondern das Asynchron-Szenario als die wahrscheinlichste Entwicklung bezeichnen (S. 102).

In Kapitel 4 werden für die drei Szenarien die Wirkungen auf die Entwicklung der Telekommunikations-Dienstleistungsmärkte quantifiziert. Grundlage ist ein Modell, in dem der im Telekommunikationsbereich erreichte Liberalisierungsgrad mit Nachfrageeffekten verknüpft wird (Appendix A). Die Berechnungen werden zunächst getrennt für vier Teilmärkte (traditionelle Telekommunikations-Dienste, Mobilfunkdienste, Multimedia-Dienste, Mehrwertdienste) durchgeführt und dann aufgrund von Annahmen zur Struktur der Gesamtnachfrage aggregiert. Am Anfang der Wirkungskette stehen aus den Liberalisierungsszenarien abgeleitete Marktstrukturen (Anbieterzahlen). Je nach Szenario ergeben sich hieraus unterschiedliche Umsatzentwicklungen (keine Differenzierung nach Preis- und Mengenentwicklung). Hieraus werden wiederum die Investitionen der Dienste-Anbieter sowie über die erwartete Produktivitätsentwicklung deren künftige Beschäftigtenzahlen abgeleitet (Appendix B).

In Kapitel 5 werden die Wirkungen der Preissenkungen für Telekommunikationsdienste auf zehn Wirtschaftsbereiche untersucht, die zusammen 70 % der EU-Wertschöpfung erzeugen. Die Ergebnisse sind allerdings nur qualitativ. Sie basieren im wesentlichen auf einer Analysys-Umfrage unter 350 Kommunikations-Managern von Groß- und mittleren Unternehmen, bei denen diese 1995 die relative Bedeutung verschiedener Telekommunikationsdienste für Produkt- und Marktinnovationen sowie für Strategien zur Kostensenkung gewichten sollten (Appendix C).

Der ursprünglich präferierte Ansatz, die auf Unternehmensebene gewonnenen quantitativen Ergebnisse auf die Branchen- bzw. die gesamtwirtschaftliche Ebene (Mikro-Makro-Link) hochzurechnen, wurde nicht weiter verfolgt. Statt dessen wird in Kapitel 6 ein Multiplikatormodell zur Berechnung der Wirkungen des EU-Binnenmarktprogramms auf die Gesamtwirtschaft verwendet, in dem "Rapid"- und "Antimonde"-Entwicklung jeweils als Differenz zu einem Referenz-(Basis-)Szenario berechnet werden. Die Auswahl dieses Modelltyps wird in Appendix D ausführlich begründet. Das Modell stellt eine quantitative Beziehung zwischen den in Kapitel 4 berechneten Werten für die Telekommunikations-Diensteanbieter und den korrespondierenden gesamtwirtschaftlichen Größen Bruttoinlandsprodukt (Wertschöpfung), Investitionen, Beschäftigung und Wertschöpfung je Beschäftigten her (S. 181). Über diese sogenannten Multiplikatoren errechnen sich dann je nach Telekommunikations-Szenario unterschiedliche Makro-Entwicklungen. Aus den so prognostizierten Veränderungen des Bruttoinlandsproduktes werden wiederum weitere makroökonomische Größen (z.B. Importe, Exporte) über konstante Elastizitäten abgeleitet (S. 105).

II.9.3 Datenbasis

Wirkungen auf die Telekommunikationsmärkte

Der Zusammenhang zwischen dem erreichten Liberalisierungsgrad, der Marktstruktur und der Umsatzentwicklung bei den Telekommunikations-Diensteanbietern wurde auf Grundlage von OECD-Daten für die Jahre 1973 bis 1994 modelliert (S. 117-119). Diese Daten sind in der Studie allerdings nicht

enthalten. Zentrale Annahme für die Telekommunikations-Umsatzprognose ist damit der bis 2005 in den verschiedenen EU-Ländergruppen erreichte Liberalisierungsgrad, der sich wiederum aus den für die drei Vergleichsszenarien gesetzten Annahmen (S. 29 ff.) ergibt.

Aus den durch das Modell prognostizierten Umsätzen werden die Investitionen als feste Relation Investitionen zu Umsatz berechnet. Die angenommenen 25 % sind Ergebnis aktueller Studien (S. 80). Aus den Umsatzgrößen werden auch die Beschäftigtenzahlen der europäischen Telekom-Anbieter errechnet (S. 77). Grundlage sind Produktivitätskennziffern aus den Jahren 1985 bis 1994 für die wichtigsten europäischen Fernmeldeunternehmen (S. 125), die fortgeschrieben werden.

Wirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Die Datengrundlage des zugrundeliegenden Modells wird in der Studie nicht konkretisiert. Dies gilt insbesondere für die Schätzungen der quantitativen Beziehungen zwischen Sektordaten und gesamtwirtschaftliche Daten, die für die vier Größen Wertschöpfung (BIP), Investitionen, Beschäftigte und Wertschöpfung je Beschäftigten durchgeführt werden. Die Multiplikatoren werden "auf der Basis statistischer Analysen, Literaturstudien und der Konsistenzanforderungen an die Schätzergebnisse gesetzt" (S. 105). Die Elastizitäten zwischen BIP-Veränderungen sind ebenso gesetzt wie die Grundannahmen des Referenz-(Basis-)Szenarios, zu dem sich die Absolutwerte der beiden anderen Szenarien als Differenz errechnen (S. 105).

II.9.4 Ergebnisse

Wirkungen auf die Telekommunikationsmärkte

Das "Rapid"-Szenario, das für das von der EU angestrebte Liberalisierungstempo im Telekommunikationsbereich steht, führt gegenüber dem "Antimonde"-Szenario (bzw. dem "Unsynchronized"-Szenario) zu folgenden Veränderungen (S. 180):

- die Umsätze der EU-Telekommunikations-Diansteanbieter liegen um 26 % (9 %) höher; der Umsatzanteil der Multimedia- und Mehrwertdienste ebenfalls,
- die Investitionen nehmen bis 2005 um durchschnittlich 6,7 % pro Jahr statt um 2,5 % zu (statt um 5,3 %),
- die Wertschöpfung der europäischen Telekommunikations-Diansteanbieter liegt um 47 % (14 %) höher, und
- die Zahl der Beschäftigten liegt um 0,2 Mill. (0,1 Mill.) höher, da der stärkere Produktivitätszuwachs durch das Marktwachstum überkompensiert wird.

Wirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Das "Rapid"-Szenario führt unter den gewählten Modell-Annahmen gegenüber dem "Antimonde"-Szenario (gegenüber dem "Unsynchronized"-Szenario) zu folgenden Veränderungen (S. 103):

- das BIP der EU wächst bis 2005 um durchschnittlich 2,75 % pro Jahr statt um 2,63 % (statt um 2,70 %); dies sei allein ein Viertel des im Cecchini-Report veranschlagten Gesamteffektes des EU-Binnenmarktes von 5 % BIP-Zuwachs (S. 106),
- die Gesamtbeschäftigung der EU steigt bis 2005 um 0,6 Mill. (um 0,2 Mill.),
- das Handelsbilanzdefizit der EU sinkt bis 2005 um 2 Mrd. ECU (um 1 Mrd. ECU).

Für einzelne EU-Mitgliedsländer werden keine Aussagen getroffen.

II.9.5 Politikempfehlungen

Es werden keine expliziten Empfehlungen ausgesprochen. Die Anlage der Untersuchung sowie deren Ergebnisse legen jedoch implizit den Schluß nahe, daß das Liberalisierungstempo innerhalb der EU möglichst hoch liegen sollte.

II.9.6 Bewertung der Studie

Zur Güte der beiden in der Studie verwendeten ökonometrischen Modelle können aufgrund der ungenügenden Dokumentation keine detaillierten Aussagen getroffen werden. Zwei Punkte sind jedoch anzumerken:

- Im ersten Modell (Wirkungen der Liberalisierung auf die Telekommunikationsmärkte) werden aus der erwarteten Zahl der Wettbewerber unmittelbar Umsatzprognosen abgeleitet. Die dahinterstehenden Preiseffekte und Nachfrageelastizitäten werden nicht mitmodelliert (S. 50 ff.).
- Im zweiten Modell (Wirkungen auf die Gesamtwirtschaft) werden offensichtlich Ursache-Wirkungsbeziehungen in der Art unterstellt, daß zusätzliche Telekommunikationsumsätze und -investitionen zu einem höheren Wirtschaftswachstum führen. Der in vielen empirischen Studien festgestellte statistische Zusammenhang zwischen der Wirtschaftskraft und dem Ausbaustand der Telekommunikationsinfrastruktur einzelner Länder darf jedoch nicht als einseitige Ursache-Wirkungs-Beziehung interpretiert werden (DIW 1984, S. 102).

Die wesentliche Kritik an den quantitativen Ergebnissen der Studie richtet sich jedoch gegen die nicht nachvollziehbaren Annahmen des "Antimonde"-Szenarios. Danach gäbe es einen völligen Stillstand bei der Liberalisierung in der EU und der Status-quo von 1995 würde bis 2005 festgeschrieben. Dies wird, wie gesehen, von den Autoren selbst als nicht sehr wahrscheinlich eingeschätzt. Sie halten viel-

mehr das "Unsynchronized"-Szenario (weitere Deregulierung auf Basis nationaler Programme ohne EU-Koordinierung) für das geeignete Referenzszenario, so daß sich die Frage stellt, welchen Sinn die zusätzliche Aufnahme eines realitätsfernen "Antimonde"-Szenarios hat. Für das "Rapid"-Szenario (EU-koordinierte Deregulierung nach dem Binnenmarktprogramm) errechnen sich gegenüber dem "Antimonde"-Szenario 3-fach höhere Wirkungen als gegenüber dem "Unsynchronized"-Szenario. Im letzteren Fall würde sich nur ein relativ geringer Wachstumsimpuls (0,05 % jährlich) und ein relativ geringer Beschäftigungszuwachs (0,2 Mill. insgesamt) ergeben.

Diese niedrigeren Größenordnungen stünden auch eher im Einklang mit einigen aktuellen, für Deutschland durchgeführten Berechnungen (Schrape et al. 1996, S. 163; Arthur D. Little 1996, S. 15). Hervorzuheben ist außerdem, daß selbst die Größenordnung des Wachstumsimpulses, die sich bei dem in der Studie unternommenen Vergleich mit dem Antimonde-Szenario ergibt, eine deutliche Reduzierung gegenüber früheren Studien darstellt. So hatte Analysys als Konsortialführer der METIER-Gruppe 1995 noch einen EU-weiten Beschäftigungszuwachs von 6 Mill. für den Fall einer schnellen Diffusion moderner Telekommunikationsdienste errechnet, d.h. das 10fache des Zuwachses, der sich in der hier zu bewertenden Studie im Vergleich zum "Antimonde"-Szenario errechnet (METIER 1995, S. 78).

Literatur

Analysys/Arcome (1996): Single Market Review 1996: Impact on Manufacturing Telecommunications Equipment, Brüssel.

Arthur D. Little (1996): Innovation und Arbeit für das Informationszeitalter, Berlin.

DIW (1984): Economic Evaluation of the Impact of Telecommunications Investment in the Communities, Study on Behalf of the Commission of the European Communities, Berlin, als Manuskript vervielfältigt.

Europäische Kommission (1987): Auf dem Wege zu einer dynamischen europäischen Volkswirtschaft. Grünbuch über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte. KOM (87) 290 endg. vom 30. Juni 1987, Brüssel.

METIER-Consortium (1995): The Impact of Advanced Communications in European Growth and Trade. Final Report. Study on Behalf of the European Commission, London.

Klaus Schrape et al. (1996): Künftige Entwicklung des Medien- und Kommunikationssektors in Deutschland, Beiträge zur Strukturforchung des DIW, Heft 162, Berlin, Duncker & Humblot.

Teil III: Abbau von Grenzen

III.1 Technische Handelshemmnisse (W.S. Atkins)

III.1.1 Einführung

Technische Handelsbarrieren (TBT) zählen zu den nichttarifären Handelshemmnissen (NTB), denen theoretisch in der Wirkung auf Handelsströme eine ähnliche Rolle zukommt wie Zöllen. NTB sind jedoch ihrer Natur nach komplexer und meist weit weniger transparent, wodurch ihre praktischen Auswirkungen schwieriger zu bestimmen (und zu quantifizieren) sind. Im Unterschied zu Zöllen sind nicht alle anzutreffenden NTB speziell als Handelsregulatorien konzipiert, wie das Beispiel der technischen Handelsbarrieren zeigt. TBT umfassen technische Vorschriften und Normen, teilweise in Verbindung mit entsprechenden Zulassungsverfahren, die zum Großteil historisch als Verbraucherschutzmaßnahmen oder effizienzfördernde Standards erlassen wurden.³³

Mit der zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung der Nationalstaaten stellen diese unterschiedlichen Standards Handelshemmnisse dar, die zu zusätzlichen Kosten entweder der Produktion oder der Handelstransaktion selbst führen.³⁴ Das hemmende Potential dieser Barrieren ist durchaus beträchtlich; eine grobe Schätzung aus der Zeit vor der Hauptphase der Binnenmarktmaßnahmen beläuft sich auf über 100000 Normen im Bereich der damaligen EG ("Europäische Wirtschaft" 35, S. 52). Nach Einschätzung der Unternehmen spielten diese TBT 1987 in vielen Ländern eine führende Rolle unter den NTB ("Europäische Wirtschaft" 35, Grafik 3.1, S. 47).

III.1.2 Aufbau und methodischer Ansatz

Die Studie von W.S. Atkins International ist in vier große Teile gegliedert. Teil I gibt einen Überblick über die Themenstellung und beschreibt die Ansätze, die in der EU zur Reduktion alter TBT und zur Vermeidung neuer TBT verfolgt werden. Es handelt sich hierbei einerseits um das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung von Standards ("mutual recognition principle" - MRP), andererseits um

³³ Daneben existieren TBT, die sich durch Kooperation von privaten Institutionen oder aus Gewohnheit am Markt gebildet haben und insofern nicht "erlassen" wurden. Diese werden hier jedoch vernachlässigt, weil die Rechtsharmonisierung sich nur auf staatliche Regulierung beziehen kann.

³⁴ Zu nennen wären hier Kosten - die u.U. prohibitiv hoch werden können - durch die erforderliche Serienproduktion zusätzlicher Produktvarianten, Transaktionskosten aller Art (Informationsbeschaffung, Behördenverkehr, Einfuhrkontrollen) sowie die Kosten des Zeitverlusts bei der Markteinführung durch Zulassungsverzögerung.

den Erlaß und die Durchsetzung gemeinverbindlicher Richtlinien ("new approach to technical harmonisation" - NA).³⁵

Die Teile II und III widmen sich dann jeweils der Untersuchung einiger Fallbeispiele der Anwendung der genannten zwei Strategien. Bezüglich des Harmonisierungsansatzes (Teil II) wurden solche Produkte zur näheren Analyse ausgewählt, die bereits seit einiger Zeit EU-Richtlinien (des neuen Typs) unterliegen, so daß mit der Beobachtbarkeit der mittel- bis langfristigen Effekte gerechnet wird. Die Auswahl geht hier auf Beamte der Europäischen Kommission zurück (S. 2-2). Die für den Ansatz der gegenseitigen Anerkennung (Teil III) einbezogenen Produkte hingegen wurden von den Autoren selbst vorgeschlagen (S. 2-3). Das Kriterium hierbei scheint hauptsächlich die Berücksichtigung verschiedenster Arten von Produktgruppen gewesen zu sein, bei denen Probleme bekanntgeworden sind.

Teil IV schließlich unternimmt eine Bewertung des Zielerreichungsgrads der Strategien, die sich auf die Ergebnisse der Fallstudien sowie auf die Ergebnisse von Interviews stützt, die mit Behörden und Verbänden geführt wurden. Gleichfalls erst in diesem letzten Teil enthalten ist eine Darstellung der tatsächlichen Relevanz von TBT für den intra-EU-Handel.

Bei den Fallstudien wird von den Autoren keine explizite Antimonde-Analyse durchgeführt, vielmehr übernehmen sie das Urteil der jeweils befragten Produzenten. Ob diese ohne weiteres zwischen den allgemeinen Binnenmarktauswirkungen (und veränderten Weltmarktbedingungen) und dem speziellen Effekt des versuchten Abbaus von TBT diskriminieren können, bleibt jedoch zweifelhaft.

III.1.3 Datenbasis

Den überwiegenden Teil der Untersuchung machen die Fallstudien aus, die hauptsächlich deskriptiv angelegt sind. Die Daten zur Marktstruktur der jeweiligen Sektoren stammen aus allgemein zugänglichen Quellen (z.B. Panorama der EU-Industrie), während die Darstellung der bestehenden Regulierungen vermutlich auf Informationen der nationalen Behörden beruht. Die Grundlage der Beurteilung der Binnenmarktmaßnahmen zum Abbau der einzelnen TBT bilden jedoch die Befragungen einer jeweils ungenannten Zahl von Produzenten; es fehlen "objektive" Daten zu Handelsflüssen, Preisentwicklungen und Indikatoren zur Wettbewerbsfähigkeit der jeweiligen Branchen in den Mitgliedstaaten.

³⁵ Zum Inhalt der beiden Konzepte siehe Abschnitt 4 (Ergebnisse). Die am meisten von technischen Standards wie Schutzbestimmungen etc. betroffenen Produkte waren schon von Richtlinien alten Typs erfaßt, sie sind daher von den neuen Ansätzen nicht betroffen (S. 4-16). Rund ein Viertel aller Intra-EU-Transaktionen unterliegen dem MRP, während ca. ein Sechstel des Intra-EU-Handels in den Bereich des NA fällt. (Gemessen am - wertmäßigen - Handelsvolumen; der Anteil an der Bruttowertschöpfung der EU der Zwölf betrug jeweils ca. ein Fünftel. Siehe Figure 19.2, S. 19-5; das Bezugsjahr ist nicht angegeben.)

III.1.4 Ergebnisse

III.1.4.1 Die Funktionsweise des "mutual recognition principle" (MRP)

Das MRP erfüllt hauptsächlich die universale Rolle, in nicht-harmonisierten Bereichen exzessive Protektionsbestrebungen zu verhindern, bzw. neu entstehende TBT zu entschärfen. Sobald es jedoch bestimmte Interessen gibt, den Import solcher durch das MRP abgedeckten Güter zu behindern, ermöglicht Artikel 36 der römischen Verträge auf relativ einfache Weise die legale Umsetzung solcher Barrieren.³⁶ Das MRP stellt also meist nur das erste Bollwerk gegen aufkommende TBT dar, dem im Bedarfsfall harmonisierende Regelungen von zentraler Stelle nachfolgen. Daher gelang es den Autoren kaum, Produktgruppen zu identifizieren, bei denen vorher bestehende TBT erfolgreich durch ausschließliche Anwendung des MRP abgebaut wurden (S. 4-10).

III.1.4.2 Die Funktionsweise des "new approach to technical harmonisation" (NA)

Der Kern des 1985 initiierten NA (S. 4-15) besteht in folgenden Veränderungen: Zum einen beziehen sich die Richtlinien neuen Typs nun auf eine Produktgruppe, deren zugehörige Produkte gewisse gemeinsame Charakteristika aufweisen. Zum anderen werden für diese lediglich essentielle Anforderungen spezifiziert. Nachdem auf geeignete Weise sichergestellt worden ist, daß ein Produkt allen produktrelevanten Richtlinien und somit auch den essentiellen Anforderungen entspricht, darf das Produkt mit dem "CE"-Zeichen versehen werden. Auch in diesem Ansatz ist das Prinzip gegenseitiger Anerkennung enthalten, das sich nun aber auf die Testverfahren und Überprüfung der durch die Richtlinien harmonisierten Standards bezieht. Entscheidend ist nunmehr also die Prozedur, die die Übereinstimmung der Produkteigenschaften mit den essentiellen Anforderungen der relevanten Richtlinien prüft und zertifiziert. Hierzu sind mehrere Verfahren vordefiniert (s. Figure 4.6 auf S. 4-21), von denen die jeweilige Richtlinie (neuen Typs) das anzuwendende bestimmen muß:

1. Selbstzertifizierung durch den Produzenten bzw. Importeur mit optional festzulegender Überprüfung durch eine Überwachungsstelle.³⁷
2. Die Überwachungsstelle erhält einen Prototyp des Produkts und führt ggf. Tests durch. Für den eigentlichen Produktionsprozeß sind verschiedene Alternativen vorgesehen, die von Produktions-Selbstzertifizierung bis hin zur kompletten Überprüfung durch die Überwachungsstelle reichen.
3. Die Überwachungsstelle erhält ein Muster aus der Serienproduktion und überprüft dieses.
4. Verfahren gemäß Euro-Norm 29001: Die Überwachungsstelle überwacht sowohl den Entwicklungs- als auch den Produktionsprozeß, mit optional festzulegender Überprüfung des Entwicklungsprozesses.

³⁶ Art. 36 stellt gewissermaßen eine Schutzklausel dar, auf die sich Mitgliedstaaten berufen können, falls sie gesundheitliche, sittliche oder andere Bedenken gegen ein Importprodukt hegen.

³⁷ "Notified body"; die in Frage kommenden Prüfinstitute werden von den Mitgliedstaaten benannt. Es existieren "wenige hundert" ("a few hundred", S. 4-22).

III.1.4.3 Ergebnisse der Fallstudien bzgl. des NA

Druckluftbehälter (air reservoirs): Es handelt sich hierbei (überwiegend) um ein Investitionsgut, so daß die Abnehmer typischerweise über die Qualität gut informiert sind.³⁸ Ausgelöst durch die technische Harmonisierung und Handelserleichterung scheint es eine gewisse Restrukturierung des Marktes gegeben zu haben. So ist die Betriebsgröße tendenziell gestiegen und einige Produzenten sind aus dem Markt ausgeschieden (S. 5-9). Andererseits bedeutet das relativ (zum Warenwert) große physische Volumen dieser Produkte, daß Transportkosten relevant sind und so die zusätzliche Konkurrenz durch nicht-EU-Firmen aufgrund der geschaffenen Möglichkeit des leichteren Marktzutritts eher gering sein dürfte (S. 5-11).

Herzschrittmacher (implantable pacemakers): Die entsprechende Richtlinie ("active implantable medical devices directive") war anscheinend sehr erfolgreich im Abbau von TBT, der sich sogar auf den Import aus nicht-EU-Staaten auswirkte. So hat der relativ unbürokratische harmonisierte technische Zulassungsprozeß dazu geführt, daß neue Generationen von Schrittmachern oft in der EU früher auf dem Markt sind als in den USA (S. 6-12). Unklar bleibt hier, wie stark sich der Konkurrenzdruck auf die EU-Anbieter ausgewirkt hat.

Spielwaren - Puppen u.ä. (toys - dolls and similar): Im großen und ganzen ergibt sich auch hier eine sehr positive Einschätzung der Auswirkungen des neuen Harmonisierungsansatzes. Allerdings scheinen die mit den TBT verbundenen Kosten nicht sehr bedeutend gewesen zu sein, dementsprechend klein war auch der Zuwachs an Konkurrenzdruck (S. 7-18).

Holzkreissägen (circular woodworking saws): Die (drei) relevanten Richtlinien haben nationale Regulierungen noch nicht vollständig verdrängt, speziell im Gesundheits- und Sicherheitsbereich (S. 8-1). Infolge des erleichterten Marktzutritts ergab sich offenbar eine erhöhte Konkurrenz durch italienische Firmen (evtl. aber auch wegen der schwachen Lira), so daß einige Wettbewerber sogar die Produktion eingestellt haben (S. 8-7).

Tragbare elektrisch betriebene Werkzeuge (portable electric power tools): Die Regulierung gestaltet sich ähnlich wie bei Holzkreissägen beschrieben. Der steigende Konkurrenzdruck scheint hier nicht von wechselseitigem Marktzutritt der in der EU ansässigen Firmen auszugehen, sondern von verstärkter Weltmarktkonkurrenz, wobei speziell China als Herkunftsland genannt wird (S. 9-12). Im Gegensatz zur Beurteilung der Autoren (S. 9-13) ist es daher fraglich, ob das verbesserte Preis-Leistungsverhältnis am Markt tatsächlich vorrangig durch die technische Harmonisierung erreicht wurde, oder ob der gestiegene Konkurrenzdruck sich auch andernfalls eingestellt hätte.

³⁸ Man kann daher aus ökonomischer Sicht argumentieren, daß die Verbindung von Informiertheit des Käufers (Verarbeiters) und der Existenz einer Endprodukthaftung gegenüber den Konsumenten die Intervention der qualitätssichernden Regulierung überflüssig macht.

Haushaltsgasherde (domestic gas cookers): Durch die verschiedenartige technische Ausgestaltung der Gasleitungsnetze in den Mitgliedstaaten (teilweise auch innerhalb einzelner Staaten, S. 10-5) sind der Harmonisierung in diesem Bereich aus Sicherheitsgründen relativ enge Grenzen gesetzt. Deshalb erwiesen sich die Folgen der Standardisierungsbestrebungen hier erwartungsgemäß als nicht durchschlagend (S. 10-9).

III.1.4.4 Ergebnisse der Fallstudien bzgl. des MRP

Zement (cement): Da die Baustoffrichtlinie ("construction products directive") noch nicht anwendbar ist, fällt Zement unter die vom MRP betroffenen Produkte (S. 11-1). Dessen nationale Anwendung blieb jedoch sehr lückenhaft und hat nicht zu einer besonderen Intensivierung des Wettbewerbs und des Handels geführt (S. 11-16). Indes gehen die Autoren nicht der (recht naheliegenden) Frage nach, inwiefern dies der Transportkostenintensität des Guts geschuldet ist.

Elektrische Kabel (electrical cables): Die Autoren bemerken selbst, daß diese Produktgruppe durch die "low voltage directive" abgedeckt ist (S. 12-2), daher bleibt unklar, warum sie diese Fallstudie als Beispiel für das MRP einordnen. Da außerdem die einzige Beurteilungsgrundlage, nämlich die Unternehmensbefragungen, scheinbar nur unvollständig vorhanden waren (S. 12-1, Fußnote), wird hier auf die Besprechung verzichtet.

Pflanzenschutzmittel - Pestizide (crop protection products - pesticides): Die Auswahl dieses Produkts aufgrund bekanntgewordener Schwierigkeiten der Anwendung des MRP (S. 13-1) determiniert erwartungsgemäß die Bewertung. Die TBT in diesem Bereich werden als sehr hoch angesehen, da die Harmonisierung durch Anwendung des MRP fehlschlug (S. 13-3 und S. 13-9/10); die Einschätzung der Autoren lautet jedoch, daß die Umsetzung der bereits bestehenden entsprechenden Richtlinie - die auch hier das MRP ersetzen wird - potentiell einen großen Wettbewerbszuwachs im europäischen Pestizidmarkt auslösen wird (S. 13-9).

Baustahl (structural steel): Die Wirkung des MRP ist weitgehend garantiert, da es kaum spezifisch nationale Standards in diesem Bereich gibt (S. 14-1/2). Die Situation wurde aber daher durch die Maßnahmen zum Abbau von TBT praktisch nicht beeinflusst.

Auslegware und Teppiche (carpets and rugs): Für Teppiche (im engeren Sinne) existieren keine Regularien, während es für Auslegware (zumindest in öffentlichen Gebäuden) nationale Brandschutzbestimmungen gibt (S. 15-1).³⁹ Die Einhaltung unterschiedlicher Testvorschriften wird von Auftraggebern und Versicherungen von Bauvorhaben nach wie vor gefordert, hier haben sich Harmonisierungsbestrebungen als wirkungslos erwiesen (S. 15-13).

³⁹ Auch hier ist anzumerken, daß die relevante Richtlinie (Baustoffe) wegen fehlender harmonisierter Standards noch nicht anwendbar ist (S. 15-3).

Wasserrohrzubehör (water pipe fittings): TBT sind in dieser Produktgruppe traditionell kaum relevant, insofern konnte die Anwendung des MRP hier keine Verbesserung erzielen (S. 16-1).

Angereicherte Nahrungsmittel (fortified foods and drinks).⁴⁰ In diesem Bereich existieren weitreichende nationale Regulierungen, die häufig inkompatibel sind. Einige Aspekte sind von Harmonisierungsbemühungen des NA betroffen statt vom MRP; dies umfaßt die Kennzeichnungspflicht sowie z.B. Babynahrung (S. 17-3/4). Ansonsten manifestiert sich beim Handel dieser Produkte die weitgehende Anwendung des Art. 36 (s.o.) aus gesundheitlichen Gründen, so daß bedeutende TBT weiterhin bestehen. Es gibt vereinzelte Beispiele für die erfolgreiche Anwendung des MRP (z.B. "energy drinks"), jedoch machen diese keinen signifikanten Teil des gesamten Markts aus (S. 17-11).

III.1.4.5 Zusammenfassung der Ergebnisse

Der weitreichende Versuch der Harmonisierung technischer Standards innerhalb der EU ist weltweit beispiellos. Ebenso ist die Reform der Art und Weise des Abbaus von TBT im Zusammenhang mit den Binnenmarktmaßnahmen ein Präzedenzfall, dessen vollständige Umsetzung nach Einschätzung der Autoren weitere zehn Jahre in Anspruch nehmen wird (S. 20-2). Daher sind Maßnahmen häufig noch unvollständig, d.h. es fehlen z.B. zu fertigen Richtlinien die Harmonisierungsbestimmungen der Testverfahren, oder die Firmen konnten sich noch nicht komplett an die veränderten Bedingungen anpassen. Trotzdem erlaubt die Untersuchung nach Einschätzung ihrer Autoren, einige zentrale Ergebnisse festzuhalten.

Die Studie zeigt deutliche Unterschiede in der Wirksamkeit der beiden Konzepte zum Abbau der TBT auf. Vereinfacht läßt sich sagen, daß die Harmonisierung durch Richtlinien neuen Typs ("new approach") im großen und ganzen erfolgreich war. Dies bedeutet, daß durch verstärkten Handel und wechselseitigen Marktzutritt die Wettbewerbsintensität im Binnenmarkt stärker zugenommen hat, als dies ohne die Durchsetzung der entsprechenden Richtlinien der Fall gewesen wäre. Inwieweit die Ergebnisse durch die Selektion der untersuchten Branchen determiniert und somit verzerrt wurden, läßt sich nicht beurteilen.

Der Ansatz des MRP hingegen scheint im Vergleich dazu ausgesprochen erfolglos gewesen zu sein. In einigen Bereichen ist aber bereits der Übergang zum NA-Ansatz vorbereitet; es fehlen oft lediglich die technischen Ausführungsbestimmungen (s.o.). Der caveat der verzerrenden Auswahl gilt auch hier (s. Bewertung).

⁴⁰ Es handelt sich hierbei um Nahrungsmittel, die bei der Herstellung mit Vitaminen, Spurenelementen etc. angereichert werden (S. 17-1).

III.1.5 Noch ausstehende Problemlösungen (Policy Options)

Bezüglich der Verfahrensweise im Rahmen des NA ist eine (weitergehende) Harmonisierung der Überwachungsstellen ("notified bodies") und ihrer konkreten Zertifizierungsanforderungen im Detail wünschenswert, um eine faktische Harmonisierung von technischen Standards zu erreichen (s.o.). Dies wird durch die Erkenntnis verstärkt, daß bisher noch Unklarheiten in Hinsicht auf die Haftung der Überwachungsstellen zu bestehen scheinen (S. 4-22).

Weiterhin existiert das Problem, daß Produkte aufgrund des Prinzips des NA, bestimmte Charakteristika ganzer Produktgruppen zu regeln, teils von mehreren Richtlinien betroffen sind. Dies verursacht u.U. eine notwendige Mehrfach-Zertifizierung oder führt manchmal zu inkompatiblen Auflagen (Elektrowerkzeuge, S. 9-2/3). In anderen Bereichen hingegen besteht weiterer Harmonisierungsbedarf in dem Sinne, daß nationale Regelungen noch nicht völlig verdrängt sind (z.B. Holzkreissägen).

In der vom MRP betroffenen Sphäre ergibt sich das Hindernis, daß speziell im Hinblick auf öffentliche Auftragsvergabe die unterschiedlichen technischen Spezifikationen der nationalen Behörden manchmal offenbar recht hartnäckig sind (Bsp. Zement, S. 11-10; Baustahl, S. 14-8).

Auch in Bereichen, die überhaupt nicht durch offizielle Standards reguliert sind, in denen jedoch gemeinschaftliche oder unterschiedliche de-facto-Standards für die Produkteigenschaften existieren, ist eine Harmonisierung der Zertifizierungsverfahren und -institutionen (d.h. die gegenseitige Anerkennung ihrer Ergebnisse, S. 20-7) erforderlich.

III.1.6 Bewertung

Methodisch stützt sich die Untersuchung wie geschildert hauptsächlich auf die enthaltenen Fallstudien. Das grundsätzliche Problem hierbei ist, daß unklar bleibt, ob die Auswahl in irgendeiner Weise repräsentativ für die von TBT betroffenen Produkte ist. Bei einer Auswahl, die wie hier teilweise anderen Kriterien folgt, liefert die Untersuchung sehr eng gefaßter Produktgruppen anekdotische Evidenz, deren Allgemeingültigkeit fraglich ist. Hinzu kommt, daß eine Ergänzung dieses Ansatzes durch Auswertung verfügbarer Handelsstatistiken oder Indikatoren zur Entwicklung der gegenseitigen Marktdurchdringung fehlt.

Im Zusammenhang mit den Fallstudien des MRP muß die Kritik einen Schritt weiter gehen. Die Autoren geben an, daß die meisten Produkte hier ausgewählt wurden, weil Schwierigkeiten mit dem MRP bekannt geworden seien (S. 2-3). Dies verzerrt natürlich a priori die Gesamtbeurteilung des Erfolgs des Abbaus von TBT in diesem Bereich ("selection bias"). Bei anderen Produkten spielten TBT dagegen kaum eine Rolle (s.o.), so daß sie für die Analyse praktisch irrelevant sind. Inwieweit durch

das MRP also TBT abgebaut wurden, läßt sich auch nach der Lektüre der Untersuchung strenggenommen nicht beurteilen.⁴¹

Um den Erfolg beim Abbau von TBT prinzipiell beurteilen zu können, ist generell die von den Autoren gewählte Selbstbeschränkung auf die neu initiierten Bereiche MRP und NA nicht zweckmäßig. Es hätte sich vielmehr die Untersuchung der von TBT am stärksten betroffenen Sektoren bzw. Produkte angeboten, unabhängig davon, von welcher Maßnahme sie betroffen waren. Ein Anhaltspunkt hierfür hätten die Ergebnisse der von der Kommission 1987 durchgeführten Unternehmensumfrage sowie die Einschätzung der Expertengruppe der Kommission sein können, die Aufschluß über die Bedeutung von TBT in den einzelnen Bereichen geben (s. "Europäische Wirtschaft", 35, S. 54). Die fünf Bereiche, in denen Unternehmen und die Expertengruppe in ihrem Urteil der hohen Bedeutung von TBT übereinstimmen, sind in absteigender Reihenfolge: 1. Elektrotechnik, 2. Maschinenbau, 3. pharmazeutische chemische Produkte, 4. Nahrungs- und Genußmittel sowie 5. feinmechanische und medizinische Geräte. Hinzu kommt der Bereich der Kraftfahrzeuge, der von den Unternehmen in bezug auf die Relevanz von TBT an erster Stelle genannt wurde, während die Expertengruppe jedoch nur von einer mittleren Bedeutung von TBT ausging. Von den aufgeführten Produktgruppen sind in der Untersuchung Maschinenbau und pharmazeutische Produkte gar nicht enthalten (zuzüglich Kfz), während aus Nahrungs- und Genußmitteln eine nicht wesentliche Untergruppe ausgewählt wurde ("Fortified foods and drinks" machen laut Schätzungen 5 % aller Nahrungsmittel in Deutschland aus, wo der Anteil am höchsten ist; S. 17-2). Insgesamt erscheint die Auswahl daher nicht sehr glücklich.

Schließlich wird das Antimonde-Problem nicht befriedigend gelöst, es wird lediglich die Einschätzung der Interviewpartner (hauptsächlich Unternehmen) wiedergegeben. Teilweise wird allerdings auf die Schwierigkeiten der Effektzuordnung kurz verwiesen.

⁴¹ Im Gegensatz dazu könnten die Fallstudien des NA (Teil II) eine umgekehrte Verzerrung (in Richtung einer zu positiven Bewertung) widerspiegeln, weil sie von der Europäischen Kommission vorgeschlagen wurden (s.o.).

III.2 Öffentliches Auftragswesen (Eurostrategy)

In der Studie werden die Auswirkungen des Binnenmarktprogramms auf die Entwicklung des öffentlichen Auftragswesen in den einzelnen EU-Staaten analysiert. Bereits in den 70er Jahren hat die Europäische Kommission Richtlinien zur Liberalisierung des europäischen Beschaffungswesens erlassen. In den letzten Jahren wurden diese europäischen Richtlinien für den Bereich des öffentlichen Auftragswesens verstärkt in nationale Gesetze umgesetzt (S. 78). Bis Ende 1995 ist das Rahmengesetzwerk allerdings noch nicht in allen Ländern vollständig umgesetzt worden. Aufgrund politischer und administrativer Überlegungen wurden die Richtlinien vielfach umgangen (S. 57) und heimische Anbieter weiterhin bevorzugt (S. 54).

III.2.1 Zentrale Ergebnisse

1994 wurden von der öffentlichen Hand und deren Versorgungsunternehmen in der EU (15) 721 Mrd. ECU für öffentliche Auftragsvergaben ausgegeben (11,2 % des Bruttoinlandsprodukts der EU (15)). 1987 waren es erst 476 Mrd. ECU. Trotz der absoluten Steigerung bedeutet dies für die meisten Mitgliedstaaten einen prozentualen Rückgang ihrer Ausgaben für öffentliche Aufträge bezogen auf das BIP, der allerdings durch vereinigungsbedingte Mehrausgaben in Deutschland kompensiert wurde.

47 % aller öffentlichen Aufträge wurden 1994 auf dezentraler Ebene vergeben, 29 % auf zentraler Ebene und 24 % von öffentlichen Versorgungsunternehmen (S. 109). Seit 1987 ist der Anteil subzentraler Staatsaufträge damit gewachsen. Von den öffentlichen Aufträgen betreffen 38 % Lieferungen, 33 % öffentliche Bauten und 29 % Dienstleistungen.

Seit 1987 ist die Anzahl der Anzeigen für öffentliche Ausschreibungen im Amtsblatt der EG signifikant gestiegen, je nach Mitgliedstaat zwischen 100 % und 300 % (S. 123).⁴² Als Ursache hierfür wird die Implementierung der Richtlinien in den einzelnen EU-Staaten angesehen (S. 124). Hierbei wird in über 50 % der Fälle ein offenes Ausschreibungsverfahren gewählt, v.a. bei Lieferaufträgen, in 29 % der Fälle ein beschränktes Verfahren, v.a. bei Dienstleistungsaufträgen, in 9 % ein Verhandlungsverfahren und in 8 % der Fälle ein beschleunigtes Verfahren (S. 131).

Als Resultat der neuen Ausschreibungsgesetzgebung ist die Anzahl der staatlichen Einrichtungen, die ihre Ausschreibungen veröffentlichen, gestiegen. Dies hat zu einem signifikanten Zuwachs der Gesamtzahl der Anzeigen im Amtsblatt der EG geführt (von 12000 1987 zu 95000 1995). Allerdings veröffentlichen noch immer nur ca. 14 % aller Einrichtungen, die von der Gesetzgebung betroffen sind, Ausschreibungen im Amtsblatt. Diese mangelnde Initiative wird u.a. darauf zurückgeführt, daß Schwierigkeiten beim Verstehen der Richtlinien bestehen, eine nur geringe Resonanz ausländischer Bieter auf Veröffentlichungen erfolgt und kein Veröffentlichungszwang existiert. Insgesamt wird auf

⁴² Ein besonders hoher Anstieg von Anzeigen ist in Deutschland, Irland und Dänemark zu verzeichnen.

seiten der Ausschreiber der Nutzen der Umstellung höher als deren Kosten bewertet, obwohl der Anstieg ausländischer Anbieter bei einer öffentlichen Auftragsvergabe als gering beurteilt wird (S. 161). Als Nutzen wird gewertet, daß sich z.T. mehr Anbieter bewerben und dadurch größere Auswahlmöglichkeiten bestehen, als zusätzliche Kosten werden ein größerer Zeitverbrauch und Aufwand bei der Beschaffung angesehen. In wenigen Fällen werden geringere Preise und gewisse Verhaltensänderungen der Anbieter (z.B. bessere Qualität der Bieter) als vorteilhaft bemerkt.

Von den von den Autoren befragten Unternehmen wird über alle Staaten und Sektoren hinweg ein signifikanter Anstieg der Aufträge, die für öffentliche Einrichtungen anderer europäischer Mitgliedstaaten ausgeführt werden, angegeben. 31 % der Unternehmen verkaufen heute Waren und Dienstleistungen an öffentliche Einrichtungen im europäischen Ausland, 9 % der Unternehmen sind darum bemüht. Gut 40 % der befragten Unternehmen erhalten Informationen über die Ausschreibungen aus dem Amtsblatt und dem Tender Electronic Daily (TED), wobei v.a. größere Unternehmen diese Informationen abrufen (zu 69 %). Hierbei werden z.T. auch zusätzliche Marktmöglichkeiten und Aufträge auch im eigenen Land entdeckt (S. 198 ff.). Über 80 % aller Firmen, die zusätzliche Marktmöglichkeiten im Ausland identifiziert haben, wollen sich auch in Zukunft mindesten in gleichem Umfang wie bisher an europäischen Ausschreibungen beteiligen. Kleinere Anbieter profitieren insgesamt allerdings weit weniger als größere Anbieter von den Richtlinien und arbeiten seltener für ausländische staatliche Einrichtungen.

Insgesamt ist eine Zunahme der Handelsströme im Bereich des öffentlichen Auftragswesens zu verzeichnen (S. 221) bei einer gleichzeitigen signifikanten Reduktion der Beschäftigtenzahlen im Bereich der Ausführung öffentlicher Aufträge in allen Mitgliedstaaten (S. 264). Nach den Aussagen der in der Studie befragten Anbieter und Nachfrager von Leistungen für die öffentliche Hand wird die Einführung der Richtlinien als Erfolg bewertet. Die Annahme, daß durch den gemeinsamen Binnenmarkt eine Angleichung der Preise am Markt für öffentliche Aufträge erfolgt, konnte allerdings nicht wie erwartet bestätigt werden.

III.2.2 Datengrundlage

Datengrundlage bildet eine beachtliche Anzahl an Studien (z.T. im Auftrag der Europäischen Kommission in den Jahren zuvor erstellt) wie z.B. der Cecchini-Bericht 1987, eine Studie der Europäischen Kommission 1992 zu den Implikationen der Öffnung des öffentlichen Auftragswesens, Eurostat, Tenders Electronic Daily (TED) für 1993-95 etc. Gleichzeitig wurden Interviews mit Einrichtungen der Europäischen Kommission, die für den Entwurf und die Durchsetzung der Richtlinien zum öffentlichen Auftragswesen verantwortlich sind, und für Fallstudien Interviews mit Managern europäischer Zulieferfirmen durchgeführt (S. 278-323). Weiterhin basiert die Untersuchung auf zwei Umfragen, einer telefonischen Befragung einer Quotenstichprobe von über 1600 Zulieferern des öffentlichen Sektors (Anbieter) und einer schriftlichen Befragung von über 500 staatlichen Einrichtungen in den 15 EU-Staaten (Nachfrager).

III.2.3 Untersuchungszeitraum

Die Cecchini-Studie "The Cost of Non-Europe in Public Sector Procurement" von 1987 dient für viele Analysen, die größtenteils einen Zeitraum bis 1995 umfassen, als Vergleichsgrundlage.

III.2.4 Erfasste Länder

Alle 15 Mitgliedstaaten der EU werden erfaßt, bei älteren Daten, z.B. von 1987, zum Teil auch nur die früheren 12 Mitgliedstaaten.

III.2.5 Methodischer Ansatz

Da nach Aussagen der Autoren Datenmaterial zur öffentlichen Auftragsvergabe nur in begrenztem Umfang zur Verfügung steht bzw. sich einige Daten widersprechen, konnten in Teilen der Untersuchung keine quantitative Aussagen getroffen werden (S. 47). Zur genaueren Analyse des Marktes für öffentliche Aufträge werden top down und bottom up Analysen durchgeführt, basierend auf volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, eigenen in den Befragungen erhobenen Daten und Datenmaterial aus verschiedenen Studien anderer Institutionen (S. 101 ff.). Daneben werden Statistiken der Europäischen Kommission und TED-Daten deskriptiv ausgewertet. Die von den Autoren eigenständig erhobenen Befragungsdaten werden ebenfalls größtenteils deskriptiv ausgewertet. Daneben werden Trendanalysen zur Handelsentwicklung von Produkten, die bei Ausschreibungen des öffentlichen Sektor relevant sind, durchgeführt (S. 222 ff.).

III.2.6 Thematisierung Deutschlands

Mit 228 Mrd. ECU existiert in Deutschland der größte europäische öffentliche Beschaffungsmarkt (entspricht 32 % der gesamten öffentlichen Aufträge in der EU 15) (S. 107), wobei in Deutschland seit 1987 auch der stärkste Anstieg der Ausgaben in der EU 15 zu verzeichnen ist. Gleichzeitig zeichnet sich Deutschland durch eine stark dezentrale öffentlichen Vergabestruktur aus.

III.2.7 Kritische Kommentare

Methodisch basiert die Untersuchung auf einer Vielzahl unterschiedlicher Daten aus verschiedenen Studien, Statistiken und eigenen Befragungen. Die in den einzelnen Kapiteln darauf basierenden Analysen können als Einzelergebnisse keine Antwort darauf geben, ob die europäische Gesetzgebung bezüglich der öffentlichen Auftragsvergabe erfolgreich war. Dieses Ergebnis kann, wie die Autoren betonen, nur aus der Kombination der Einzelergebnisse geschlossen werden (S. 47). Hierin liegt ein Problem der Studie, das in erster Linie der schlechten Dokumentation des öffentlichen Auftragswesens zuzuschreiben ist. Bei der in der Untersuchung durchgeführten Befragung der öffentlichen Einrichtungen, die Aufträge vergeben, sind deutsche und griechische staatliche Stellen aufgrund geringer

Rücklaufquoten weit unterrepräsentiert. Die Aussagen können dementsprechend nur bedingt als repräsentativ gelten. Weiterhin wird in diesem Teil der Studie nicht genau ersichtlich, warum die staatlichen Einrichtungen den Nutzen der europäischen Richtlinien überhaupt für größer als deren Kosten einschätzen, wenn der größere Zeitverbrauch und Aufwand bei der Ausschreibung nur in wenigen Fällen durch geringere Angebotspreise oder größere Auswahlmöglichkeiten unter den Bietern ausgeglichen werden kann.

Insgesamt gibt die Untersuchung einen guten Überblick über die Situation im Bereich des öffentlichen Auftragswesens. Aufgrund des Umfangs und der Dokumentation der benutzten Daten erscheinen die Ergebnisse trotz der vorgebrachten Einwände aussagekräftig.

III.4 Gewerbliche Eigentumsrechte (CJA Consultants Ltd.)

Ziel der Studie ist es, die Wirksamkeit der Maßnahmen der Europäischen Kommission zum Schutz gewerblicher Eigentumsrechte zu analysieren, welche im Zuge der Binnenmarktpolitik durchgesetzt wurden. Gleichzeitig sollen Hinweise für die Gestaltung zukünftiger Maßnahmen im Bereich der gewerblichen Schutzrechte auf der Basis der Untersuchungsergebnisse gegeben werden (S. 7). Bei der Analyse werden vier Schutzbereiche schwerpunktmäßig behandelt: Patente, Handelsmarken sowie in geringerem Umfang Industriedesign und Gebrauchsmuster.⁴³

III.4.1 Zentrale Ergebnisse

Innerhalb der Europäischen Union unterschieden sich lange Zeit die gewerblichen Schutzrechte je nach Land erheblich. Allerdings erfolgte in den letzten Jahren langsam eine Angleichung der Gesetze. Dennoch bestehen bis heute zahlreiche Unterschiede in den einzelnen Ländern hinsichtlich der Reichweite, Auslegung und Durchsetzung der Rechte (S. 17). Nach wie vor sind nationale Gerichte für die Durchsetzung gewerblicher Schutzrechte zuständig, wobei diese je nach Land sehr unterschiedlich tätig werden.

Bisher existiert nur im Bereich der Handelsmarken ein einheitliches europäisches gewerbliches Schutzrecht (S. 39). Im Bereich der Patente kann eine vollständige Angleichung der Rechtsgrundlagen erst nach Ablauf der noch geltenden Patente, d.h. frühestens in einem Jahrzehnt erfolgen (S. 40), im Bereich des Industriedesign besteht bisher kein europaweit geltendes Recht, sondern es existieren nur nationale Schutzrechte und bei Gebrauchsmustern gibt es in einigen Ländern bisher überhaupt keine Schutzrechte (Beneluxstaaten, Großbritannien, Schweden) (S. 41 ff.).

Die Forderungen der Industrie hinsichtlich der gewerblichen Schutzrechte variieren stark (S. 105). Vielfach wird eine Angleichung der nationalen Gesetze gewerblichen Schutzes gefordert, v.a in dem Bereich der Patente, des Industriedesign und der Handelsmarken, weniger im Bereich der Gebrauchsmuster. Vor allem hinsichtlich einer Kostenreduzierung und der Durchsetzung der Schutzrechte wird eine europaweite Angleichung gewünscht, keineswegs allerdings ein einheitliches Recht für die gesamte EU (S. 43). Von dieser Forderung nach einem einheitlichen Recht wird abgesehen, da ein solches Patentanmeldungen nur für alle EU-Staaten gleichzeitig ermöglichen würde und dies v.a. für kleinere Unternehmen, die eine Patentanmeldung nur in einigen Mitgliedstaaten wünschen, mit unnötigen Kosten - vor allem wegen der dann notwendigen Übersetzungen - verbunden wäre. Die selbständig tätigen Patentanwälte widersprechen allerdings dieser Ansicht der Industrie.

⁴³ Hierbei beziehen sich Patente nur auf Erfindungen, das Designrecht auf industriell gefertigte Formen und Ornamente (S. 17).

In der Automobilbranche und der pharmazeutischen Industrie wird die Europäische Patentkonvention (EPC) als ein großer Fortschritt betrachtet (S. 60, 71). Zum einen wird durch die Angleichung der Patentrechte in den einzelnen Mitgliedstaaten eine größere Homogenität erzeugt, die den Einsatz haus-eigener Patentanwälte bei Patentangelegenheiten ermöglicht, wodurch Kosten reduziert werden. Zum anderen kann nun mit der Patentübersetzung gewartet werden, bis ein Patent mit größerer Sicherheit kommerziell interessant wird (S. 60).

Im Gegensatz zum Patentbereich wird im Bereich der Handelsmarken ein einheitliches europaweites Recht befürwortet. So wird die "Community trade mark" begrüßt und als ein nützliches gewerbliches Schutzrecht angesehen (S. 108). Da das "Office for Harmonisation in the Internal Market" (OHIM) allerdings erst seit Anfang 1996 existiert, kann dessen Erfolg noch nicht abgeschätzt werden.

Im Bereich des Industriedesigns wird eine europaweite Rechtsgrundlage z.T. für nützlich erachtet, im Bereich der Gebrauchsmodelle dagegen nicht. Allerdings wird in beiden Bereichen auf das Problem der Durchsetzbarkeit von Garantien hingewiesen (S. 108).

Die Frage, ob die EU-Gesetzgebung bezüglich der gewerblichen Schutzrechte Investitionen fördert, kann von den Autoren in monetären Größen nicht abgeschätzt werden. Allerdings wird von ihnen eine Gewichtung der Relevanz gewerblichen Schutzes in einzelnen Branchen vorgenommen.⁴⁴ Dem Schutz von Handelsmarken kommt nach Einschätzung der Autoren vor allem in der Elektro-, Textil- und Motorbranche eine große Bedeutung zu, dem Schutz von Patenten in der elektronischen und pharmazeutischen Industrie.

III.4.2 Erfaßte Länder

Die Untersuchung umfaßt die gesamte EU.

III.4.3 Relevanz für/Thematisierung von Deutschland

Deutschland wird an keiner Stelle explizit thematisiert. Bei Vergleichen mit anderen EU-Staaten hinsichtlich verschiedener Aspekte gewerblicher Schutzrechte, beispielsweise der Gerichtskosten und Verfahrensdauer bei Patentangelegenheiten (s.S. 46), werden deutsche Ämter im Mittelfeld bzw. besser eingeordnet.

⁴⁴ Eine Übersichtstabelle dieser Gewichtungen befindet sich auf S. 92.

III.4.4 Datengrundlage

Die Untersuchung basiert auf drei Datenquellen (S. 7 ff.):

- Experteneinschätzungen mit Hilfe von Fragebögen in zwölf EU-Staaten zu europaweiten und nationalen gewerblichen Schutzrechten und deren Wirksamkeit. (Die Aufführung der Experten mit Namen, Herkunftsland und Firmenzugehörigkeit findet sich auf S. 8.)
- Einschätzungen von Industriemanagern, die innerhalb ihrer Unternehmen für Fragen des geistigen Eigentumsrechts zuständig sind, zu Themen des Industriepatentschutzes. Hierbei wurden als Fallstudien nur Experten der pharmazeutischen und der Automobilbranche befragt, mit Ausnahme einer Expertin von Unilever, einem Unternehmen, das in allen befragten Ländern vertreten ist und als Kontrollunternehmen bezüglich der Aussagen der anderen Experten herangezogen wurde (S. 8 f.).
- Diskussionen mit/Befragungen von Teilnehmern drei eintägiger Seminare, zu denen Vertreter der pharmazeutischen und Automobilindustrie eingeladen waren.

III.4.5 Methodischer Ansatz

Die Experteneinschätzungen und Befragungsdaten werden qualitativ ausgewertet. Die Aussagen einzelner Experten werden zusammengefaßt, wobei allerdings nicht genau ersichtlich wird, wie diese gewichtet werden und nach welchen Kriterien sie zusammengefaßt werden. Insgesamt hat die Untersuchung einen eher explorativen Charakter.

III.4.6 Untersuchungszeitraum

Da es sich bei der Untersuchung zu großen Teilen um die Analyse bestehender geistiger Eigentumsrechte in der Industrie auf nationaler und europawweiter Ebene handelt, wird nur die gegenwärtige Situation im Bereich gewerblicher Schutzrechte erfaßt; also nicht explizit die Veränderung, die die Binnenmarktmaßnahmen evtl. bewirkt haben.

III.4.7 Kritische Kommentare

Die Untersuchung liefert Anregungen dafür, welche Schritte in Zukunft von seiten der Europäischen Kommission im Bereich gewerblicher Schutzrechte erfolgen könnten bzw. welche Schritte von seiten der Industrie diesbezüglich gewünscht werden. So wird von den Industriebranchen für Patente, Design und Handelsmarken (nicht für Gebrauchsmuster) eine Harmonisierung der nationalen gewerblichen Schutzrechte innerhalb der Europäischen Union gefordert, allerdings die Durchsetzbarkeit solcher Schutzrechte gleichzeitig auch bezweifelt (S. 105). Bei der Bewertung der Forderungen der Industrie tritt das Problem auf, daß nur Großunternehmen aus zwei Branchen befragt wurden und deren Wünsche nicht unbedingt als repräsentativ für die gesamte Industrie gelten können. Zwar wird auf

die Problematik kleinerer Unternehmen eingegangen, allerdings ist nicht ersichtlich, auf welchen Quellen die Analyse dieser Unternehmensgruppe basiert.

Die Wirksamkeit der Binnenmarktmaßnahmen zum Schutz gewerblicher Eigentumsrechte wird von den Autoren nur bedingt analysiert. Zwar wird darauf hingewiesen, daß die europäische Patentkonvention von seiten der Industrie befürwortet wird und ein europaweit einheitliches Schutzrecht im Bereich der Handelsmarken gewünscht wird, die rein qualitative Datenauswertung, die für den Leser zudem nicht nachvollziehbar ist, da nirgends die Auswertungsmethoden dokumentiert werden, kann aber zu einer Beurteilung der Wirksamkeit der Maßnahmen nicht ausreichen. Ohne diese Hinweise zur Datenauswertung kann nicht abgeschätzt werden, ob die von den Autoren als signifikant bezeichneten Ergebnisse auch im statistischen Sinn als signifikant gelten können.

Der große Aufwand der Studie wäre eher zu rechtfertigen gewesen, wenn zumindest Angaben darüber, wieviele der befragten Personen welche Meinung vertraten, erfolgt wären und somit die allgemein gehaltenen Aussagen für den Leser besser einschätzbar wären.

III.5 Kapitalmarktiliberalisierung (National Institute for Economic & Social Research)

III.5.1 Einführung

Die Liberalisierung des europäischen Kapitalmarktes stellt ein Element der "vier Freiheiten" des Binnenmarktprogramms dar. Seit dem 1.12.1992 besteht offiziell die europaweit uneingeschränkte Mobilität des Faktors Kapital; alle staatlichen Restriktionen wurden weitestgehend aufgehoben.

Die Europäische Gemeinschaft verankerte das Ziel der Kapitalmarktiliberalisierung erstmals 1960 mit Artikel 67 des EWG-Vertrages. Allerdings erlaubte eine safeguard-clause (Art. 73) die Wiedereinführung von Restriktionen bei "Störungen im Funktionieren des Kapitalmarktes eines Mitgliedstaates". Erst 1988 wurde eine weitere Richtlinie zur endgültigen Liberalisierung bis zum 1.6.1990 verabschiedet, wobei für Irland, Spanien, Griechenland und Portugal Übergangsbestimmungen bis zum 1.12.1992 festgelegt wurden. Flankiert wurde die Liberalisierung des Kapitalmarktes durch das Europäische Währungssystem, das die Wechselkursparitäten zwischen den Mitgliedstaaten seit 1979 festlegt.

Die Liberalisierungsmaßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten verliefen mit unterschiedlicher Geschwindigkeit. Deutschland, wie auch Belgien/Luxemburg und das Vereinigte Königreich, liberalisierten ihre Kapitalmärkte früher als die anderen Mitgliedstaaten. Nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems wies Deutschland zunächst einen restriktiven Kapitalmarkt auf. Dies liegt darin begründet, daß die deutsche Bundesbank durch den induzierten Kapitalimport eine Gefährdung der Geldwertstabilität befürchtete (S. 36). Bis 1979 wurden sämtliche Beschränkungen für Kapitalexporte aus Deutschland aufgehoben; Restriktionen verblieben für ausländische Kapitalanleger bis 1984, als eine 25%ige Kapitalertragsteuer (withholding-tax, S. 37) für ausländische Investoren aufgehoben wurde.

III.5.2 Methode

Die Studie basiert auf der Auswertung statistischer Daten (Veränderung von Investitionsströmen, -beständen, Korrelationswerte, Zinsdifferentiale u.a.) und auf den Ergebnissen einer schriftlichen Umfrage, die an 286 Unternehmen verschickt wurde. Insgesamt beantworteten 139 Unternehmen aus 14 Mitgliedstaaten (außer Griechenland) den Fragebogen.

III.5.3 Datenbasis

Verwendet wurden statistische Angaben von Eurostat, OECD, IMF u.a. für 15 Mitgliedstaaten für den Zeitraum 1978-1994, z.T. 1995.

III.5.4 Ergebnisse

Die Studie untersucht die Effekte des Binnenmarktprogramms auf die Entwicklung der grenzüberschreitenden Investitionen und den europäischen Marktzins für Dreimonatsgelder. Analysiert werden darüber hinaus das nationale Spar- und Investitionsverhalten sowie Barrieren, die einer endgültigen Liberalisierung der europäischen Kapitalmärkte im Wege stehen.

Gemessen am BIP waren die grenzüberschreitenden Investitionen der Mitgliedstaaten bis 1984 gering (< 1 % des BIP). Diejenigen Mitgliedstaaten, die mit der Kapitalmarktliberalisierung voranschritten (z.B. das Vereinigte Königreich ab ca. 1983), erfuhren die stärksten Kapitalzu- und -abflüsse. In Spanien führte der Abbau der Investitionsbeschränkungen zu einem sprunghaften Anstieg des Engagements ausländischer Investoren im Land (1992: 0,1 %; 1993: 6,3 %, vgl. S. 52). Die Beseitigung der speziellen Kapitalertragsteuer für ausländische Anleger führte zu signifikantem Anwachsen der Investitionstätigkeit aus dem Ausland in Deutschland.

Der Anstieg der Kapitalmobilität hat zu einer Erhöhung des Bestands an ausländischen Investitionen in den Mitgliedstaaten geführt und damit auch zu einer stärkeren Diversifikation des Risikos auf den internationalen Kapitalmärkten (S. 4). Machten ausländische Investitionen im Vereinigten Königreich 1978 nur 6 % des BIP aus (Deutschland: 3,5 % des BIP, vgl. S. 54), so erhöhte sich der Bestand bis 1994 auf über 40 % (Deutschland: 26 %). Im gleichen Zeitraum verzehnfachte sich der Bestand der englischen Investitionen im Ausland von 6 % auf knapp 61 % des BIP. In Deutschland ist ein geringerer Anstieg zu beobachten (von 3 % auf knapp 15 %). Dies wird v.a. damit begründet, daß die deutschen Bestimmungen für die Pensionsfonds der Unternehmen nach wie vor sehr restriktiv sind, was den internationalen Aktienerwerb einschränkt (S. 55 und S. 124). Die Autoren schließen aus der zunehmenden Diversifikation, daß das Binnenmarktprogramm einerseits zu einer stärkeren Risikoverteilung in der EU beigetragen, andererseits zu einer Tendenz der Angleichung der Kapitalerträge geführt hat (S. 60).

Es wird erwartet, daß die Liberalisierungsmaßnahmen eine Angleichung der Verzinsung von Wertpapieren zur Folge haben (S. 29). Die Studie untersucht die Verzinsung für Dreimonatsgelder im europäischen Interbanken-Markt im Zeitraum 1975 bis 1995. Im Zuge der Liberalisierungsmaßnahmen auf den Kapitalmärkten, so die Arbeitshypothese, würden sich nationale und internationale Zinsraten für Dreimonatsgelder angleichen, im Extremfall gegen Null streben (S. 29). Als Maßstab für einen liberalisierten Kapitalmarkt wird eine Zinsdifferenz von 0,5 % gewählt, wobei Informations- und Transaktionskosten diese geringe Differenz begründen (S. 30). Danach übersteigt der Unterschied von nationalem und internationalem Zinsniveau für Dreimonatsgelder nach 1992 in nur vier Staaten - Dänemark, Irland, Italien und Österreich - die 0,5 %-Marge. In den Mitgliedstaaten, in denen eine frühzeitige Liberalisierung des Kapitalmarktes erfolgte, wird die 0,5 %-Marge zum Teil seit vielen Jahren unterschritten; in Deutschland seit 1984 (vgl. S. 37). Abweichungen von der 0,5 %-Marge werden mit Risikoaufschlägen (z.B. im dänischen Fall, S. 40) oder durch Spekulationseinfluß (z.B.

im irischen oder italienischen Fall, vgl. S. 40 ff.) begründet. Die Autoren gelangen zu dem Ergebnis, daß nur noch geringe Kapitalmarktbarrieren den Interbanken-Geldmarkt innerhalb der EU begrenzen (S. 46). Eine Angleichung der Zinssätze zeigt sich aber auch für Nicht-EU-Mitglieder; hier spielen auch Entwicklungen in der Telekommunikationstechnologie eine gravierende Rolle.

In Anlehnung an Feldstein/Horioka (1980) untersucht die Studie nationales Spar- und Investitionsverhalten in der EU (15). Danach ist auch bei einem liberalisierten Kapitalmarkt in der langen Frist eine enge Korrelation zwischen nationalem Investitionsvolumen und der Ersparnis zu erwarten, da die Leistungsbilanz nicht unbegrenzt defizitär werden kann, ohne daß die Zahlungsfähigkeit und Glaubwürdigkeit eines Landes eingeschränkt wird (S. 63). Besteht jedoch ein kurzfristiger Bedarf an Kapital, der durch die nationalen Ersparnisse nicht gedeckt werden kann, können Länder durchaus auf Ersparnisse anderer Staaten zurückgreifen. Bei einer Querschnittsanalyse im Zeitraum 1960-1993 ist in der EU (15) bei der langfristigen Analyse ein enger Zusammenhang zwischen nationaler Ersparnis und Investition festzustellen (S. 4 und S. 66 ff.). Eine geringe Korrelation zwischen nationaler Ersparnis und Investition zeigt sich hingegen in der kurzen Frist, etwa dann, wenn einzelne nationale Kapitalmärkte von einem "Schock" getroffen sind (z.B. bedingt durch einen Erdölpreisanstieg oder durch die Wiedervereinigung), so daß die nationale Kapitalnachfrage kurzfristig auf ausländische Ersparnisse angewiesen ist. Insbesondere Länder mit einem liberalisierten Kapitalmarkt, wie etwa Deutschland oder das Vereinigte Königreich, konnten in der kurzen Frist auf die Ersparnisse anderer Länder zurückgreifen (S. 4). Die Autoren schließen daraus, daß die Liberalisierungsmaßnahmen zu einer stärkeren Risikoverteilung innerhalb der EU beitragen werden (S. 74).

Trotz aller Bemühungen seitens der EU bestehen weiterhin "significant barriers to the free movement of capital in many European countries, except for Luxembourg, the Netherlands, the UK, and Germany" (S. 6). Den Umfrageergebnissen zufolge bestehen nach wie vor Barrieren durch unterschiedliche Besteuerungssysteme, nationale Regulierungen und durch das bis zur Einführung der Währungsunion bestehende Wechselkursrisiko (S. 106). Die befragten Unternehmen kritisierten am deutschen Steuersystem die nach wie vor bestehende Kapitalertragsteuer und Defizite im Bereich der Doppelbesteuerung (bei der Einkommensbesteuerung im Ausland konnte die im Inland gezahlte Quellensteuer nicht gegengerechnet werden; vgl. S. 107). Die Einschränkung der ausländischen Beteiligungen an deutschen Unternehmen sowie die Mindestreservehaltungspflicht für ausländische Kapitalanleger (S. 109) stellen weitere Barrieren auf dem Weg zur vollständigen Liberalisierung des deutschen Kapitalmarkts dar.

Teil IV: Auswirkungen auf Handel und Investitionen

IV.2 Außenhandelsstrukturen im Binnenmarkt (CEPII und CIREM)

IV.2.1 Aufbau der Studie

Die Studie "Trade patterns inside the Single Market" von Fontagné, Freudenberg, Gordo, Martin und Péridy analysiert die Entwicklung des intraeuropäischen Handels von 1980 bis 1994. Sie umfaßt neben einer Zusammenfassung (Kapitel 1) und einer Einführung (Kapitel 2), in der die relevanten Fragestellungen thematisiert werden, sechs weitere Kapitel. In diesen werden die theoretischen Grundlagen, empirisches Vorgehen und die Ergebnisse dargestellt. Im ca. 100seitigen Anhang werden theoretische und empirische Details der Arbeit sowie ein großer Teil der Ergebnisse auf disaggregiertem Niveau aufgeführt. Der Aufbau der Arbeit entspricht somit der klassischen und bewährten Vorgehensweise empirischer Wirtschaftsforschung.

IV.2.2 Einführung

Im Einführungskapitel (2.) erläutern die Autoren unter 2.1 kurz, warum eine Studie zur Veränderung der Handelsmuster innerhalb des Binnenmarktes von Bedeutung ist. Sie verbinden die dort aufgeführten Fragestellungen in Abschnitt 2.2 mit der Neuen Außenhandelstheorie und den Gewinnen der Integration. In Abschnitt 2.3 begründen die Autoren, welche Implikationen diese Überlegungen für die Messung des Handels innerhalb des Binnenmarktes haben. Abschnitt 2.4 behandelt die Frage, wie man den Einfluß der Vollendung des Binnenmarktes auf die Strukturen des Intrahandels messen kann. Zu diesem Zweck setzen sich die Autoren auch mit der Frage der "antimonde" auseinander und geben erste Hinweise darauf, wie sie dieses Problem mit Hilfe eines ökonometrischen Ansatzes lösen wollen.

Das Einführungskapitel ist - mit Ausnahme des Abschnitts 2.1 - eine Kurzfassung der wichtigsten Gedanken und Begründungen, die sich zum Teil sowohl in der Zusammenfassung als auch in den Kapiteln 3, 4 und 6 wiederfinden. Insofern ist hier ein gewisses Maß an Redundanz zu konstatieren. Dieses Kapitel deutet jedoch bereits an, daß die Autoren die herkömmlichen Wege der Analyse von Handelsstrukturen verlassen wollen und die Entwicklung des innergemeinschaftlichen Handels stark an den Erkenntnissen der neuen Außenhandelstheorie orientieren wollen.

IV.2.3 Theoretische Grundlagen

Das dritte Kapitel behandelt die theoretischen Grundlagen der neuen Außenhandelstheorie und der Integrationsforschung. Darin erläutern die Autoren zunächst überzeugend, warum eine Analyse entlang des klassischen bzw. neoklassischen Außenhandelsmodells bzw. darauf basierender Einteilungen in Gütergruppen nach Faktor- oder Technologiegehalt der Warenströme ihnen wenig geeignet erscheint, die Entwicklung des innergemeinschaftlichen Handels zu analysieren. Begründet wird dieses Vorgehen mit den Erkenntnissen der neuen Außenhandelstheorie zu den Determinanten des Handels

zwischen Ländern mit ähnlicher Faktorausstattung und ähnlichem technologischen Niveau. Genannt werden hier insbesondere externe und interne Skalenerträge, Produktdifferenzierung, Faktormobilität und Agglomerationseffekte. Diese Erkenntnisse implizieren zweierlei: Zum einen müssen andere empirische Methoden und Indikatoren als Ergänzung bzw. Ersatz zur Analyse von Handelsströmen herangezogen werden, da die traditionellen Instrumente die Entwicklung bei den gerade genannten Determinanten des Außenhandels nur unzureichend widerspiegeln. Zum zweiten ergeben sich in der neuen Außenhandelstheorie andere statische und dynamische Allokations- und Wohlfahrtseffekte als in der klassischen bzw. neoklassischen Außenhandelstheorie.

In der Argumentation spielen Determinanten des Außenhandels wie Faktorausstattung und Faktorintensität und Wirkungsmechanismen vom Typ Stolper-Samuelson oder Rybczinski keine Rolle in der Arbeit für die Analyse des Außenhandels, selbst nicht im Falle der zweiten Süderweiterung der EG. Dafür werden Agglomerationseffekten und externen Skalenerträgen eine bedeutende Rolle bei der Entwicklung des interindustriellen Handels zugewiesen. Für den intraindustriellen Handel wird vor allem die horizontale und vertikale Produktdifferenzierung als bedeutend angesehen. Darüber hinaus präsentieren die Autoren Außenhandelsansätze, die einen Zusammenhang zwischen Faktormobilität, insbesondere mittels Direktinvestitionen, und der Entwicklung des intra- bzw. interindustriellen Handels postulieren.

Insgesamt bietet das dritte Kapitel einen guten und dem Ziel der Arbeit angemessenen Überblick über die neue Außenhandelstheorie und deren Bedeutung für die zu erwartenden Entwicklung des innergemeinschaftlichen Handels. Es liefert auch eine Begründung dafür, warum die traditionellen Verfahren zur Analyse von Handelsströmen innerhalb der Gemeinschaft zumindest ergänzungsbedürftig sind. Es fehlt allerdings ein Abschnitt, der die Nichtberücksichtigung von Faktorausstattungsunterschieden und Produktivitätsunterschieden begründet. Diese stellen Determinanten des Außenhandels in der klassischen und neoklassischen Theorie dar. Insbesondere bei der Analyse des Handels zwischen dem Norden und dem Süden der EU sollten diese angesichts des starken Unterschiedes in der verwendeten Produktionstechnologie und der Unterschiede beim Sach- und Humankapital eine Rolle spielen.

IV.2.4 Empirie: Umsetzung der Theorie in Meßkonstrukte

Das vierte Kapitel setzt die Ergebnisse des dritten Kapitels hinsichtlich der Entwicklung von Indikatoren zur Bewertung der Analyse des innergemeinschaftlichen Handels um. Die Autoren begründen zunächst, warum sie die - üblicherweise mit Hilfe des Grubel-Lloyd-Index bewirkte - Aufteilung eines Handelsstroms in einen intra- und einen interindustriellen Teil ablehnen. Sie argumentieren, daß der Grubel-Lloyd-Index streng genommen nur das Ausmaß an Überlappung eines bilateralen Handelsstromes mißt. In den meisten empirischen Studien wird der sich überlappende Teil eines bilateralen Handelsstroms als intraindustrieller Handel angesehen. Dies ist nach Ansicht der Autoren eine unzulässige Vereinfachung, da dadurch ein Handelsstrom künstlich in zwei Teile aufgeteilt wird, einen intra- und einen interindustriellen Teil. Die Autoren argumentieren hier in Über-

einstimmung mit den theoretischen Erkenntnissen aus Kapitel 3, daß man einen bilateralen Handelsstrom zur Gänze entweder dem intra- oder interindustriellen Bereich zuordnen sollte.

Diese Argumentation ist durchaus plausibel. Intraindustrieller Handel liegt aus Sicht der Theorie dann vor, wenn Güter mit gleicher Faktorintensität getauscht werden (in empirischen Studien behilft man sich mangels Daten mit Industrieklassifikationen und unterstellt, daß die Faktorintensitäten sich international nicht unterscheiden). Unter diesen Annahmen ist es nach Ansicht der Autoren unerheblich, ob sich die Handelsbilanzsalden ausgleichen und damit nach dem Grubel-Lloyd-Index vollständige intraindustrielle Spezialisierung im Handel vorliegt oder ob die bilateralen Salden unausgeglichen sind und somit einen um so höheren Grad an interindustrieller Spezialisierung anzeigen, je unausgeglichener die bilateralen sektoralen Handelsbilanzsalden sind. Folglich entwickeln die Autoren aufbauend auf ein Vorläuferkonzept von Abd-El Rahman ein empirisches Analyseinstrumentarium, das einen bilateralen Handelsstrom zur Gänze als inter- oder intraindustriell klassifiziert. Der intraindustrielle Handel wird dabei in einen "two-way-trade in horizontally differentiated products" (TWT-HD) und in einen "two-way-trade in vertically differentiated products" (TWT-VD) unterschieden. Auch dieses Vorgehen entspricht der in Kapitel 3 gegebenen theoretischen Begründung, da die Effizienz- und Verteilungswirkungen von Handel mit horizontal differenzierten Variationen eines Produktes sich von denen mit vertikal differenzierten Produkten unterscheiden können.

Diese Unterscheidung der Wirkungen des Handels mit horizontal und vertikal differenzierten Produkten ist in der theoretischen Literatur kaum anzutreffen. Die Argumentation der Autoren ist jedoch plausibel: Vertikal differenzierte Produkte unterscheiden sich durch die in ihnen enthaltenen Technologie, den FuE-Gehalt sowie das Humankapital. Diese drei Faktoren sind in der Regel komplementär zueinander, so daß die einzelnen Variationen unterschiedliche Preise haben (im Unterschied zur horizontalen Produktdifferenzierung, bei der die verschiedenen Variationen eines Gutes zumindest theoretisch denselben Preis haben). Geht man in Übereinstimmung mit der neuen Außenhandelstheorie davon aus, daß Länder mit hoher technologischer Kompetenz und hohem Bestand an Humankapital in allen Industrien mehr Technologie, FuE und Humankapital im Produktionsprozeß einsetzen als die anderen Länder, so sollten erstgenannte das qualitativ höherwertige Marktsegment besetzen. Nimmt nun infolge des Integrationsprozesses der Handel mit vertikal differenzierten Produkten zu und verbleiben die Länder in den bislang besetzten Marktsegmenten, dann muß c.p. auch die Produktion in den Länder im oberen Marktsegment wissensintensiver werden. Damit ist aber sowohl eine inter- und intrasektorale Reallokation von Ressourcen als auch eine firmeninterne Wissensintensivierung der Produktion mit den entsprechenden Verteilungs- und Effizienzwirkungen die Folge. In Ländern wie Deutschland führt eine Zunahme des Handels mit vertikal differenzierten Produkten c.p. zu einer Erhöhung der Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften, in Ländern wie Portugal oder Griechenland c.p. zu einer Erhöhung der Nachfrage nach gering Qualifizierten. Obwohl ein formaler, modelltheoretisch fundierter Nachweis von Stolper-Samuelson-Effekten bei einer entsprechenden Ausweitung des intraindustriellen Handels mit vertikal differenzierten Produkten noch aussteht, ist die Argumentation der Autoren eine logische Weiterentwicklung der neuen Außenhandelstheorie.

In der empirischen Umsetzung dieser von den Autoren vorgenommenen Verfeinerung der neuen Außenhandelsstheorie, die den intraindustriellen Handel in vertikal und horizontal differenzierte Produkte aufteilt, liegt einer der großen Verdienste dieser Arbeit. Sie unterscheidet sich in dieser Hinsicht von vielen empirischen Arbeiten zu den Handelsströmen innerhalb des Binnenmarktes. Allerdings ist mit diesem Vorgehen eine Frage noch nicht beantwortet: In welchem Preis- (und damit nach Annahme der Autoren Qualitätssegment) sind die einzelnen Länder positioniert und wie verändert sich diese Positionierung im Verlauf von Integrationsprozessen? Zu diesem Zweck ergänzen die Autoren den ersten Teil ihrer empirischen Analyse durch Berechnungen komparativer Außenhandelsvorteile auf Marktsegmentebene, wobei drei Preissegmente unterschieden werden, das obere, das mittlere und das untere. In das mittlere Preissegment fallen alle Variationen eines Produkts, deren Preis um weniger als 15 % nach oben oder unten vom europäischen Durchschnittspreis abweicht. Dabei verwenden die Autoren *export* und *import unit values*, die aus bilateralen Handelsströmen auf der untersten Ebene der Kombinierten Nomenklatur (8steller) berechnet werden, als Näherungswerte für die Preise.

Die im Zusammenhang mit der Analyse von *unit values* auftretenden, datenbedingten Probleme, die u.a. darin liegen, daß

- a) jeder bilaterale Intrahandelsstrom zweimal in der Handelsstatistik aufgeführt ist und sich häufig durch mehr als nur durch die cif bzw. fob Bewertung unterscheidet,
- b) es keine Deklarationen für Griechenland, Spanien und Portugal als Berichtsländer vor deren Beitritt gibt und
- c) bei einigen bilateralen Handelsströmen die Mengenangabe wegen Unterschreitung der 0,5 Tonnen Grenze fehlt,

lösen die Autoren insgesamt zufriedenstellend.

Das unter a) angeführte Problem adressieren die Autoren, indem sie einen gewichteten Durchschnitt aus Import- (2/3) und Exportangaben (1/3) berechnen und diesen Wert anstelle der beiden, i.d.R. unterschiedlichen, Angaben für einen bilateralen Intrahandelsstrom setzen. Eine sinnvolle Alternative zu dieser Harmonisierung ist, zumindest bei der Analyse des Handels nach Preissegmenten, die getrennte Behandlung der Ex- und Importströme. Damit ist es möglich, einen europäischen Durchschnittspreis für Exporte (fob) und einen Durchschnittspreis für Importe (cif) auszurechnen und für die Export- bzw. Importeinheitswerte eine unterschiedliche Bezugsgröße zu verwenden. Dies wäre allerdings nur mit einem erheblichen Mehraufwand an Arbeit zu leisten gewesen. Zudem ist a priori unklar, ob das alternative Verfahren ein anderes Ergebnis gebracht hätte.

Das unter b) angesprochene Problem lösen die Autoren durch Verwendung der Spiegelstatistik, d.h. die Exporte eines EG-Landes in eines der Beitrittsländer in der Zeit vor der Süderweiterung wird zum Import des Beitrittslandes umgebucht. Damit entfällt auch die Notwendigkeit (und Möglichkeit) der

unter a) beschriebenen Harmonisierung. Auch dies hätte für eine nach durchschnittlichem europäischen Im- und Exportpreis getrennte Analyse gesprochen.

Das unter c) angesprochene Problem lösen die Autoren durch Division des Im- oder Exportwertes durch 0,5. Den Autoren ist die Problematik dieses Vorgehens durchaus bewußt und sie schreiben auch, daß die Verwendung eines europäischen Durchschnittspreises (berechnet aus den Angaben anderer Länder) zumindest a priori unverzerrt wäre. Dennoch entscheiden sie sich aus nicht näher erläuterten Gründen für die Division durch 0,5. Der Einfluß auf das Gesamtergebnis dürfte sich allerdings in Grenzen halten, da es sich um Handelsströme von insgesamt geringem Gewicht im Intrahandel handelt.

Ein weiteres empirisches Problem ergibt sich, weil die Autoren die Eurostat-Daten auf CD-ROM verwenden, auf der alle Arten von Transaktionen (z.B. die aktive und passive Lohnveredelung) wie "normale" Ex- bzw. Importe behandelt werden. Da es sich bei einer klassischen Lohnveredelung um eine Dienstleistung handelt, wäre es auch vertretbar gewesen, diese Transaktionen von der Analyse auszuschließen, indem die Autoren auf die Eurostat-Daten auf Magnetband für ihre Analyse zurückgegriffen hätten. Allerdings ist die Grenze zwischen der klassischen Lohnveredelung und einem Im- bzw. Export angesichts der aktuellen Entwicklung der internationalen Arbeitsteilung (Zerlegung des Produktionsprozesses in immer kleinere, separat erbringbare Wertschöpfungseinheiten) zunehmend unschärfer geworden, so daß auch bei Ausschluß dieser Transaktionen gewisse Unschärfen verblieben wären.

IV.2.5 Empirische Ergebnisse

Kapitel 5 beschreibt die Entwicklung des innergemeinschaftlichen Handels von 1980 bis 1994. Dabei wird zunächst die Entwicklung intraindustriellen Handels dargestellt, wobei zu dessen Beurteilung sowohl der üblicherweise verwendete Grubel-Lloyd-Index als auch die von den Autoren vorgeschlagene Unterscheidung in

- "one-way-trade" (OWT, d.h. interindustrieller Handel),
- "two-way trade in horizontally differentiated products" (TWHD, d.h. intraindustrieller Handel mit ähnlichen Variationen eines Produkts) und
- "two-way trade in vertically differentiated products" (TWVD, d.h. intraindustrieller Handel mit unterschiedlichen Variationen eines Produkts)

herangezogen wird. Es zeigt sich, daß der Anteil der o.a. Arten von Außenhandel von 1980 bis 1985 relativ konstant bleibt. Seit 1986 läßt sich jedoch eine starke Zunahme des Handels mit vertikal differenzierten Produkten, eine leichte Zunahme des Handels mit horizontal differenzierten Produkten und ein starker Rückgang des interindustriellen Handels beobachten. Über mögliche Ursachen dieser Entwicklung (z.B. zweite Süderweiterung der EG, Vorbereitung auf den Binnenmarkt, etc.) erfährt

man in diesem Kapitel allerdings sehr wenig. Die o.a. Trends manifestieren sich in den einzelnen Ländern unterschiedlich stark und auch vom Anteil der drei Arten von Außenhandel in ihrem Gesamt-handel unterscheiden sich die einzelnen Mitgliedstaaten erheblich. So weisen Deutschland, Großbritannien und Frankreich das höchste Niveau an Handel in vertikal differenzierten Produkten auf, während für Dänemark, Irland, Spanien, Portugal und Griechenland der interindustrielle Handel dominiert. Ähnliches gilt auf Ebene der Industrien. Auch hier sind Entwicklungstrends und Niveaus zwischen den Industrien sehr unterschiedlich, wobei z.B. bei Textilien, landwirtschaftlichen Produkten, Nahrungs- und Genußmittel oder bei Energie- und Bergbau erwartungsgemäß der inter-industrielle Handel dominiert, während der Maschinenbau, die Holz- und Papierverarbeitung oder die chemische Industrie durch hohe Anteile des Handels mit vertikal differenzierten Produkten gekennzeichnet sind.

Der zweite Teil des fünften Kapitels widmet sich der Entwicklung des innergemeinschaftlichen Handels nach Preissegmenten. Danach ist die Entwicklung des Handels durch eine über den gesamten Zeitraum kontinuierliche Ausdifferenzierung gekennzeichnet, die sich in einer Zunahme des Anteils des oberen und unteren Preissegments und einem Rückgang des Anteils des mittleren Preissegments am innergemeinschaftlichen Handels manifestiert. Dieser Trend zeigt sich - wenn auch unterschiedlich stark - für alle Mitgliedstaaten. 1994 erreichten das mittlere und obere Marktsegment mit einem Anteil von gut bzw. knapp 40 % einen weitaus höheren Anteil als das untere Marktsegment im innergemein-schaftlichen Handel.

Auf Länderebene ergibt sich ein Bild, das mit den theoretischen Vorhersagen der neuen Außen-handelstheorie relativ gut übereinstimmt. Länder mit einem hohen Bestand an Humankapital und einer guten technologischen Leistungsfähigkeit (Deutschland, Frankreich) hatten 1994 komparative Vorteile im oberen Preissegment, während Spanien, Griechenland und Portugal im unteren Preissegment kom-parative Vorteile hatten. Nicht ganz ins Bild passen Italien und Irland, da Italien im oberen und mitt-leren Preissegment komparative Nachteile hat, während Irland ausschließlich komparative Vorteile im oberen Preissegment hat.

Die Autoren differenzieren in einem weiteren Schritt die Preissegmente noch auf Industrieebene. Hierbei ergibt sich allerdings ein Bild, das nicht mehr ganz so gut mit einigen der von den Autoren erwähnten Erklärungsansätze der neuen Außenhandelstheorie übereinstimmt: Danach sollten Länder wie Deutschland und Frankreich in allen Industrien komparative Vorteile im oberen Preissegment haben, während Griechenland oder Portugal diese im unteren Preissegment haben sollten. Im Unter-schied zu diesen Vorhersagen finden sich auch in Spanien zwei (von insgesamt 14), sowie in Portugal und Griechenland vier Industrien mit komparativen Vorteilen im oberen Preissegment. Deutschland und Frankreich weisen auch nicht ganz erwartungsgemäß in vier bzw. fünf Industrien komparative Nachteile im oberen Preissegment auf. Eine andere Beobachtung stützt allerdings andere Teile der neuen Außenhandelstheorie und rechtfertigt auch das methodologische Vorgehen der Autoren. In vielen Fällen hat ein Land in einer Industrie in einem Preissegment einen komparativen Vorteil und

im anderen einen komparativen Nachteil. Diese empirischen Beobachtungen stützen die These, daß Länder sich intraindustriell stark durch vertikale Produktdifferenzierung spezialisieren.

Obwohl es einige Beispiele gibt, die auf einen Einfluß des Binnenmarktprogramms auf die Handelsstrukturen hinweisen, bleibt auch am Ende dieses Kapitels unklar, ob die Vollendung des Binnenmarktes signifikante Effekte auf die Struktur des Außenhandels gehabt hat. Zum einen ist die Zunahme des intraindustriellen Handels ab 1986 vor allem auf eine Ausdehnung des 2-Wege-Handels mit vertikal differenzierten Produkten zurückzuführen, aber nicht auf eine Expansion des Handels mit horizontal differenzierten Gütern. Zum anderen läßt sich schon Jahre vor Beginn des Beobachtungszeitraums generell eine Zunahme des intraindustriellen Handels beobachten und zwar nicht nur in den Mitgliedstaaten der EG, so daß es fragwürdig erscheint, die Zunahme des intraindustriellen Handels ab 1986 als Folge des Binnenmarktprogramms zu interpretieren.

Die Entwicklung des innergemeinschaftlichen Handels scheint im großen und ganzen vielmehr den Vorhersagen der neuen Außenhandelstheorie zu folgen, die ja auch von den Autoren im dritten Kapitel als erklärungsrelevant dargestellt wurde. Berücksichtigt man weiterhin, daß der innergemeinschaftliche Handel bereits Mitte der achtziger Jahre weitgehend liberalisiert war, dann ist es kaum verwunderlich, daß sich die Änderung der Handelsstrukturen mehr als Reflex auf den allgemeinen Strukturwandel vollzieht und nicht so sehr als Antwort auf das Binnenmarktprogramm.

IV.2.6 Verfahrensweise und Ergebnisse der ökonometrischen Analyse

Im Kapitel 6 stellen die Autoren die Methode dar, die sie bezüglich der ökonometrischen Untersuchung des intra-EU-Handels anwenden. Sie setzen dabei ihre theoretischen Vorüberlegungen konsequent fort, indem sie die *Struktur* der Handelsverflechtungen zu erklären versuchen. Daher wird als abhängige Variable der Anteil des intraindustriellen Handels (getrennt für horizontale und vertikale Differenzierung) am gesamten bilateralen (im oben erläuterten Sinne) innergemeinschaftlichen Handel jedes Landes gewählt, zuzüglich zu dessen wertmäßiger Ausprägung (S. 86).

Bezüglich der erklärenden Variablen verfolgen die Autoren einen eklektischen Ansatz. Es werden sowohl Faktoren einbezogen, die aus sog. Gravitationsmodellen bekannt sind (Einkommensunterschiede, Größe, räumliche Distanz), als auch Einflußgrößen aus der Industrieökonomik (Marktkonzentration durch Skalenerträge etc.). Um weitere Determinanten sowie mögliche Strukturbrüche zu erfassen, wird die ökonometrische Berücksichtigung verschiedener Ereignisse (Beitritt der südlichen Peripherie, Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse) diskutiert. Allerdings entscheiden sich die Autoren trotz hochsignifikanter Resultate (S. 93), den Einfluß der Süderweiterung nicht durch eine entsprechende Variable (*dummy*) zu messen. Ihre Begründung hierfür lautet (S. 123-125), daß die Schätzungen der restlichen Parameter sowie die allgemeine Qualität der Schätzung sich kaum ändern würden. Unklar bleibt jedoch, wie dies mit der hohen Signifikanz dieser Variable vereinbar ist. Eben-

falls vernachlässigt werden die Auswirkungen des Umbruchs von 1989/90 in Ostmitteleuropa auf die Handelsmuster.

Es sind im wesentlichen zwei Variablen, die die Auswirkungen der Binnenmarktmaßnahmen in das Modell aufnehmen sollen. Die räumliche Distanz wird von den Autoren als proxy für Transaktionskosten des Handels interpretiert. Da im Zuge des Binnenmarkts Grenzkontrollen nach und nach weggefallen sind, erwarten sie, daß der negative Einfluß dieser Variable sich dadurch verringert. Die zweite Größe betrifft das Ausmaß der nichttarifären Handelshemmnisse in den einzelnen Sektoren vor Beginn der Binnenmarktmaßnahmen. Aus analogen Gründen wird hierbei ein positiver (im Laufe der Zeit aber zurückgehender) Einfluß eines hohen Bestands *vorher* auf die Handelsentwicklung *nachher* erwartet. Obwohl die Interpretation von räumlicher Entfernung als umfassende ökonomische Transaktionskostenursache wohl problematisch ist, ist die Argumentation insgesamt nachvollziehbar. Unbefriedigend bleiben hingegen die Versuche der Autoren, unterschiedliche Auswirkungen der Liberalisierung auf die verschiedenen Handelsarten zu begründen.

In den im Kapitel 7 berichteten Ergebnissen setzen sich die bereits angedeuteten Probleme fort. Die Autoren ermitteln zwar tatsächlich einen zurückgehenden positiven Einfluß der vor 1985/86 bestehenden nichttarifären Handelshemmnisse auf die Anteile des intraindustriellen Handels (s. Figures 7.1 und 7.2, S. 116). Warum aber die vertikal und horizontal differenzierten Handelsarten - obwohl in ähnlicher Weise betroffen - sich völlig unterschiedlich entwickelten, wird von den Autoren nicht überzeugend erklärt. Gleichermäßen verwundert der hochsignifikante positive Effekt der nichttarifären Handelshemmnisse auf die Handelsindikatoren in allen Regressionen, die den gesamten Zeitraum umfassen (s. Anhänge I und J). Ähnliche Einwände lassen sich für den gemessenen Effekt der Transaktionskosten-Proxy und bezüglich der Entwicklung des interindustriellen Handels anführen.

Bei der Schätzung vernachlässigen die Autoren offenbar die Nicht-Stationarität einiger Variablen (s. Anhänge I und J); dies betrifft naturgemäß v.a. die Varianten mit der wertmäßigen Entwicklung der Handelsströme, aber auch die jeweiligen Anteilsschätzung scheinen nicht frei von diesem Problem zu sein.⁴⁵ Die Klärung der Frage, inwieweit diese Vernachlässigung die angeführten überraschenden Ergebnisse erklären hilft, oder ob die möglicherweise bestehende Heterogenität des Panels mitverantwortlich dafür ist (vgl. Box 1, S. 87), würde eine genauere Untersuchung erfordern.

Insgesamt lassen die Kapitel 6 und 7 die Klarheit und Stringenz der vorangegangenen Teile vermissen. U.a. wegen einiger methodischer Schwächen der ökonometrischen Analyse bleiben die Ursachen der von den Autoren speziell im Kapitel 5 aufgezeigten Entwicklungen weitgehend im Dunkeln. Dies sollte allerdings nicht die Originalität des Ansatzes (Einteilung und Erfassung des intraindustriellen Handels in verschiedene ökonomisch bedeutsame Kategorien) in den Hintergrund treten lassen.

⁴⁵ Wenn z.B. erklärende und zu erklärende Variable verschiedenen (stochastischen) Trends folgen, führt dies zu "Scheinregression", d.h. nicht sinnvoll interpretierbaren Ergebnissen, und das regelmäßig bei hoher ausgewiesener statistischer Signifikanz.

IV.3 Handelsschaffung und Handelsumlenkung (CEPR)

IV.3.1 Einführung

Ziel der Studie ist es, die Wirkung abzuschätzen, die die Einführung des Binnenmarktprogramms auf den Warenhandel gehabt hat. Das grundsätzliche Problem dabei ist, die tatsächliche Entwicklung des Handels ex-post einzelnen Wirkungskomponenten zuzuordnen und einen etwaigen "Binnenmarkteffekt" zu isolieren.

Dabei läßt sich - theoretisch - die tatsächliche Entwicklung des Handels relativ gut quantifizieren und beschreiben, während der Einfluß, den die veränderte Handelspolitik auf diese Entwicklung gehabt hat, schwer zu messen ist und notgedrungen immer nur näherungsweise und unscharf bestimmt werden kann. Hinzu kommt, daß der Beobachtungszeitraum noch sehr kurz ist und das Binnenmarktprogramm schrittweise (und bis heute nicht vollständig) umgesetzt wurde. Grundsätzlich wird hier die Wirkung des Binnenmarktprogramms auf den Handel (und nicht auf die allgemeine Wohlfahrt) untersucht, wobei zwischen den Wirkungen auf

- die inländischen Produzenten,
- die Importe aus anderen EU-Ländern sowie
- die Importe aus allen übrigen Ländern

unterschieden wird.

Das theoretische Konzept (S. 8) von den Wirkungen ökonomischer Integration berücksichtigt neben den möglichen "klassischen" Effekten der Bildung einer Zollunion, nämlich Handelsschaffung und Handelsumlenkung, auch die inzwischen in die Integrationstheorie aufgenommenen Wirkungen einer Intensivierung von Wettbewerb auf höhere Skalenerträge und Produktdifferenzierung, sowie die sogenannten dynamischen Effekte, d.h. die Wachstumswirkungen von verändertem Spar- und Investitionsverhalten und technischem Fortschritt. Der durch das Binnenmarktprogramm intensivierte Wettbewerb führt tendenziell zu Kosten- und Preissenkungen in der EU. Soweit die niedrigeren Preise mehr Nachfrage im Inland hervorrufen und die Wettbewerbsposition der EU-Produzenten auf dem Weltmarkt stärken, ergibt sich ein zusätzliches Wachstum. Wenn dabei aufgrund gestiegener Produktivität hauptsächlich EU-Unternehmen die Anbieter aus Drittländern verdrängen, kommt es zu Handelsumlenkung. Bietet die erhöhte Nachfrage auch für Drittländer größere Absatzchancen, haben auch sie Teil an der Handelsschaffung. Dabei gibt es für die klassischen Effekte relativ gesicherte theoretische und erprobte Vorstellungen, während bei den anderen Faktoren die Theorien über das Verhalten bei unvollkommenem Wettbewerb und die Art der endogenen Wachstumseffekte weniger eindeutig sind. Sie werden aber üblicherweise einbezogen und wurden auch für die ex-ante durchgeführten Berechnungen der möglichen Binnenmarkteffekte benutzt (z.B. Baldwin 1989; Bakhoven 1990).

IV.3.2 Methoden

Das theoretische Problem (S. 10) der Isolierung verschiedener Wirkungskomponenten aus der tatsächlichen Handelsentwicklung wird ausführlich diskutiert. Neben dem Binnenmarktprogramm werden besonders Wechselkursänderungen und konjunkturelle Einflüsse thematisiert. Um die Binnenmarkteffekte einzukreisen, beschreiten die Autoren drei Wege:

- A In einem statistisch deskriptiven Verfahren (S. 12) wird die tatsächliche Handelsentwicklung analysiert. Dazu werden zwei Indikatoren benutzt:
 - 1. sog. coverage ratios, d.h. die Relation von Exporten zu Importen in einer Warengruppe und
 - 2. import penetration ratios, d.h. der Anteil von Lieferländern (aus der EU bzw. aus allen übrigen Ländern) am inländischen Verbrauch (definiert als inländische Produktion minus Exporte plus Importe).
- B In einem ökonometrischen Ansatz (S. 14) werden durch Aufnahme einer Dummy-Variablen in die Schätzgleichungen die direkten Effekte und die Wettbewerbseffekte des Binnenmarktprogramms als Residuum ermittelt. Dieser Ansatz hat drei Komponenten:
 - 1. Gemäß dem traditionellen Konzept von Handelsschaffung und Handelsumlenkung werden die Wirkungen des Binnenmarktprogramms auf die Nachfrage nach inländischen Waren im Verhältnis zu derjenigen nach Produkten aus anderen EU-Ländern bzw. Drittländern bestimmt.
 - 2. Mittels der Schätzung von Preisgleichungen für verschiedene Sektoren wird die Wirkung des Binnenmarktprogramms auf die Intensivierung von Wettbewerb zwischen den Anbietern und auf Kosten- und Preissenkungen untersucht.
 - 3. Für die Antimonde-Analyse wird eine Simulation berechnet, indem um die geschätzten Binnenmarkteffekte bereinigt wird. Es werden damit die Gesamtwirkungen auf Handelsschaffung und Handelsumlenkung bestimmt, d.h. die Nachfrage- und Wettbewerbskomponenten zusammengefaßt.
- C Als dritte Methode wird ein computable general equilibrium Modell (S. 18) verwendet. Genau wie der ökonometrische Ansatz basiert sie auf der Annahme unvollkommenen Wettbewerbs (Cournotwettbewerb) und steigender Skalenerträge. Auch hier wird unterstellt, daß die Preiskalkulationen vom Marktanteil der Unternehmen abhängen und daß wachsende Importanteile am inländischen Verbrauch den Wettbewerbsdruck erhöhen und zu Preissenkungen führen. Das computable general equilibrium Modell wurde gewählt, weil es eine systematische und konsistente Behandlung einer Wirtschaft mit mehreren Sektoren ermöglicht. Hier geben drei unterschiedlich durchgeführte Simulationen Aufschluß über die Antimonde; zum einen eine ex-ante Variante mit theoretisch erwarteten Binnenmarktwirkungen, zum anderen zwei ex-post-Varianten, in die die beobachteten Werte von 1994 einfließen.

Die erste Methode bietet eine Übersicht über die tatsächlichen Veränderungen der Wettbewerbsfähigkeit im betrachteten Zeitraum, nicht aber darüber, wieweit diese vom Binnenmarktprogramm oder anderen Faktoren (z.B. Wechselkursänderungen oder Konjunkturschwankungen) herrühren.

Die zweite Methode, der ökonometrische Ansatz, bestimmt den Effekt des Binnenmarktprogramms quasi als Residuum. Dieses Residuum beinhaltet daher außer dem Binnenmarkteffekt auch andere nicht explizit berücksichtigte Einflüsse. Wegen des relativ geringen Stichprobenumfanges wäre die Aufnahme weiterer Variablen aber nicht ratsam gewesen.

Die Ergebnisse der dritten Methode, dem computable general equilibrium-Modell, werden dagegen im wesentlichen von der zugrundeliegenden Theorie bestimmt. Das Modell wird nicht von den empirischen Daten bestimmt, sondern, nach Festlegung einiger Parameter wie Nachfrageelastizitäten und Skalenerträge, mit den Daten des Basisjahres 1991 in Übereinstimmung gebracht, also kalibriert. Hier ergeben sich als Binnenmarkteffekte ausschließlich jene, die in dem Modell als solche definiert wurden. Das sind - wie bei der 2. Methode - direkte Effekte und Wettbewerbseffekte; dynamische Effekte bleiben ausgeschlossen. Dieses Modell ist von den Autoren auf mehr Sektoren angewendet worden als der ökonometrische Ansatz, macht aber - wie erwähnt - weniger Gebrauch von empirischen Daten als jenes. Es eignet sich daher vornehmlich als Ergänzung.

Die beiden verschiedenen Methoden zur Quantifizierung des Binnenmarkteffektes liefern zusammen mit der tatsächlichen Entwicklung der Indikatoren aus dem ersten Ansatz eine vergleichsweise umfassende Information über den mutmaßlichen Einfluß des Binnenmarktprogramms.

IV.3.3 Datenbasis

Alle Berechnungen basieren auf Eurostat-Daten, im ökonometrischen Ansatz ergänzt durch Statistiken von OECD und IMF bzw. durch Schätzwerte aus der Literatur im Falle des Gleichgewichtsmodells. Die Detaillierung nach Wirtschaftszweigen, untersuchten EU-Ländern und Jahren differiert bei den einzelnen Methoden. Benutzt wird die Allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige in den Europäischen Gemeinschaften (NACE) nach 2- und 3-stelligen Klassen und Gruppen. In dem ökonometrischen Ansatz werden die 15 von der EU (Buigues/Ilzkovitz/Lebrun 1990) als besonders "binnenmarktempfindlich" bezeichneten Sektoren, die Summe der restlichen Branchen und das verarbeitende Gewerbe insgesamt näher unter die Lupe genommen, und zwar für die vier großen EU-Länder (Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien). Die Auswertung konzentriert sich auf den Zeitraum 1988 bis 1994.

Ein gravierendes Problem ist der Bruch in der Handelsstatistik der EU, wo mit der Einführung des Binnenmarktprogramms ab 1993 der Intra-EU-Handel nicht mehr vollständig erfaßt wird. Die Autoren thematisieren dieses Problem ausführlich (S. 23) und benutzen für ihre Berechnungen für den Intra-Handel die Exportstatistiken, weil diese gegenüber dem Vorjahr geringere Abweichungen aufweisen

als die Importstatistiken. Zur Kontrolle einiger Aussagen werden diese Intra-EU-Werte auch um 10 % adjustiert, um bestimmte Ergebnisse zu testen. Es ist naturgemäß extrem ungünstig, daß die zu untersuchende Wirkung der geänderten Handelspolitik zeitlich mit diesem statistischen Bruch einhergeht; das Problem wurde, soweit möglich, angemessen berücksichtigt.

Dagegen wird auf einen weiteren Bruch in der Statistik, nämlich die Erweiterung der Bundesrepublik im Oktober 1990, nicht eingegangen. Bei der starken regionalen Aggregation der Berechnungen, die neben der heimischen Produktion nur den Intra-EU-Handel sowie die Summe aller Drittländer zusammenfaßt, dürfte die Verzerrung insgesamt aber gering sein.

IV.3.4 Ergebnisse

Die Anteile der heimischen Produzenten, der anderen EU-Partner und aller übrigen Länder am inländischen Verbrauch haben sich langfristig verändert, und zwar zu Lasten der inländischen Produzenten, d.h. der Markt in den EU-Ländern ist offener geworden, und zwar nicht nur gegenüber den Mitgliedsländern, sondern auch gegenüber dem Rest der Welt. Marktanteilsgewinne im Intra-EU-Handel gingen also nicht zu Lasten dritter Länder. Allerdings wird die Analyse durch die Umstellung der Intra-EU-Statistik im Jahr 1993 stark beeinträchtigt. Der vorgenommene Ausgleich in den Daten für die Jahre 1993 und 1994 zeigt aber die Fortsetzung des längerfristigen Trends.

Die Erklärungsmuster aus den ökonometrischen Berechnungen und denjenigen des computable general equilibrium-Modells beziehen sowohl etwaige Nachfrage- als auch Wettbewerbseffekte des Binnenmarktprogramms ein. Die Berechnungen nach den beiden Methoden sind nur bedingt vergleichbar u.a., weil sich der ökonometrische Ansatz auf weniger Sektoren und Länder bezieht. Gleichwohl weisen die Ergebnisse in die gleiche Richtung und legen nahe, daß das Binnenmarktprogramm eine starke handelsschaffende Wirkung hatte und kaum eine handelsumlenkende (S. 70). Beide Verfahren demonstrieren, daß die Wirkung auf den Extra-EU-Handel mindestens ebenso ausgeprägt war wie die EU-interne Wirkung des Binnenmarktprogramms.

Wieweit der verbesserte Marktzugang für Drittländer eine Folge des Binnenmarktprogramms ist oder einer gleichzeitigen gezielten Liberalisierungspolitik, wird offen gelassen. Tatsächlich erleichtert das Binnenmarktprogramm auch den externen Handel, weil ein Markt mit einem einheitlichen Regelwerk leichter zu beliefern ist als unterschiedlich geregelte nationale Märkte, und die Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesen z.B. sollte auch externen Anbietern zugute kommen.

Insgesamt erweist sich die ökonometrische Methode nach Einschätzung der Verfasser (S. 71) als besser geeignet, den tatsächlich beobachteten Marktanteilsveränderungen nachzuspüren. Die Aussagen für die Sektoren und EU-Länder konzentrieren sich daher hier auf die Ergebnisse der ökonometrischen Berechnungen.

Die gesamten geschätzten Effekte des Binnenmarktprogramms, d.h. die Summe aus den direkten Impulsen auf die Nachfrage und der Wirkung des verstärkten preislichen Wettbewerbs, sind sowohl für alle 15 untersuchten sensiblen *Sektoren* als auch für die Summe der restlichen Industriegüterzweige bzw. die Industrie insgesamt negativ - d.h. die Marktanteile der inländischen Produzenten gehen erwartungsgemäß zurück (vgl. Tab. 4.4, S. 44). Der Rückgang ist am stärksten für Elektronik, Luftfahrzeuge und Büromaschinen. Das sind Bereiche mit relativ hoher Konzentration auf einen oder wenige heimische Anbieter in einzelnen EU-Ländern und großem Anteil öffentlicher Abnehmer, die z.T. sehr preisempfindlich auf die verstärkte Integration im Binnenmarkt reagieren. So nimmt es nicht wunder, daß die Marktanteilsverluste der heimischen Produzenten bei den 15 sensiblen Sektoren im Durchschnitt größer sind als bei den übrigen Industriebereichen. Die geschätzten Marktanteilsgewinne verteilen sich bei den 15 Sektoren im Durchschnitt zu gleichen Teilen auf die anderen EU-Länder und die Drittländer, bei der Industrie insgesamt stärker auf die Drittländer. Sowohl bei diesen Schätzungen als auch bei den tatsächlich beobachteten Marktanteilsveränderungen sollte jedoch im Auge behalten werden, daß die Intra-EU-Anteile auf Grund der Umstellung des Berichtsverfahrens in der EU-Statistik systematisch unterschätzt sein dürften. Dennoch weisen fast alle Sektoren Marktanteilszuwächse für die EU-Lieferanten auf, Ausnahmen sind Bekleidung, Maschinen für die Metallbearbeitung sowie Herstellung und Verarbeitung von Glas.

Bei den meisten Sektoren und im Durchschnitt der Industrie insgesamt sind die geschätzten Marktanteilsgewinne der Drittländer größer als diejenigen der EU-Partner, einzig für die Luftfahrzeuglieferanten aus Drittstaaten werden Marktanteilsverluste errechnet, weil hier die EU-Partner besonders von der technischen Harmonisierung innerhalb der EU und damit einer besseren Ausnutzung der economies of scale profitieren sollten.

Die tatsächlichen Veränderungen der Marktanteile gehen in den allermeisten Sektoren in die gleiche Richtung: Die heimischen Produzenten haben in allen Bereichen (ausgenommen Maschinen für die Metallbearbeitung) an Terrain verloren - bei Elektronik, Luftfahrzeugbau und Büromaschinen sogar noch stärker als geschätzt -, die anderen EU-Länder sowie die Drittstaaten waren die Gewinner, die letzteren häufig stärker als erwartet. Selbst beim Luftfahrzeugbau weisen sie statt der geschätzten Marktanteilsverluste kräftige Steigerungen auf. Auch nach Wirtschaftszweigen ergeben sich also wenig Anzeichen für handelsumleitende Effekte aus dem Binnenmarktprogramm.

Die Ergebnisse für die *einzelnen EU-Länder* (vgl. Tab. 4.6, S. 54) hängen stark von der jeweiligen Industriestruktur ab. Bei relativer Dominanz von Sektoren mit wenig integrierten Märkten in der EU, hoher Konzentration auf einen oder wenige Anbieter oder hohem Anteil öffentlicher Abnehmer fallen die Preiseffekte und Marktanteilsverluste heimischer Produzenten größer aus. Allerdings können diese Einbußen z.T. auch ausgeglichen oder gar überkompensiert werden durch Exporterfolge in andere EU-Länder.

In den 15 besonders sensiblen Industriezweigen weisen die Schätzwerte Preis- und Kostensenkungen für alle vier untersuchten großen EU-Länder aus, für Deutschland ist der Rückgang am geringsten. Die Hauptunterschiede ergaben sich bei den geschätzten Veränderungen der Marktanteile der heimischen Produzenten: Einzig in Deutschland nehmen diese Marktanteile zu, in den übrigen drei Ländern dagegen gehen sie zurück. In Italien und Frankreich geht das vor allem zugunsten der anderen EU-Lieferanten, im Vereinigten Königreich zugunsten der übrigen Anbieter. In Deutschland gewinnen neben den heimischen Produzenten die Drittstaaten zu Lasten der übrigen EU-Länder. Der verstärkte Wettbewerb stärkt die Marktposition der heimischen Anbieter, die größten (negativen) Wirkungen auf den Wettbewerb treten bei den vorher stärker geschützten Märkten der Netto-Importländer auf.

Soweit sie in der (verbalen) Auswertung der Ergebnisse (S. 45 ff.) für die 15 sensiblen Branchen in der Studie explizit als statistisch signifikant erwähnt werden,⁴⁶ ergeben sich Abweichungen in den *Vorzeichen* der geschätzten durchschnittlichen Entwicklung für Deutschland bei folgenden Sektoren:

- Bei Kessel- und Behälterbau sowie bei Maschinen für die Metallbearbeitung verlieren die heimischen Produzenten Marktanteile, wobei im Kessel- und Behälterbau auch die Kosten und Preise steigen;
- im Luftfahrzeugbau geht der Marktanteil der Drittländer zurück.

Leider weist die Studie die tatsächliche Veränderung der Marktanteile nicht nach Ländern aus, so daß ein Vergleich der geschätzten mit der tatsächlichen Entwicklung - analog zu der Übersicht über die Sektorentwicklung - für Deutschland nicht möglich ist.

IV.3.5 Politischer Handlungsbedarf

Das Binnenmarktprogramm hat die Integration innerhalb der EU zweifellos gefördert, dennoch ist die Segmentierung der Märkte nicht völlig beseitigt worden. Als Aufgabe bleibt, das Binnenmarktprogramm auch zu vollenden - z.B. auf dem Gebiet der Steuerharmonisierung. In der Handelspolitik ist die wichtigste Aufgabe die Integration Mittel- und Osteuropas. Der bereits durch die Europa-Abkommen vorgezeichnete Weg muß durch Beitrittsverhandlungen weiter verfolgt werden. Gleichzeitig sollten die in den Kooperationsabkommen mit den GUS-Staaten, insbesondere mit Rußland und der Ukraine in Aussicht gestellten Verhandlungen über Freihandelsabkommen in Gang gesetzt werden.

Auch wenn sich keine Anzeichen für eine Abschottung Europas im Verlauf der Implementierung des Binnenmarktprogramms gezeigt haben, bleibt die Markttöffnung gegenüber den anderen Drittstaaten und die Umsetzung der in der WTO vereinbarten Liberalisierungsschritte als notwendige Ergänzung zur Integration Europas. Wichtige Bereiche wie der Agrarhandel und die vereinbarte Beendigung des

⁴⁶ Die Autoren beziehen sich dort auf Angaben in detaillierten Tabellen, die nicht publiziert wurden.

Quotensystems im Textilhandel harren noch der Liberalisierung. Zudem muß von den exportorientierten Ländern Sorge getragen werden, daß nicht durch eine überzogene Antidumpingpolitik Partikularinteressen nachgegeben wird, die der Gesamtwirtschaft abträglich sind.

IV.3.6 Bewertung

Eingedenk der - theoretischen und praktischen - Schwierigkeit, die tatsächliche Handelsentwicklung auf einzelne Wirkungsfaktoren zurückzuführen und deren etwaigen Einfluß zu quantifizieren, haben die Autoren verschiedene methodische Wege beschritten und ihre Ergebnisse mit der gebotenen Zurückhaltung interpretiert. Auch die statistischen Probleme - die kurze Zeitspanne nach Einführung des Binnenmarktprogramms sowie vor allem der damit einhergehende Bruch in der statischen Erfassung des innergemeinschaftlichen Handels - wurden thematisiert und soweit wie möglich ausgeglichen.

Die Kernaussage der Studie, daß mehr Handelsschaffung als Handelsumlenkung zu beobachten ist, wird plausibel dokumentiert. Allerdings sind die Ergebnisse im Detail, insbesondere für einzelne EU-Länder (Deutschland) nicht nachvollziehbar, weil die entsprechenden statistischen Unterlagen, auf die sich die Autoren beziehen, nicht veröffentlicht sind. Die quantitativen Verfahren sind jedoch methodisch sauber durchgeführt worden. Unzulänglichkeiten und Schwierigkeiten werden von den Autoren transparent gemacht, so daß angesichts des Problems des kurzen Zeithorizonts keine grundsätzliche Verbesserung des Ansatzes möglich zu sein scheint.

Literatur

- Bakhoven*, Anton F. (1990): An Alternative Assessment of the Macro-Economic Effect of "Europe 1992". In: Siebert, Horst (Hrsg.), *The Completion of the Internal Market*, Tübingen.
- Baldwin*, Richard (1989): The growth effect of 1992. In: *Economic Policy*, No. 9, October 1989, S. 247-281.
- Buigues*, P., F. *Ilzkovitz*, J.-F. *Lebrun* (1990): The impact of the internal market by industrial sector: the challenge for the Member States, *European Economy*, Special Issue, Luxemburg.

IV.4 Zugang von Drittländern zu Europäischen Märkten (University of Sussex & South Bank University)

IV.4.1 Einführung

Eine wesentliche Komponente des Binnenmarktprogramms war der Abbau von nicht-tarifären Barrieren (NTB) für den Handel mit Waren und Dienstleistungen zwischen den Mitgliedstaaten. Sie beruhten zumeist auf nationalen Vorschriften und hatten trotz des Gemeinsamen Marktes in vielen Fällen einer Segmentierung des Marktes Vorschub geleistet. Obwohl direkt auf den Intra-EU-Handel gerichtet, verändert die Beseitigung dieser Handelshemmnisse auch die Zugangsbedingungen zum Europäischen Markt für Drittländer. Aufgabe der Studie war es, Art und Richtung der Veränderungen durch das Binnenmarktprogramm zu identifizieren und zu bewerten. Nicht gefragt war in dieser Teilstudie eine Quantifizierung veränderter Handelsströme aufgrund von Wachstums- und Nachfrageeffekten, um Überschneidungen mit der Studie über Handelsschaffung und Handelsumlenkung zu vermeiden (S. 5). Hier war es zunächst Aufgabe, den status quo ante zu dokumentieren und die Vielzahl nationaler Restriktionen zu erfassen.

Dabei ergibt sich zunächst das grundsätzliche Problem, aus der Art der Behinderung Rückschlüsse auf das Ausmaß der protektionistischen Wirkung zu ziehen. Selbst in relativ eindeutigen Fällen wie bei quantitativen Importrestriktionen mit voll ausgeschöpften Quoten oder auf nationale Firmen beschränkten öffentlichen Beschaffungen ist es schwierig, den Grad der Behinderung zu bestimmen. Entsprechend vage muß die Bewertung der Wirkung ihrer Beseitigung bleiben.

Hinzu kommt, daß viele Veränderungen von Marktzutrittsbedingungen in der fraglichen Zeit nicht nur dem Binnenmarktprogramm zuzurechnen sind, sondern auch andere Ursachen haben: Beispielsweise die Liberalisierung für mitteleuropäische Länder in den Europa-Abkommen, die Aussetzung oder Aufhebung von mengenmäßigen Beschränkungen (QR) für GUS-Staaten oder die Öffnung des öffentlichen Beschaffungswesens im Rahmen der WTO.

Den Autoren der Studie ist dies wohl bewußt (S. 6), und sie versuchen im Einzelfall, die Veränderungen durch das Binnenmarktprogramm soweit wie möglich zu isolieren unter Hinweis auf andere - z.T. wichtigere - Veränderungen.

IV.4.2 Methoden

Die Studie hat zwei getrennte Teile mit unterschiedlichen Methoden. Im *ersten Teil* werden in deskriptiver Form

- der Zustand vor Einführung des Binnenmarktprogramms dargelegt und in Einzelfällen (QR) mit Indikatoren dokumentiert,

- die Veränderungen durch das Binnenmarktprogramm geschildert und
- ihre mutmaßliche Wirkung auf die Marktzutrittsbedingungen für Drittländer analysiert.

Im *zweiten Teil* werden partielle Gleichgewichtsmodelle benutzt, um die Wirkungen des Binnenmarktprogramms in zwei ausgewählten Sektoren - Bekleidung und Schuhe - zu quantifizieren. Hier ging es einmal um den Ersatz nationaler Importbeschränkungen durch EU-weite Quoten (Bekleidung) und zum anderen um die ersatzlose Aufhebung (Ausnahme China) von nationalen QR (Schuhe). Die Modelle wurden jeweils mit den Daten für die beiden Jahre 1988 und 1994 kalibriert, wobei notwendige Parameter (z.B. für Elastizitäten) der Literatur entnommen wurden. Diese Analyse wurde durch zwei empirische Teile ergänzt:

1. Eine Untersuchung der Entwicklung des inländischen Verbrauchs in den beiden Sektoren und der Veränderung der Marktanteile von heimischen Produzenten, Lieferanten aus anderen EU-Ländern und solchen aus Drittländern.
2. Eine Dokumentation der Ausnutzung von Quoten, um ihre restriktive Wirkung zu überprüfen.

Die Sektoranalyse wurde vervollständigt durch eine ausführliche Auswertung (englischsprachiger) Untersuchungen für diese Sektoren aus den letzten zehn Jahren (S. 157-167).

IV.4.3 Datenbasis

Im ersten Teil beschränkt sich die datengestützte Analyse auf die Auszählung von Tariflinien mit nationalen QR und deren Kombination mit Importdaten (Harmonisiertes System) von Eurostat für das Jahr 1992, die hier in stark aggregierter Form veröffentlicht werden, z.T. für die einzelnen EU-Länder.

Im zweiten Teil wird die EU-Statistik für die Quotenausnutzung nach Kategorien des Multifaserabkommens für die Jahre 1989 bis 1994 benutzt und für ausgewählte Länder (China, Hongkong, Indien, Indonesien, Südkorea, Polen) dokumentiert (S. 169-176). Die benutzte Importstatistik (in ECU und Tonnen) von Eurostat nach dem Harmonisierten System für die Jahre 1988 bis 1994 hat keine (wesentlichen) Brüche. Wo frühere Jahre oder andere Berichtsländer angegeben werden (in der Übersicht über die Entwicklung des inländischen Verbrauchs, S. 114 f.), beziehen sie sich auf andere Untersuchungen (Panorama of EU Industry der Europäischen Kommission) bzw. konsistente Daten von der OECD (STAN Database, S. 115).

IV.4.4 Ergebnisse

Insgesamt kommen die Autoren auch dieser Studie zu dem Ergebnis, daß die Drittländer von der Einführung des Binnenmarktprogramms mehr profitieren als sie verlieren, was nicht ausschließt, daß einzelne Drittländer in einzelnen EU-Ländern ihre begünstigte Behandlung verlieren oder mit

einzelnen Produkten nun unter stärkere Konkurrenz anderer Drittländer geraten, die vorher - z.B. durch mengenmäßige Beschränkungen - behindert wurden.

Die erzielten Erfolge bei der Beseitigung nicht-tarifärer Hemmnisse für den Handel mit Waren und Diensten nutzen in den meisten Fällen den Drittländern ebenso wie den Mitgliedsländern der EU. Die Autoren haben dabei ein breites Spektrum von NTBs erfaßt (s. Synopse). Im einzelnen kommen sie zu folgenden Ergebnissen:

- *Nationale Handelshemmnisse*: Ihr Wegfall begünstigt die Betroffenen, die Wirkung ist produkt- und länderspezifisch. Die meisten Handelshemmnisse betrafen Textilien; sie werden nun aber EU-weit fortgesetzt. Die Hauptprofiteure sind die Länder Ost- und Südasiens, die vorher am häufigsten von nationalen QR betroffen waren.
- *Technische Handelshemmnisse*: Ihre Harmonisierung und Standardisierung nützen allen Ländern, obwohl es dabei in einigen EU-Ländern und bei einzelnen Produkten durchaus auch zu strengeren Vorschriften kam. Im Falle der gegenseitigen Anerkennung von nationalen Vorschriften innerhalb der EU werden unter Umständen eher Drittländer begünstigt, die sich das importierende EU-Land mit den niedrigsten Anforderungen aussuchen können, während die EU-Produzenten den Vorschriften ihres Heimatstandortes genügen müssen.
- *Hemmnisse für Dienstleistungen und Niederlassungsrecht*: Hier nutzen Erleichterungen vor allem den Ländern, die sich in der EU niederlassen und durch ihre Präsenz den besseren Marktzugang gewinnen.
- *Hemmnisse im wirtschaftlichen Umfeld*: Eine Änderung gesetzlicher Vorschriften erleichtert unter Umständen die Geschäfte von Ausländern in der EU und den Intra-Firmenhandel mit Extra-Produkten.
- Im *öffentlichen Beschaffungswesen* bleiben - trotz einiger Liberalisierung - auch Hemmnisse innerhalb der EU und weiterhin die Diskriminierung von Drittländern.
- In den *regulierten Sektoren* Energie und Telekommunikation nützen die ansatzweisen Liberalisierungsschritte Drittländern zunächst kaum, wohl aber künftig: dann jedoch nur solchen Firmen, die sich in der EU niederlassen oder Ländern mit speziellen Abkommen mit der EU (USA, Israel).

Das Binnenmarktprogramm hat die Marktzugangsbedingungen durch den Wegfall nationaler QR, die Harmonisierung und Verringerung der Zollformalitäten, die erhöhte Transparenz und gesetzliche Sicherheit und die damit verbundene Verminderung der Marktsegmentierung auch für Drittländer verbessert (S. 3). Die ausländischen Lieferanten sind davon unterschiedlich betroffen, bei insgesamt besserem Zugang können einzelne auch eine Verschlechterung erfahren (S. 91). In begrenzten Bereichen (Finanzdienstleistungen, öffentliches Beschaffungswesen) bleibt auch im Binnenmarkt eine gewisse Diskriminierung - wie sie übrigens auch in den Drittländern herrscht. Sie wird aber hier - wie auch von der WTO - geringer eingeschätzt als vor Einführung des Binnenmarktprogramms.

**Binnenmarktprogramm (BMP) und veränderte Zugangsbedingungen
zum Markt der EU für Drittländer**

Hemmnisse vor Einführung des BMP	Wirkung auf Drittländer	Art der Veränderung durch das BMP	Mögliche Wirkungen auf Drittländer
Mengenmäßige Beschränkungen (QR) in EU-Ländern	Diskriminierung zwischen EU- und Nicht-EU-Ländern	Wegfall von QR	Besserer Zugang
		Substitution durch EU-QR	Komplexe Veränderung
	Diskriminierung zwischen Drittländern	Wegfall von QR	Besserer Zugang für einige, mehr Wettbewerb für andere
		Substitution durch EU-QR	Komplexe Veränderung
Physische Barrieren zwischen EU-Staaten (z.B. Grenzkontrollen)	Keine Differenzierung gegenüber inländischen Produzenten	Wegfall	Erleichterung des Marktzugangs
Technische Hemmnisse (z.B. Normen und Standards)	Keine Differenzierung	Gegenseitige Anerkennung	Zugang zu neuen Märkten, mehr Wettbewerb in alten
		Harmonisierung	Komplexe Veränderung
	Diskriminierung zwischen Drittländern (z.B. bei gegenseitigen Abkommen)	Gegenseitige Anerkennung	Zugang zu neuen Märkten, mehr Wettbewerb in alten
		Harmonisierung	Komplexe Veränderung
Hemmnisse für Dienstleistungen, Niederlassung, Kapitalbewegungen	Keine Differenzierung	Hauptsächlich Liberalisierung	Erleichterte Niederlassung
Hemmnisse im wirtschaftlichen Umfeld (Recht zum Schutz des geistigen Eigentums, Unternehmensrecht, Steuern, Medien)	Keine Differenzierung	Hauptsächlich Annäherung	Einfachere Geschäftsbedingungen
Öffentliches Beschaffungswesen	Keine Differenzierung	Teilweise Liberalisierung	Mischung aus Öffnung und fortgesetzter Diskriminierung
Hemmnisse in regulierten Sektoren (z.B. Energie und Telekommunikation)	Keine Differenzierung	Hauptsächlich Liberalisierung	Verbesserter Zugang
<i>Quelle: External access, S. 16.</i>			

Bei der Bewertung der Ergebnisse kommen die Autoren zu dem Schluß, daß der Abbau der Differenzen in der Handelspolitik der EU-Länder und derjenige der innergemeinschaftlichen Grenzkontrollen direkt und unmittelbar der wichtigste Aspekt des Binnenmarktprogramms für Drittländer sei (S. 89). Mittelbar dagegen dürfte die Verringerung der technischen Hemmnisse die größere Wirkung haben. Als indirekte und längerfristige Folge des Binnenmarktprogramms sehen sie die verbesserten Niederlassungsbedingungen für ausländische Firmen an, dies insbesondere im Bereich der Finanzdienstleistungen. Hier allerdings beschränken sie sich auf Länder mit Reziprozitätsvereinbarungen bzw. WTO-Mitglieder.

Unterschiedliche *Ergebnisse für die EU-Länder* werden hauptsächlich im Zusammenhang mit der Häufigkeit von nationalen Mengenbeschränkungen und der Anrufung von Artikel 115 des EWG-Vertrages diskutiert.⁴⁷ Der Rekurs auf Artikel 115 gilt als Indikator für die Durchsetzung von nationalen Alleingängen (S. 51). Allerdings bietet die Anrufung von Artikel 115 keinerlei Vorstellung von der Größenordnung des betroffenen Handels. Frankreich, Irland und Italien waren die häufigsten Benutzer von Artikel 115, Deutschland hatte ihn im angegebenen Zeitraum (1984 bis 1992) kein einziges Mal angerufen (S. 53). Insgesamt war der Rückgriff auf Artikel 115 bereits seit Inangriffnahme des Binnenmarktprogramms stark zurückgegangen. Die Angaben über nationale QR sind trotz genauer Quellenangabe im Detail nicht nachvollziehbar.⁴⁸ Darüber hinaus weisen die Autoren selber darauf hin (S. 33), daß ein bloßes Auszählen von Tariflinien mit (genehmigten) Mengenbeschränkungen, selbst wenn man sie in Beziehung setzt zu der Gesamtzahl von Tariflinien eines Kapitels der Kombinierten Nomenklatur, wenig über ihre Bedeutung für den Handel aussagt:

- Die in der Verordnung genannten - möglichen - Beschränkungen müssen gar nicht angewandt worden sein;⁴⁹

⁴⁷ Gemäß diesem Artikel konnte die Kommission einzelne Mitgliedsländer ermächtigen, restriktionierte Waren von der Gemeinschaftsbehandlung auszunehmen, um so "unzulässige" Einfuhren über andere EU-Länder zu kontrollieren und ggf. zu unterbinden.

⁴⁸ Als Quellen werden die EWG-Verordnungen Nr. 196 und 197/91 sowie "Eurostat" - offenbar als Referenzrahmen für die Anzahl der Tariflinien je Kapitel des Harmonisierten Systems bzw. der Kombinierten Nomenklatur - genannt. EWG-Verordnung Nr. 197/91 enthält nur Tariflinien, die einer nationalen oder gemeinschaftlichen Überwachung unterliegen, die für die zitierte Aufstellung von Tariflinien mit QR also irrelevant sind. Im Anhang der Verordnung Nr. 196/91 sind alle Tariflinien mit Mengenbeschränkungen für Nicht-Staatshandelsländer in einem oder mehreren EU-Ländern aufgelistet. Zählt man sie zusammen, ergeben sich bei einigen Kapiteln andere Zahlen als die in Tabelle 4.2, S. 34, genannten. In keiner der beiden Verordnungen sind z.B. Tariflinien aus Kapitel 65 (Kopfbedeckungen und Teile davon) genannt, die hier die Tabelle anführen.

⁴⁹ In der Verordnung Nr. 196 selbst sind "mengenmäßige Beschränkungen ohne mengenmäßige Begrenzung" enthalten (ABl. der EG, L 21, S. 3, Fußnoten 19, 35, 36 und 39).

- selbst dort, wo es QR gibt, bleibt ihr Verhältnis zum tatsächlichen Handelsvolumen bzw. -potential offen;⁵⁰
- ob nur ein Land darunter fällt oder mehrere bzw. alle Lieferländer betroffen sind, bleibt unerwähnt.

Das gleiche gilt für die gesonderte Aufstellung für die Importe aus Staatshandelsländern. Zudem wurden die meisten dieser Länder 1992 (ABl. der EG L 56) und 1993 (L 105) im Zuge der Europa-Abkommen aus der Liste gestrichen und die Mengenbeschränkungen bereits vorher ausgesetzt bzw. aufgehoben. In der weiteren Analyse bleiben sie dann auch meist unberücksichtigt.

Auch die Erweiterung der Betrachtung von nationalen QR gegenüber Nicht-Staatshandelsländern um Importwerte trägt wenig mehr zur Erkenntnis bei:

1. Es werden nur solche Kapitel ausgewiesen, die in der ersten Aufzählung nicht erfaßt sind, d.h. die Verknüpfung von Häufigkeit und Umfang bleibt aus.
2. Die Berechnungen der betroffenen Importe (import coverage ratios) sind sehr vage: Sie betreffen, soweit erkennbar, nicht die Importe von beschränkten Tariflinien der QR-verhängenden EU-Länder aus betroffenen Lieferländern, sondern diejenigen der EU insgesamt aus *allen* Drittländern.

Die zur Abschätzung der Wirkung von Mengenbeschränkungen auf Drittländer (S. 43 f.) benutzte Gegenüberstellung von Marktanteilen von Hauptlieferanten mengenbegrenzter Produkte in QR-anwendenden EU-Ländern und in solchen ohne QR scheint wenig aussagefähig, weil die einzelnen EU-Länder typischerweise unterschiedliche geographische Bezugsquellen haben und der EU-Durchschnitt daher schlecht als Maßstab für die Diskriminierung von Lieferländern taugt.

Da die Autoren selbst die Aussagefähigkeit der von ihnen gewählten Indikatoren für die nationalen QR stark einschränken, befremdet es um so mehr, mit welcher Akribie sie ausgebreitet werden. Da die EU bzw. die EU-Länder die tatsächlich von QR betroffenen Einfuhren (mit Ausnahme von Textilien unter dem MFA) nicht publizieren, hätte *eine* Übersicht über die import coverage ratios für die Warengruppen mit (in den zitierten EG-Verordnungen registrierten) Mengenbeschränkungen eine vergleichsweise aussagefähige Vorstellung über relevante Bezugs- und Lieferländer sowie die sektoralen Schwerpunkte vermitteln können.

⁵⁰ In einer anderen Tabelle (S. 41 f.) dokumentieren die Verfasser z.B. eine Aufstellung von EU-Ländern und Produkten mit Mengenbegrenzungen ohne tatsächliche Importe im Jahr 1992. Die Schlüsse, die die Verfasser daraus ziehen (S. 40 und 55), daß die (möglichen) QR die Importe total verhindert haben, erscheinen allerdings angesichts der fehlenden Informationen über die tatsächliche Anwendung der generell genehmigten QR fraglich.

Im ganzen zeigen die vielfachen Aufzählungen jedoch das bekannte Bild:

- Die meisten bilateralen Beschränkungen bestanden bei Textilien, elektrischen Maschinen und Kraftfahrzeugen (S. 26);⁵¹
- die EU-Länder, die am häufigsten von Artikel 115 des EWG-Vertrages Gebrauch machten, waren Frankreich, Irland, Italien, Spanien und Großbritannien (S. 55);
- die am stärksten betroffenen Lieferländer waren die Staatshandelsländer, Japan und südost-asiatische Staaten (S. 44).

Für die beiden im 2. Teil der Studie gesondert untersuchten Sektoren - Textilien und Schuhe - kommen die Autoren zu dem Schluß, daß auch hier das Binnenmarktprogramm den Zugang für Drittländer zum Markt der EU erleichtert hat (S. 143). Der Marktanteil der Drittstaaten hat stark zugenommen, die inländische Produktion ging zurück. Dieser bereits vor Implementierung des Binnenmarktprogramms zu beobachtende Trend hat sich 1993 und 1994 stark beschleunigt (S. 114 ff.). Für Deutschland tritt diese Beschleunigung allerdings bereits 1991 auf, vermutlich als statistische Folge der Vereinigung.

Anhand des partialen Gleichgewichtsmodells zeigen die Autoren, daß bei Schuhen, wo die nationalen QR wegfielen und nur für China durch EU-weite ersetzt wurden, die Importe aus Drittländern stark anstiegen und die Preise fielen.⁵²

Bei Textilien, wo die nationalen QR durch gemeinsame ersetzt wurden, reagieren die Simulationsrechnungen mit dem Modell nicht auf die Einführung des Binnenmarktprogramms, weil unterstellt wird, daß die EU-weiten Quoten exakt der Summe der vorherigen nationalen entsprechen. Aus der Statistik der Quotenausnutzung (S. 169-176) folgern die Autoren jedoch, daß die EU-weiten Quoten die Ausnutzung für die Lieferländer erleichtert hat, wobei offen bleibt, wieweit die Lieferländer ihren Absatz flexibler innerhalb der EU verteilen konnten (S. 125) oder von der einfacheren Administration der Quoten profitierten (S. 144). Generell läßt sich jedenfalls auch bei Textilien eher ein verbesserter Marktzugang für Drittländer konstatieren. Die Ergebnisse für die beiden untersuchten Sektoren lassen sich nach Ansicht der Autoren im großen und ganzen auch auf andere Sektoren mit vormals nationalen Beschränkungen, die durch das Binnenmarktprogramm wegfallen, übertragen. Dies gilt besonders dort, wo sie nicht - wie bei Textilien - durch EU-weite Beschränkungen ersetzt werden.

⁵¹ An anderer Stelle (S. 55) bieten die Autoren allerdings eine andere Auflistung: Neben den bereits genannten Textilien und Kraftfahrzeugen noch Schuhe und Agrarprodukte unter Auslassung von elektrischen Maschinen.

⁵² Trotz der Beschränkungen rückte China aber vom drittgrößten (1990) zum Hauptlieferanten der EU auf (S. 143).

IV.4.5 Politischer Handlungsbedarf

Generell erleichtert jeder weitere Schritt zur Vereinheitlichung des Binnenmarktes, d.h. jeglicher Abbau von Handelshemmnissen zwischen den EU-Mitgliedern, auch den Marktzugang für Drittländer - sofern es bei dem Kerngrundsatz bleibt: Ausländer werden nicht schlechter behandelt als EU-Partner. Statt aber, wie ansatzweise bisher, z.B. bei Finanzdienstleistungen oder bei der Öffnung bisher regulierter Sektoren, gegenüber Drittländern auf Reziprozität und bilaterale Verträge zu dringen, sollte die EU nach unserer Meinung diese Aktivitäten verstärkt multilateral, z.B. in der WTO, verfolgen.

IV.4.6 Bewertung der Studie

Im ganzen handelt es sich um eine sorgfältige und umfassende Analyse der veränderten Marktzutrittsbedingungen, die in ihrer vorsichtig wägenden Bewertung trotz einiger Unstimmigkeiten in der statistischen Dokumentation der nationalen QR überzeugt. Angesichts der methodischen und analytischen Schwierigkeiten, einzelne Einflußfaktoren auf dem komplexen Markt von Waren und Diensten zu isolieren, haben die Autoren sich konsequent bemüht, die Veränderungen durch das Binnenmarktprogramm zu dokumentieren und zu bewerten. Ihrer Kernaussage, daß das Binnenmarktprogramm den Marktzutritt für Drittländer eher verbessert als verschlechtert hat, ist zuzustimmen.

Teil V: Auswirkungen auf Wettbewerb und Skaleneffekte

V.1 Preiswettbewerb und Preiskonvergenz (DRI Europe Ltd.)

1988 wurde von der Europäischen Kommission durch den im Zuge des Binnenmarktes steigenden Wettbewerb eine Konvergenz der Preise auf niedrigerem Niveau prognostiziert. In der Studie wird untersucht, ob und in welchen Märkten diese Konvergenz erfolgt ist. Es werden Gründe für bestehende Preisdivergenzen dargestellt. Anhand eines ökonometrischen Modells wird der Einfluß einzelner Faktoren untersucht, um festzustellen, ob bestehende Preisdivergenzen im Widerspruch zu einem funktionierenden Binnenmarkt stehen.

V.1.1 Zentrale Ergebnisse

Von 1980 bis 1993 ist es innerhalb der EU (12) vor allem bei den Konsum- und Investitionsgütern zu einer Preiskonvergenz mit zunehmender Geschwindigkeit gekommen, während im Dienstleistungssektor der Konvergenztrend nicht so ausgeprägt war (S. 2). Für 86 von insgesamt 174 Waren- und Dienstleistungskategorien gab es eine statistisch signifikante Änderung der Preisvarianzen; bei 78 kam es zur Konvergenz, während nur für 8 Kategorien, z.B. im Energie- und Bausektor eine Preisdivergenz herausgefunden wurde (S. 89, siehe Appendix D). Die Tendenz der Preiskonvergenz war in Spanien, Portugal und Griechenland am größten (S. 17). Insgesamt sind die beobachteten Preisunterschiede zwischen den EU-Ländern generell größer als die innerhalb eines Landes (S. 44).

Die unterschiedlichen Sätze der Mehrwertsteuer sowie die zwischen 1980 und 1993 vorgenommenen Änderungen in der Höhe der MWSt scheinen insgesamt keinen Einfluß auf die Preisstrukturentwicklung gehabt zu haben (S. 35), auch wenn sie in einzelnen Produktkategorien, vor allem im Bereich der Lebensmittel deutlich zur Preisdispersion beitragen (S. 42). Die spezifischen Verbrauchsteuern vergrößern allerdings die jeweilige Preisdifferenz zwischen den Ländern (S. 39).

Die detailliertere Analyse der einzelnen 174 Güter- und Dienstleistungskategorien zeigt, daß vier der zehn Kategorien, in denen die Preise 1993 am stärksten variierten, zum Gesundheitswesen gehören. Es wird hieraus geschlossen, daß das Gesundheitswesen zu den am stärksten regulierten Sektoren gehört, zusammen mit dem Energiesektor, der Wasserversorgung und dem Schienenverkehr (S. 56).

Anhand einer Regressionsanalyse der Daten von 1993 wird getestet, ob ein Zusammenhang zwischen dem Pro-Kopf-Einkommen in den einzelnen Mitgliedstaaten und den Preisdivergenzen im Dienstleistungssektor besteht (S. 74). Allerdings läßt sich nur für 19 der 37 betrachteten Dienstleistungen eine (positive) Abhängigkeit vom Pro-Kopf-Einkommen feststellen (vor allem Marktdienstleistungen), während für die anderen 18 Dienstleistungen keine Korrelation nachgewiesen werden konnte. Dies betrifft vor allem Leistungen in stärker regulierten Sektoren wie das Gesundheitswesen, die Wasserversorgung, aber auch die Post, Telekommunikation und den Schienenverkehr (S. 73).

Die Studie kommt zu folgenden weiteren Ergebnissen:

- Es besteht ein lediglich leicht negativer Zusammenhang zwischen Abwertungen und Preiskonvergenz (S. 97 ff.).
- Es ist eine Zunahme der Produktkategorien, deren Preisvariationskoeffizient 30 % nicht überschreitet, von 25 % (1980) auf 34 % (1993) zu verzeichnen. Vor allem im Bereich haltbarer Konsumgüter und Investitionsgüter konnte ein deutlicher Anstieg festgestellt werden (S. 103 f.).
- Signifikante Preiskorrelationen ergaben sich einerseits für Deutschland, die Niederlande, Belgien, Luxemburg und Dänemark. Weiter konnte eine Korrelation der Preise Italiens, Portugals und Griechenlands seit 1985 und Spaniens seit 1990 festgestellt werden. Die Preise Großbritanniens und Irlands zeigten ebenfalls eine Korrelation, auch wenn diese eine abnehmende Tendenz aufweist. Die französischen Preise sind lediglich leicht mit den belgischen korreliert (S. 105 f.).

Preiskonvergenz wird jedoch weder als eine notwendige, noch als eine hinreichende⁵³ Bedingung für einen vollkommenen europäischen Markt, in dem Arbitrage nicht durch gesetzliche Regelungen des Staates oder von Unternehmen behindert wird (S. 109), angesehen (S. 13). Demnach stellt die Abwesenheit von Preiskonvergenzen nicht unbedingt ein Versagen des Binnenmarktes dar. Strukturelle Faktoren,⁵⁴ Verhaltensfaktoren⁵⁵ und politische Faktoren⁵⁶ können einen Preisausgleich bzw. eine Preiskonvergenz verhindern. Strukturelle Faktoren stehen, im Gegensatz zu den beiden anderen, nicht im Widerspruch zu einem einheitlichen Markt.

Bei der Beurteilung der Preiskonvergenz wird ebenfalls nach Güterarten differenziert. Nur für handelbare Güter wird eine Preiskonvergenz erwartet, während für die meisten Dienstleistungen und den Bausektor eine Preiskonvergenz weitgehend ausgeschlossen wurde (S. 112, S. 131). Weiter wird unterschieden zwischen homogenen und horizontal differenzierten Gütern, für die die prognostizierte Konvergenz der Preise auch zum Großteil eingetreten ist (S. 7, S. 124), und vertikal differenzierten Gütern. Letztere werden wiederum nach ihrer Forschungs- und Werbeintensität gegliedert. Die Preise besonders werbeintensiver Waren differieren relativ stark. Trotzdem wurde auch bei diesen Produkten, wie z.B. im Lebensmittelmarkt Speiseöl und Süßwaren oder alkoholische Getränke, eine Konvergenz festgestellt (S. 7, S. 135). Für Güter, die lediglich forschungsintensiv sind (z.B. Ersatzteile für Kraftfahrzeuge und Computer), wurde eine leichte Preisdivergenz festgestellt. Die Preisdisparität

⁵³ Preiskonvergenz ist nicht hinreichend, da bspw. auch Absprachen bzw. Multinationale Konzerne eine Preiskonvergenz hervorrufen kann, auch wenn diese nicht aus den gewünschten Effizienzsteigerungen eines einheitlichen Marktes resultiert.

⁵⁴ Unterschiedliche Präferenzen, hohe Transportkosten oder vertikale Produktdifferenzierung (S. 110).

⁵⁵ Z.B. Marktabspraken, Distributionskontrollen, Schaffung bzw. Erhöhung von Marktzutrittsschranken.

⁵⁶ Nationale Gesetzgebung und Regulierungen.

der Waren, die sowohl werbe- als auch forschungsintensiv sind (z.B. Waschmaschinen etc.), ist laut Ergebnissen der Studie konstant auf hohem Niveau. Allerdings scheint ein erhöhter Import aus Drittländern die Preisdivergenzen in diesen Märkten zu reduzieren (S. 7).

Die vorgenommene Regressionsanalyse, die den Einfluß struktureller und quantifizierbarer politischer Faktoren (anhand des Variationskoeffizienten der MWSt, des Variationskoeffizienten der jeweiligen Nachfrage und der Existenz von nichttarifären Handelshemmnissen) sowie den Einfluß von Art und Intensität des Wettbewerbs auf die Preisunterschiede innerhalb der EU prüfen soll, läßt folgende Schlüsse zu (S. 138 ff.): Viele der bestehenden Preisdifferenzen innerhalb der EU (9), vor allem in den forschungs- und werbeintensiven Produktkategorien, werden durch strukturelle Faktoren bzw. Qualitäts- statt Preiswettbewerb erklärt (S. 147). Unterschiede in der nationalen Politik und Gesetzgebung sowie in den Konsumentenpräferenzen haben ebenfalls einen signifikant positiven Einfluß auf die Preisdifferenzen (S. 142), während eine verstärkte Internationalisierung des Marktes die Preisdisparitäten verringert. So werden z.B. auch durch die Präsenz multinationaler Unternehmen Preisunterschiede abgebaut (S. 147). In Märkten, in denen keine nichttarifären Handelshemmnisse mehr bestehen, bzw. diese unwirksam geworden sind, haben Verhaltens- und politische Faktoren wie z.B. unterschiedliche Besteuerung eine geringere Wirkung. Preisdisparität wird in diesem Fall vielmehr durch strukturelle Faktoren erklärt (S. 143). Die vorgenommene Regression zeigt, daß sich ca. 30 % der Abweichung der abhängigen Variablen (Preisdivergenz) durch die in der Regression verwendeten erklärenden Variablen erklären läßt. Der Rest ist auf Verhaltensfaktoren sowie auf weiter bestehende politische Barrieren zurückzuführen (S. 137).

Die vier durchgeführten Fallstudien⁵⁷ machen ebenfalls deutlich, daß es neben strukturellen Faktoren noch Verhaltens- und politische Faktoren gibt, die sowohl den Handel als auch die Preiskonvergenz behindern. Als Beispiel für politische Faktoren werden im Mineralwasser- und alkoholfreien Getränkemarkt fehlende Standardisierungen (S. 162), im Markt der "weißen Waren" (Waschmaschinen etc.) unterschiedliche Regulierungen, gerade auch im Umweltbereich (S. 172), im Bausektor unterschiedlich hohe Anforderungen an die Ausbildung und Vertragsabschlüsse (S. 184) und im Süßwarenmarkt divergierende Wettbewerbsregelungen und Mehrwertsteuersätze (S. 197) genannt.

V.1.2 Datengrundlage

Die Analyse stützt sich auf Daten von Eurostat. Es handelt sich hierbei um nationale Preise von 174 verschiedenen Güter- und Dienstleistungskategorien, bezogen auf den EU-Durchschnitt des jeweiligen Jahres. Deshalb kann hier lediglich untersucht werden, ob in dem betrachteten Zeitraum eine Preiskonvergenz stattfindet, aber nicht auf welchem Niveau (S. 199). Weiter sind einige Preise der Produktkategorien inklusive Mehrwert- und sonstiger Verbrauchsteuern ausgewiesen, während andere

⁵⁷ Mineralwasser, weiße Waren, Bau und Süßwaren.

abzüglich der Mehrwertsteuer in die Berechnung eingehen, was zu Verzerrungen der Ergebnisse führen kann.

V.1.3 Untersuchungszeitraum

Die Daten von Eurostat umfassen die Jahre 1980, 1985, 1990 und 1993 (für Schweden und Finnland erst ab 1985).

V.1.4 Erfaste Länder

Es liegen Daten für alle EU-Länder vor, wobei viele der Berechnungen nur für EU (12) bzw. EU (9) durchgeführt werden. Für einige Analysen werden aber auch einzelne Berechnungen für EU (6), EU (9), EU (12) und EU (15) zum Vergleich angefertigt.

V.1.5 Methodischer Ansatz

Für die von Eurostat erhaltenen Preisindizes werden Variationskoeffizienten der Preise berechnet, die zunächst deskriptiv ausgewertet werden. Dann werden zum Teil Regressionsanalysen durchgeführt und Korrelationskoeffizienten für eine größere Anzahl von Variablen berechnet.

V.1.6 Thematisierung Deutschlands

Deutschland weist für alle fünf grobgegliederten Produkt- und Dienstleistungskategorien (Konsum- und Investitionsgüter, Dienstleistungen, Energie und Bauwirtschaft) ein überdurchschnittliches Preisniveau - zwischen 108 % (Investitionsgüter) und 128 % (Bausektor) - auf (S. 19 ff.). Dänemark liegt vergleichsweise fast immer höher, Schweden und Österreich haben ein ähnliches Preisniveau wie Deutschland. Nach Dänemark (ca. 140 %), muß man in Deutschland 1993 innerhalb der EU am meisten für Dienstleistungen bezahlen (ca. 120 % des durchschnittlichen EU-Preisniveaus). Die Preise für Leistungen des Gesundheitswesens liegen mit 97 % knapp unter dem EU-Durchschnitt (S. 75), während sie im Finanzdienstleistungssektor bei 115 % liegen. In allen vier betrachteten Jahren waren insgesamt 37 von den jeweils 174 Waren- und Dienstleistungskategorien in Deutschland am teuersten (vierzehn 1980, sechs 1985, sechs 1990 und elf 1993) und 22 am preiswertesten (null 1980, sechs 1985, vierzehn 1990 und zwei 1993) (S. 98 f.). Die deutschen Preise sind am stärksten korreliert mit denen Dänemarks, der Niederlande und Luxemburgs (S. 104).

V.1.7 Kritische Kommentare

Die Studie bezieht sich fast ausschließlich auf den Datensatz von Eurostat. Aufgrund des Datenmaterials läßt sich keine Aussage darüber treffen, ob es insgesamt zu einer Reduktion der Preise gekommen ist. Zum Teil werden Rechnungen und Ergebnisse nicht nachvollziehbar dargestellt (S. 89). Ebenso wird z.B. ein statistischer Zusammenhang bescheinigt, wenn sich bei der Berechnung lediglich ein Korrelationskoeffizient von 0,15 ergibt (S. 106).

V.4 Skalenerträge (Economists Advisory Group Ltd.)

V.4.1 Einführung

Durch den Abbau von Handelsbarrieren und die Harmonisierung von Standards und Normen im Zuge des Binnenmarktprogramms sollten die effiziente Ressourcenallokation gefördert, der Wettbewerb intensiviert und Skaleneffekte realisiert werden (S. 15). Effizienzgewinne und induzierte Wachstumsimpulse waren somit die wesentlichen Argumente für die Etablierung des europäischen Binnenmarktes. Dabei betonte die Europäische Kommission im Vorfeld insbesondere das Wirksamwerden von Skaleneffekten durch die Marktexpansion: ein Drittel der erwarteten ökonomischen Effekte sollte auf der Ausnutzung von Skalenerträgen basieren (S. 15).

V.4.2 Methode

Die Studie basiert auf der Auswertung von Literatur, Fallstudien sowie eigenen statistischen Branchenuntersuchungen. Dabei wird von der These ausgegangen, daß Branchen mit einem hohen Anteil von "sunk costs" besonders stark vom Binnenmarktprogramm profitieren (S. 15 und methodischer Hintergrund S. 34). Aus diesem Grund unterteilen die Autoren der Studie die untersuchten NACE-Branchen in solche mit einem niedrigen Anteil von Forschungs- und Entwicklungs- sowie Werbungsausgaben (als "sunk costs", Indikator: Ausgaben < 1 % Umsatz), sowie jenen, die oberhalb der Schwelle liegen (vgl. S. 3 sowie ausführlich S. 34). Erstere werden als Typ-1 Branchen bezeichnet, letztere als Typ-2, wobei drei Untergruppen differenziert werden:

Typ 2A: hoher Anteil von Werbungskosten (z.B. die Nahrungs- und Genußmittelindustrie),

Typ 2R: hoher Anteil von FuE-Ausgaben (z.B. Chemiebranche, Maschinenbau, Fahrzeugbau) sowie

Typ 2AR: sowohl hoher Anteil von Werbungskosten als auch von FuE-Ausgaben (Pharmazeutik oder Elektrotechnik).

Zu den Typ-1 Branchen zählen u.a. die Eisen- und Stahlverarbeitung, Zementherstellung, die Textilbranche oder die Holzverarbeitung. Besonders hohe Skalenerträge werden in 2R sowie 2AR-Branchen erwartet (S. 3).

V.4.3 Datenbasis

Verwendet wurden statistische Angaben von Eurostat (Produktivität, Bruttowertschöpfung, Beschäftigung u.a.). Die Branchenklassifikation sind NACE-Dreisteller für den Zeitraum 1981-1991. Erfaßt werden 14 Mitgliedstaaten der EU, Luxemburg bleibt aufgrund unzureichender Datenbasis ausgeklammert (S. 31).

V.4.4 Ergebnisse

Die Auswertung der Literatur hat zu fünf zentralen Ergebnissen geführt (S. 3):

- 1) Der Abbau von Handelsbarrieren und die Harmonisierung von Standards sind keine hinreichenden Bedingungen für die Realisierung von Skalenerträgen. Technologischer Wandel und Rationalisierungsmaßnahmen sind ebenfalls wichtig.
- 2) Die Intensivierung des Wettbewerbs hat zu einem Abbau von X-Ineffizienzen geführt.
- 3) Es wird erwartet, daß positive externe Effekte zu geographischen Clustern, zu Agglomerationszentren, führen könnten.
- 4) Die zu beobachtende Realisierung von Skalenerträgen ist nicht allein auf das Binnenmarktprogramm zurückzuführen. Die Globalisierung der Produktion, Liberalisierungsmaßnahmen im Rahmen der GATT/WTO-Vereinbarungen sowie Produktzyklen überlagern den Binnenmarkteffekt.
- 5) Untersuchungen zeigen, daß nach wie vor unausgenutzte Skalenerträge in den Industriebranchen der EU bestehen. Dies gilt insbesondere für den landwirtschaftlichen Maschinenbau sowie die Luft- und Raumfahrtindustrie.

Die statistische Branchenuntersuchung hat zu folgenden Ergebnissen geführt:

- 1) Gemessen an der durchschnittlichen Bruttowertschöpfung über alle Industriebranchen sind in Deutschland und Dänemark die stärksten Zuwachsraten innerhalb der EU im Zeitraum 1986-1991 zu beobachten (S. 38-39).
- 2) Industriebranchen mit einem hohen Anteil von Werbungskosten (Typ 2A) und solche mit einem hohen Anteil von FuE-Ausgaben und Werbungskosten (Typ 2AR) weisen die stärksten Zuwachsraten der Wertschöpfung auf (S. 40).
- 3) Die Autoren der Studie mutmaßen, daß werbungsintensive Industrien am stärksten Skalenerträge realisieren konnten. Es wird jedoch vermutet, daß FuE-intensive Industrien und solche mit einem hohen Anteil von FuE- sowie Werbungskosten in Zukunft besonders stark von Skaleneffekten profitieren werden (S. 8). Dies wird damit begründet, daß Unternehmen mit folgenden Merkmalen eine besonders gute Performance (Indikator: Kapitalrentabilität) nach 1985 aufwiesen: hohe Marktanteile, hoher Anteil von Werbungskosten, hohe Produktinnovation, Spezialisierung auf wenige Nachfrager (S. 5).
- 4) Der Abbau von Handelsbarrieren und die Harmonisierung der Standards hat weniger zur Realisierung von Skaleneffekten als zur Intensivierung des Wettbewerbs beigetragen (S. 41 ff.).

Teil VI: Gesamtwirkungen und regionale Effekte

VI.1 Regionales Wachstum und Konvergenz (Cambridge Econometrics)

VI.1.1 Einführung

Die Absicht, eine möglichst weitgehende Partizipation auch der weniger wettbewerbsfähigen Regionen an den aus dem Binnenmarktprogramm erwarteten Integrationsgewinnen zu gewährleisten, war ein wesentlicher Grund für den Ausbau der sogenannten EU-Strukturfonds seit Ende der achtziger Jahre. Deren wichtigste Aufgabe ist es, in den Regionen der EU mit besonders niedrigem Pro-Kopf-Einkommen (Ziel-1-Regionen) die Bedingungen für langfristiges Wachstum zu verbessern. Vor dem Start in den Binnenmarkt zum 31.12.1992 war intensiv debattiert worden, ob der Binnenmarkt die Entwicklungschancen der peripheren bzw. der weniger entwickelten Regionen der EU beeinträchtigen würde oder ob im Gegenteil eine Beschleunigung des Wachstums in den ärmeren Regionen - also Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen - zu erwarten sei. Die ökonomische Theorie liefert hierzu keine eindeutige Antwort.

Der vorliegenden Studie stellen sich also zwei Fragen: Zum einen gilt es, nach empirischen Hinweisen zum tatsächlichen Zusammenhang von Binnenmarktvollendung und regionaler Konvergenz zu forschen. Zum anderen ist der Erfolg der europäischen Strukturpolitik, als einer wesentlichen Politik zur Begleitung des Binnenmarktes, zu überprüfen.

VI.1.2 Methoden

Die Autoren geben zunächst einen Überblick über die theoretische Literatur, wobei sie herausarbeiten, welche Einzelgrößen auf Wachstum und Konvergenz einwirken können und welche Probleme bei der Messung von Konvergenzprozessen zu beachten sind.

Darauf folgt eine empirische Untersuchung der Entwicklung von 1975 bis 1993 (z.T. nur bis 1991). Die Autoren wählen 1987 als erstes Jahr, in dem die Binnenmarktplanungen Auswirkungen gehabt haben können, und analysieren getrennt voneinander die Jahre 1975 bis 1987 und 1987 bis 1993. Die Studie enthält eine deskriptive Darstellung und eine ausführliche ökonometrische Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung in der EU. Dabei werden unterschiedliche methodische Ansätze verfolgt ("Barro"-Regressionen, Markov-Chains, Verteilungsmaße). Die Analyse erfolgt auf Ebene der Mitgliedstaaten und auf regionaler Ebene. Die Regionen werden dabei auf der sogenannten NUTS-2-Ebene der regionalen Gliederungssystematik von Eurostat erfaßt (in Deutschland: die Regierungsbezirke). Sie werden nach verschiedenen analytischen Kriterien getrennt untersucht (räumliche Lage, Wirtschaftsstruktur, Unterstützung durch Strukturfondsmittel etc.).

VI.1.3 Datenbasis

Die Studie basiert im wesentlichen auf einer selbst erstellten Datenbank. Diese baut auf Eurostat-Angaben auf und wird durch nationale und OECD-Daten ergänzt. Hinzu kommen Angaben der Kommission über Strukturfondszahlungen an die einzelnen Empfängerregionen.

Die Studie untersucht die Entwicklung in der EU (12), z.T. ergänzt um einen Vergleich mit der Situation in den USA und Japan. Die regionale Analyse umfaßt nicht die neuen Bundesländer.

VI.1.4 Ergebnisse

Die Studie kommt zu einem positiven Urteil über die Wirkungen des Binnenmarktes auf die regionale Konvergenz in der EU; die Angaben über den Wachstumsimpuls des Binnenmarktes auf die EU insgesamt sind aber widersprüchlich (vgl. VI.1.5). Periphere Regionen und die Ziel-1-Gebiete der Strukturfonds - beide Gruppen sind weitgehend, aber nicht völlig deckungsgleich - wiesen nach 1987 ein deutlich höheres Wachstum auf als zuvor. Regionen aus dem geographischen Kern der EU und solche, die keine Ziel-1-Förderung aus den Strukturfonds erhielten, wuchsen im Zeitraum von 1975 bis 1987 durchschnittlich schneller als von 1987 bis 1993. Da vor 1987 für alle vier Regionengruppen ein ähnliches durchschnittliches Wachstum gemessen wurde, folgt hieraus auch relativ schnelleres Wachstum der weniger entwickelten Regionen nach 1987 - also Konvergenz (S. 34 und Tabelle 3.22). Trotz dieses Trends ergeben sich dennoch deutliche Unterschiede zwischen reichen und ärmeren Regionen in der EU. Die altindustriellen Ziel-2-Gebiete wiesen durchgehend ein unterdurchschnittliches - und langsam weiter rückläufiges - Wachstum auf.

Eine genauere Untersuchung zeigt, daß die zu beobachtende Konvergenz im wesentlichen auf der Angleichung nationaler Pro-Kopf-Einkommen beruht. Es sind vor allem die weniger wohlhabenderen Mitgliedstaaten, die aufholen, nicht so ausgeprägt die Regionen (S. 88 f.). Besonders schwach ist die Entwicklung für Griechenland und das südliche Italien (S. 28). Starke positive Einflüsse gehen vom bekannt hohen Wachstum Irlands aus (S. 81).

Den stärksten Wachstumsanstieg verzeichneten die Industrien in den Ziel-1-Gebieten, die vom Ausbau der Infrastruktur profitieren. Dieses Ergebnis und das insgesamt relativ hohe Wachstum der weniger entwickelten Regionen nach 1987 legen die Vermutung nahe, daß nicht das Binnenmarktprogramm, sondern die ab 1988 stark ausgebauten Strukturfondsförderung und die generellen positiven Effekte der EU-Mitgliedschaft auf die Neu-Mitglieder Spanien und Portugal die wesentlichen Ursachen für die konstatierte Konvergenz waren. Die Studie spricht sich - wegen Bedenken bezüglich der verwendeten Datengrundlage unter Vorbehalt - gegen eine solche Interpretation aus. Die besonderen Erfolge Irlands, das bereits seit 1973 EU-Mitglied ist, haben die Konvergenz in der EU wesentlich geprägt, was gegen einen maßgeblichen Einfluß des iberischen EU-Beitritts spricht. Der Einfluß der Strukturfondsunterstützung wird dadurch relativiert, daß Regressionen, die lediglich eine Dummy-Variable

für den Status einer Ziel-1-Förderregion enthalten, sehr ähnliche Ergebnisse hervorbringen wie Regressionen, in die jeweils die Höhe der Förderung für die einzelnen Ziel-1-Gebiete eingeht. Dies wird so interpretiert, daß die Nachfrageeffekte der Förderung nicht maßgeblich sind und die Effekte auf der Angebotsseite (Verbesserung der Wachstumsbedingungen) erst mittelfristig wirksam sind (S. 93).

VI.1.5 Kommentare

Die ökonometrischen Untersuchungen sind umfassend und nicht lediglich auf einen methodischen Ansatz beschränkt. Problematisch ist jedoch die geringe Zahl der Beobachtungen bei der Analyse der Entwicklungen auf Ebene der Mitgliedstaaten, weshalb die Autoren selbst die Resultate eher als ergänzende Information und nicht als endgültig betrachten (S. 77). Auf regionaler Ebene ist zwar die Zahl der Beobachtungen höher, die Qualität der einzelnen Daten nimmt jedoch ab.

Letztlich führt die Vielfalt der verwendeten Methoden zu nicht näher kommentierten Widersprüchen in den Ergebnissen. So ist nach Analyse der Daten auf Mitgliedstaatenebene das Wachstum nach 1987 höher als zuvor (S. 28 und Tabelle 3.2). Bei der Addition der regionalen Werte spricht die Studie jedoch von einem langsameren Wachstum der EU (12) nach 1987 (S. 34); die zugehörige Tabelle 3.22 nennt demgegenüber ein Wachstum von 1,66 % p.a. vor 1987 und einen Wert von 1,64 % danach, was wohl eher als konstantes Wachstum bezeichnet werden müßte. Bemerkenswert ist dieser Teil der Analyse auch deswegen, weil für den Zeitraum von 1975 bis 1987 sowohl für die Ziel-1- wie auch für die Nicht-Ziel-1-Gebiete ein höheres Wachstum als für die EU insgesamt angegeben wird, was mathematisch unmöglich ist.

Problematisch ist außerdem die regionale Gliederung auf dem NUTS-2-Niveau bei der Analyse der sogenannten Ziel-2-Gebiete der europäischen Strukturfonds (altindustrielle Regionen), da diese Regionen bei der Fondsunterstützung kleinteiliger abgegrenzt werden. Dies wird auch von den Autoren gesehen, kann allerdings nicht befriedigend gelöst werden.

VI.2 Auswirkungen auf Griechenland, Irland, Portugal und Spanien (ESRI - Economic and Social Research Institute)

VI.2.1 Zweck/Zielsetzung der Studie

Im Laufe der Umsetzung der Binnenmarktmaßnahmen wurden in den peripheren Mitgliedstaaten zunehmend Befürchtungen laut, daß die weitreichende Liberalisierung und wirtschaftliche Integration adverse Konsequenzen für ihre Volkswirtschaften haben könnte. Die Auflage der Kohäsionsfonds zeigt, daß diese Sorgen ernstgenommen wurden oder zumindest aus politischen Gründen besänftigt werden sollten. Es ist daher relevant für die Bewertung des Binnenmarkts, welche aggregierten Auswirkungen auf die Peripherie tatsächlich nachweisbar sind.

VI.2.2 Erfaßte Länder

Die Untersuchung umfaßt die im Titel genannten peripheren Länder der EU.

VI.2.3 Relevanz für/Thematisierung von Deutschland

entfällt

VI.2.4 Methodischer Ansatz

Die Autoren verwenden zur Analyse der Binnenmarkteffekte ein makroökonomisches Modell ("HERMIN"), dessen Verhaltensgleichungen für jedes der untersuchten Länder durch klassische Kleinstquadrateschätzungen parametrisiert werden. Außerdem werden a-priori-Informationen bzw. den Autoren plausibel erscheinende Annahmen herangezogen, um die Werte einiger Koeffizienten festzulegen, die aus nicht näher erläuterten Gründen nicht sinnvoll geschätzt werden konnten.⁵⁸

Die eigentliche Untersuchung der Einflüsse des Binnenmarkts sowie der Struktur- und Kohäsionspolitik erfolgt durch eine dreifache Simulation. Dies bedeutet, daß zunächst eine Projektion der Situation von 1987 ohne strukturelle Schocks durchgeführt wird, bei der lediglich externe Einflußgrößen wie Wachstum der Weltwirtschaft etc. berücksichtigt werden. Die Ergebnisse dieser Simulation werden nicht separat aufgeführt, später aber zur Ermittlung der binnenmarktinduzierten Effekte mit den Ergebnissen einer zweiten Simulation verglichen (Antimonde-Vergleich). Dabei werden Einflüsse der Einführung des Binnenmarkts als konkrete Schocks definiert, die eine Veränderung bestimmter Modellparameter auslösen. Drittens wird analog die Einführung der Struktur- und Kohäsionspolitik simuliert. Teilweise werden hierbei Unterszenarien durchgespielt, um so die Relevanz

⁵⁸ Siehe z.B. Table 5.1 auf S. 38 und Table 5.4 auf S. 42. Für Griechenland werden teilweise die Schätzwerte von Portugal verwendet (Table 5.2 auf S. 39, Kommentar S. 40, sowie Table 5.5 auf S. 43).

einiger Annahmen zu überprüfen; z.B. bereitet es Schwierigkeiten theoretisch zu entscheiden, ob der Anstieg ausländischer Direktinvestitionen in Portugal und Spanien dem angekündigten Binnenmarkt oder nachwirkenden Effekten des EG-Beitritts geschuldet ist. Die Resultate aller Simulationen werden in den Kapiteln 8 und 9 dargestellt.

VI.2.5 Datengrundlage

Die Parametrisierung der Modelle wird auf Basis von Zeitreihen mit Jahresdaten vollzogen, wobei im Text nur der Stichprobenumfang des unteren Extremfalls Portugal angegeben ist, der lediglich 14 Beobachtungen (die Jahre 1977-1990) umfaßt (S. 35). Inwieweit die Beobachtungen für die anderen drei Länder diesen Umfang in ausreichender Weise übertreffen, bleibt unklar.

Die Quantifizierung der simulierten Schocks beruht im Fall des Binnenmarkteinflusses auf Einschätzungen verschiedener Quellen, wobei häufig die Annahmen des Cecchini-Berichts verwendet werden (S. 93-94). Für die Antimonde-Simulation ziehen die Autoren eigene Annahmen über die Veränderungen der exogenen Größen heran (S. 46).

Bei der Analyse der Auswirkungen der Strukturfondsprogramme schließlich werden Daten der Europäischen Kommission zugrunde gelegt (S. 113).

VI.2.6 Untersuchungszeitraum

Der Vergleich der mittel- bis langfristigen Binnenmarktauswirkungen mit der Projektion des status quo von 1987 erfolgt bis zum Jahr 2010 einschließlich. Gleiches gilt für die Effekte der Struktur- und Kohäsionspolitik.

VI.2.7 Zentrale Ergebnisse

Für die Simulation der Binnenmarkteffekte lassen sich folgende Schlußfolgerungen festhalten: Ob der Binnenmarktschock ähnlich wie im Cecchini-Bericht auf das Modell wirkt oder ob zusätzliche Einflüssen (wie z.B. struktureller Wandel infolge des größeren Verflechtungsgrads, siehe hierzu Figure 6.2 auf S. 59) einbezogen werden, ist relevant für die zu erwartenden Auswirkungen, allerdings mit differenzierten Ergebnissen (S. 112). Die Berücksichtigung weiterer Wirkungskanäle als im Cecchini-Bericht bedeutet für Irland und Portugal ein relativ höheres Wachstum bis zum Jahr 2010, für Griechenland hingegen eine relativ niedrigere Erhöhung des BIP. Für Spanien ist das Resultat je nach Bewertung der Direktinvestitionen ambivalent (s.o.). Hervorzuheben ist jedoch, daß die aggregierten Wachstumseffekte für jedes Land in allen Szenarien positiv von der Antimonde-Simulation abweichen (S. 96-99). Die so geschätzten Effekte reichen von einer Erhöhung des BIP um 0,06 % für Spanien (ohne Berücksichtigung der Direktinvestitionen, weite Definition des Schocks) bis hin zu einem An-

stieg um 11,5 % für Portugal (mit Einbeziehung der Direktinvestitionen, ebenfalls weite Definition des Binnenmarktschocks), jeweils erreicht im Jahr 2010.⁵⁹

Die Beurteilung der Kohäsions- und Strukturpolitik hängt direkt von den Annahmen über die externen Effekte ab, die von Infrastrukturmaßnahmen etc. ausgehen. Da die Quantifizierung dieser Auswirkungen schwierig und die zeitliche Ausdehnung der Finanzhilfen ungewiß ist, berechnen die Autoren auch hier mehrere Szenarien. Während das erwartete Wachstum stark positiv auf Veränderungen des Externalitätenparameters reagiert (S. 116-119), würde der Abbruch der Finanzhilfen (nach 1999) auch langfristig kontraktiv wirken (S. 121). Beide Ergebnisse überraschen nicht angesichts des teilweise erheblichen Anteils der Finanzhilfen am jeweiligen BIP.

Die Szenarien ergeben eine sehr weite Bandbreite von Gesamtergebnissen; insofern erscheint die Auswahl der Ergebnisse im Schlußkapitel (S. 125) etwas willkürlich.

VI.2.8 Kritische Kommentare

Die Autoren dokumentieren an keiner Stelle die Güte ihrer ökonometrischen (Punkt-) Schätzungen, d.h. es fehlen Angaben über Signifikanzniveaus und andere aussagekräftige Größen. Im Zusammenhang mit dem relativ geringen Stichprobenumfang (siehe Datengrundlage) erscheint es möglich, daß die Parameterschätzungen nicht sehr robust sind. In einigen Fällen könnte dieses Problem sogar die geschätzten Vorzeichen betreffen (z.B. Table 5.3 auf S. 42). Die Sensitivitätsanalysen in den Abschnitten 8.4 und 9.3 beziehen sich jedoch lediglich auf Variationen der simulierten Schocks infolge des Binnenmarkts und der Kohäsionspolitik, nicht aber auf eine Variation der zugrunde gelegten Modellparameter. Dies gilt auch für die nicht geschätzten, sondern postulierten Werte bestimmter Koeffizienten (s. methodischer Ansatz).

Ein weiteres Problem betrifft die zu erwartende Nicht-Stationarität der zur Regression verwendeten Variablen. Die Autoren argumentieren zu Recht, daß die verwendete Datengrundlage statistische Tests auf Vorliegen von Kointegrationsbeziehungen wenig sinnvoll erscheinen lassen (S. 35). Es ist aber zu unterstreichen, daß die Autoren daher bei jeder geschätzten Gleichung implizit unterstellen müssen, daß Kointegration der Variablen vorliegt; eine ökonomische Begründung dieser Hypothese liefern sie allerdings nicht. Sollte die Annahme in der Realität jedoch nicht zutreffen, wären die Resultate der hiervon betroffenen Regressionsgleichungen wertlos, denn es läge das Phänomen der "Scheinregression" vor. Die dann fehlerhaften Parameterschätzungen würden dadurch die Ergebnisse der mit dem Modell vorgenommenen Simulationen entsprechend beeinflussen.

⁵⁹ Zwischenzeitlich wirken sich die Binnenmarktmaßnahmen teilweise negativ aus; gemeint ist hier der kumulierte Effekt, der im Jahr 2010 gegenüber der Antimonde-Simulation entsteht.

Weiter führen die Autoren aus, daß bei tatsächlicher Kointegration ihre Schätzergebnisse konsistent seien, d.h. daß mit zunehmendem Stichprobenumfang der Schätzfehler asymptotisch verschwindet. (Der Fehler resultiert bei Mehrgleichungssystemen aus der Interdependenz der enthaltenen Gleichungen.) Dies ist zwar korrekt, indes ist es bei dem geringen Stichprobenumfang, der den Schätzungen anscheinend (s.o.) zugrunde liegt, nicht angemessen, mit asymptotischen Eigenschaften zu argumentieren. Falls eine Verzerrung der Parameterschätzungen infolge der Interdependenz der verschiedenen Gleichungen des Modells relevant ist ("simultaneous equations bias"), würde sie auch in den berichteten Resultaten vorliegen.

VI.3 Handel und Faktorströme: Die wenig entwickelten Regionen (CERES - Center for Economic Research and Environmental Strategy)

VI.3.1 Zielsetzung/Zweck der Studie

Die Binnenmarktmaßnahmen beziehen sich direkt nur auf das Ziel der Förderung wirtschaftlicher Freiheiten. Daher ist es von Interesse zu untersuchen, welche Auswirkungen sich auf die schwach entwickelten Regionen der (heutigen) EU im Hinblick auf das Ziel der Angleichung der wirtschaftlichen Lebensverhältnisse in den Mitgliedsländern ergeben haben. Ein wichtiger Bestandteil einer solchen Untersuchung ist der Aspekt der Handels- und Faktorströme zwischen dem Kern und der Peripherie der EU.

VI.3.2 Erfaßte Länder

Die Studie betrachtet die Empfängerländer des Kohäsionsfonds (Griechenland, Irland, Portugal und Spanien), sowie Süditalien und Ostdeutschland.

VI.3.3 Relevanz für/Thematisierung von Deutschland

Der vom RWI Essen beigesteuerte Abschnitt zu Ostdeutschland nimmt in der Studie nur wenig Raum ein (zwölf von insgesamt 303 Seiten). Die Analyse ist deskriptiver Natur und befaßt sich überwiegend mit Handelsströmen. Da die Autoren bemerken, daß Ostdeutschland nicht befriedigend behandelt werden konnte (S. 1), wird hier auf die Untersuchung der Ergebnisse verzichtet.

VI.3.4 Methodischer Ansatz

Die Autoren verfolgen eine zweigeteilte Strategie; mit geeignet gewählten Indikatoren (RCA-Werte, Handels- und Direktinvestitionsvolumina, etc.) soll eine qualitative Einschätzung der Effekte auf die Handels- und Faktorströme der behandelten Länder vorgenommen werden, während die Untersuchung der quantitativen Ausprägungen Regressionsanalysen vorbehalten bleibt. Letzteres soll ebenso dazu dienen, die spezifischen Binnenmarkteffekte von anderen Einflüssen zu isolieren und so das Antimonde-Problem zu lösen. Auch die Frage, ob die Binnenmarktmaßnahmen die Konvergenz innerhalb der EU begünstigt haben, wird auf diese Weise untersucht (S. 43).

Für die Regressionsanalysen konstruieren die Autoren einen Liberalisierungsindex als exogene Variable, basierend auf den tatsächlich durchgeführten Binnenmarktmaßnahmen von 1985 bis 1992. Naturgemäß werden hierbei die Effekte vernachlässigt, die sich aus der Ankündigung späterer Maßnahmen ergeben (S. 45).

VI.3.5 Datengrundlage

Das selbstgesetzte Ziel der Studie besteht in einer regional und sektoral differenzierten Analyse; die Datenverfügbarkeit begrenzt dabei für jedes Land den Grad der Disaggregation in unterschiedlicher Weise. Während die Autoren für die qualitative Indikatorenanalyse die jeweils vorhandene Datentiefe ausnutzen, verwenden sie zum Zwecke der Vergleichbarkeit bei den Regressionsanalysen den kleinsten gemeinsamen Nenner der Länderdaten (S. 53).

Die Daten selbst stammen aus nationalen und internationalen Quellen wie statistischen Ämtern, Eurostat, der OECD etc.

VI.3.6 Untersuchungszeitraum

Der analysierte Zeitabschnitt umfaßt 1985-92.

VI.3.7 Zentrale Ergebnisse

Irland: Die Indikatorenanalyse bestätigt, daß die traditionell enge und kaum Barrieren unterworfenen Verflechtung mit Großbritannien das Gesamtbild bestimmt. Insofern haben die Binnenmarktmaßnahmen für den Bereich der Handelsströme nicht den weitreichenden Liberalisierungseffekt, der bei anderen Ländern zutage tritt. Weiterhin profitierte Irland von einer verstärkten Ansiedlung multinationaler Unternehmen; es ist ungewiß, ob diese den Binnenmarktmaßnahmen zugerechnet werden kann.

Portugal: Aus der Indikatorenanalyse wird ersichtlich, daß sich die Handelsverflechtungen mit den restlichen EU-Staaten stärker intensiviert haben als die Warenströme zwischen Portugal und dem außereuropäischen Ausland. Hierbei ist zu beachten, daß die Importe schneller angewachsen sind als die Exporte (S. 187).

Allgemein haben nach 1985 die Direktinvestitionen zugenommen, die Ursachen hierfür sind jedoch nur schwer identifizierbar (S. 195).

Irland/Portugal (s.a. krit. Kommentare): Hinsichtlich der Güter- und Faktorströme ergibt die Regressionsanalyse, daß die Binnenmarktmaßnahmen (gemessen durch den erwähnten Liberalisierungsindex) hauptsächlich positiv auf erhaltene Direktinvestitionsströme gewirkt haben (S. 203). Der Warenhandel vieler Sektoren scheint von der Liberalisierung negativ betroffen zu sein, wobei dies sowohl für den inter- wie auch intra-industriellen Handel gilt (ebd.). Zusätzlich läßt sich feststellen, daß der Einfluß auf die Höhe der RCA-Werte Irlands und Portugals überwiegend negativ war. Die Geschwindigkeit der Kapitalakkumulation (zusätzlich zum "natürlichen" Konvergenztrend, der sich erwartungsgemäß in den Daten niederschlägt) wurde hauptsächlich durch Direktinvestitionen und die Kohäsionspolitik erhöht (S. 205).

Italien: Für die südlichen Regionen fördert die Indikatorenanalyse kaum Effekte auf die intersektoralen Handelsströme zutage, so daß von einer nur geringen Rolle der Binnenmarktmaßnahmen auszugehen ist (S. 87; für den Intra-Handel allerdings liegt ein positiver Einfluß vor, S. 91). Im Gegensatz dazu lassen sich recht deutliche negative Zusammenhänge zwischen der EU-Marktkliberalisierung und den Direktinvestitionszuflüssen ausmachen (S. 90).

Die Regressionsanalyse bestätigt, daß nennenswerte Effekte hauptsächlich den intrasektoralen Handel (positiv) sowie Direktinvestitionen (negativ) betreffen. Positive Wachstumsauswirkungen der Binnenmarktmaßnahmen sind auf ca. die Hälfte aller untersuchten Sektoren beschränkt, dies betrifft z.B. den Agrarsektor sowie chemische und Metallindustrie (S. 101).

Griechenland: Ein grundlegendes Ergebnis der Indikatorenanalyse lautet, daß durch die Binnenmarktmaßnahmen eine - wenn auch nicht überragende - Handelsstimulierung stattfand (S. 159). Der intra-sektorale Handel profitierte davon allerdings in stärkerem Maße. Der Zusammenhang mit den Faktorströmen bleibt hier unklar (ebd.).

Letzteres Ergebnis setzt sich auch in der Regressionsanalyse durch, während in bezug auf Handelsströme hierbei ein negativer Effekt festgestellt wurde (S. 164). Für die Faktorströme gilt, daß die Bedeutung der Binnenmarktmaßnahmen nicht groß gewesen zu sein scheint (S. 167). Wichtig ist die Folgerung, daß der wachstumsfördernde Einfluß allgemein klein blieb.

Spanien (S. 264): Zunächst zeigen sich bei der Indikatorenanalyse auf regionalem Niveau deutliche positive Veränderungen bei den Handelsströmen, etwas geringer ausgeprägt auch bei den Faktorströmen. Ein wichtiger Vorbehalt gegen die Zuordnung dieser Beobachtungen zu den Binnenmarkteffekten wird jedoch auch hier angeführt (dies gilt auch für Regressionsergebnisse), nämlich der relativ kurz vorher aufgetretene Schock des EG-Beitritts mit seinen liberalisierenden Wirkungen.

In der Regressionsanalyse läßt sich ein signifikanter Teil der Zunahme des Handelsvolumens auf die Binnenmarktmaßnahmen zurückführen, und zwar gilt dies sowohl für den inter- wie für den intrasektoralen Handel (S. 271). Dagegen verändern sich die Wettbewerbspositionen der einzelnen Branchen nicht einheitlich, was u.U. auf eine zunehmende Spezialisierung schließen läßt. Weiterhin bestätigt sich hier, daß (vorbehaltlich der angeführten Relativierung) der Binnenmarkt die Attraktion Spaniens für Direktinvestitionen deutlich erhöhte. Hinzu kommt hierbei die in einigen Regionen bedeutende Akkumulation von Sachkapital durch die Struktur- und Kohäsionshilfen (S. 275). Jedoch ist die Gesamtauswirkung auf das BIP-Wachstum kaum oder gar nicht signifikant, da im Wachstumsprozeß Spaniens Sachkapital nicht die entscheidende Rolle spielte (ebd.).

Konvergenz: Abschließend wenden sich die Autoren der Frage zu, ob ein Einfluß der Binnenmarktmaßnahmen auf die Wachstumstrends der peripheren Regionen hin zu einem einheitlichen Einkom-

mensniveau auszumachen ist.⁶⁰ Allerdings betrachten sie hierfür die *sektorale* Wertschöpfung pro Beschäftigten; es ist hervorzuheben, daß also nicht Konvergenz im üblicherweise gebrauchten Sinne untersucht wird.⁶¹ Die verwendete Methodik beruht auf dem Vergleich mit einer Simulation des Antimonde-Zustands, die aus einer Regression mit konstantgehaltenem Liberalisierungsindex als exogene Variable gewonnen wird. Die Ergebnisse sind überwiegend nicht signifikant.

VI.3.8 Kritische Kommentare

Irland/Portugal/Regressionsanalyse: Da Irland nicht regional disaggregiert werden konnte, fehlten genügend Beobachtungen, um robuste Schätzungen zu erhalten (S. 199). Die Autoren ermitteln daher gemeinsame Schätzungen für Portugal und Irland; statistische Tests ergeben, daß die Nullhypothese der Homogenität dieser Länder häufig nicht verworfen werden kann. Bei geringer Beobachtungsanzahl sind Tests jedoch wenig trennscharf, so daß aus der Nichtverwerfbarkeit hier eventuell nicht auf die Annehmbarkeit der Nullhypothese geschlossen werden kann.⁶²

Allgemein: Die zweifache Herangehensweise der Untersuchung (Indikatoren, qualitativ vs. Regression) ergibt zum Teil unterschiedliche Resultate, deren Widersprüchlichkeiten nicht immer ausgeräumt werden.⁶³

⁶⁰ Ostdeutschland wird an dieser Stelle aus den oben genannten Gründen ausgeklammert. Des weiteren führen Datenprobleme dazu, daß auch Spanien in diese Untersuchung nicht einbezogen wurde.

⁶¹ Die Autoren scheinen sich dieses Problems teilweise durchaus bewußt zu sein (S. 297-302). Eine theoretisch schlüssige Verbindung zwischen beiden Konzepten liefern sie jedoch nicht, so daß die korrekte Interpretation der Ergebnisse unklar bleibt.

⁶² Die konkreten Ergebnisse der Homogenitätstests sind nicht aufgeführt.

⁶³ Z.B. Griechenland bzgl. Handelsschaffung: In der Indikatorenanalyse wird sie als "beneficiary though not substantial" (S. 159) bewertet, wohingegen aus der Regression gefolgert wird, daß "[it] seems to have been negative" (S. 164).

Steuern: Wirkung der Binnenmarktmassnahmen und Handlungsbedarf

1. Vorbemerkung
2. Indirekte Steuern
 - 2.1 Mehrwertsteuer
 - 2.2 Sonderverbrauchssteuern
 - 2.3 Sonderfall Mineralölsteuer/Energiebesteuerung
3. Direkte Steuern
 - 3.1 Wirtschaftliche Integration, Internationalisierung und deren Konsequenzen für die nationalen Steuersysteme
 - 3.2 Steuerpolitische Reaktionen
 - 3.3 Leitbilder einer zukünftigen EU-Steuerpolitik zwischen Wettbewerb und Harmonisierung

1. Vorbemerkung

Auch in einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion ist nach den Europäischen Verträgen nur ein geringer Spielraum für eine eigenständige europäische Steuerpolitik gegeben. Unterschiede in den nationalen Steuersystemen der Mitgliedstaaten sind danach hinzunehmen, soweit sie die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes nicht beeinträchtigen. Ein Handlungsbedarf zur Harmonisierung läßt sich aus den Verträgen also nur insoweit ableiten, wie diese für den Binnenmarkt notwendig ist. Für die indirekten Steuern ist darauf in Art. 99 EGV ausdrücklich verwiesen. Für die direkten Steuern ließe sich eine solche Forderung aus dem Diskriminierungsverbot ableiten, das mit der Gewährleistung der vier Grundfreiheiten - Freizügigkeit, Warenverkehrsfreiheit, Dienstleistungsfreiheit und Kapitalverkehrsfreiheit - verbunden ist; dies ist freilich ein weitaus geringerer Anspruch, als die Gleichmäßigkeit der Besteuerung im europäischen Binnenmarkt zu erreichen (vgl. Birk 1996, S. 76).

Die Harmonisierungsbestrebungen der Europäischen Kommission gingen zunächst weit über diese Beschränkung hinaus. Dies galt sowohl für die wichtigsten Verbrauchsteuern, bei denen die Kommission eine deutliche Angleichung von Bemessungsgrundlagen und Steuersätzen vorgeschlagen hatte, als auch für die Unternehmensbesteuerung, bei der ein Handlungsbedarf neuerdings mit der Furcht vor einer schädlichen internationalen Steuerkonkurrenz und der Aushöhlung der Besteuerungsgrundlagen durch Steuerflucht und Steuervermeidung begründet wird (Kommission 1996b). Die anspruchsvollen Pläne scheiterten nicht zuletzt an der Einstimmigkeitsregel, die für steuerpolitische Beschlüsse im Ministerrat zu beachten ist. Hintergrund sind erhebliche Divergenzen in den steuerpolitischen Leitbildern der Mitgliedstaaten einerseits, den jeweiligen fiskalischen Interessen andererseits, die im Zuge von Änderungen des Steuersystems erheblich tangiert sein können.

Die Annäherung der Steuersysteme blieb infolgedessen eher bescheiden: Die Abschaffung der Grenzkontrollen im Binnenmarkt erzwang eine Regelung für die indirekten Steuern. Im Hinblick auf die Mehrwertsteuer steht eine endgültige Lösung noch aus; das gegenwärtige Verfahren gilt als Über-

gangslösung. Im Bereich der direkten Steuern beschränkte man sich weitgehend auf die Beseitigung der größten steuerlichen Hindernisse für grenzüberschreitende unternehmerische Aktivitäten (Vermeidung der Doppelbesteuerung sowie die Erleichterung grenzüberschreitender Unternehmenskooperationen und Konzernbildungen durch Fusionsrichtlinie und Mutter/Tochter-Richtlinie).

Darüber hinaus wurde letztlich auf den Wettbewerb der Systeme gesetzt, der im Binnenmarkt um so stärker auf eine Annäherung hinwirken könnte, je enger die Wirtschaften mit fortschreitender Integration verflochten sind. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, daß diesem Wettbewerb verstärkt Tendenzen eines Steuersenkungswettlaufes innewohnen, von dem die international mobilen Faktoren profitieren. Damit steigt der Druck auf die Regierungen, die öffentlichen Leistungen einzuschränken oder für deren Finanzierung zunehmend die immobilien Faktoren heranzuziehen, auch wenn auf diese Weise das Äquivalenzprinzip Schaden erleidet.

2. Indirekte Steuern

Die folgende Analyse beschäftigt sich zunächst mit den Regelungen, die im Zusammenhang mit der Vollendung des Binnenmarktes für die Mehrwertsteuer und für die Sonderverbrauchssteuern eingeführt worden sind. Im Anschluß daran werden die aktuelleren Ansätze der Kommission, mit steuerlichen Instrumenten umweltpolitische Ziele wirksamer zu verfolgen, in das Blickfeld genommen.

2.1 Mehrwertsteuer

Das Ziel, die Steuergrenzen zwischen den Ländern der Gemeinschaft im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes zu beseitigen, ist mit der Übergangsregelung, die bis auf weiteres in Kraft ist, nicht erreicht worden. Die Grenzkontrollen im Warenverkehr konnten damit zwar abgeschafft werden. Die steuerliche Behandlung von grenzüberschreitenden Lieferungen wurde aber nur von den Zollbehörden an den Landesgrenzen auf die Finanzämter im Innern der Länder verlagert. Damit sind aber letztlich die Steuergrenzen erhalten geblieben.

Dies war erforderlich, weil für die Übergangszeit am Bestimmungslandprinzip festgehalten werden sollte. Danach soll die definitive Umsatzbesteuerung an dem Ort, an dem die Ware auch zur letzten Verwendung eingesetzt wird, und nach dem dort geltenden Steuerrecht vorgenommen werden. Um Doppelbelastungen zu vermeiden, ist im grenzüberschreitenden Handel ein Grenzausgleich erforderlich, der die Lieferungen mit der im Ursprungsland vorgenommenen Besteuerung entlastet und mit der im Bestimmungsland geltenden Steuer belegt.

Die Harmonisierung der Mehrwertsteuer in der Europäischen Union seit den sechziger Jahren hat dazu geführt, daß die Umsatzsteuer in Form einer Nettoumsatzsteuer mit Vorsteuerabzug erhoben wird. Dieser Vorsteuerabzug des Beziehers der Lieferung gilt allerdings nicht für grenzüberschreitende Transaktionen. Exporte werden von der Umsatzsteuer freigestellt, Importe dagegen

- zwecks Gleichbehandlung mit heimisch produzierten Waren - mit einer Einfuhrumsatzsteuer in Höhe der inländischen Umsatzsteuer belastet. Unterschiede in der Besteuerung werden auf diese Weise neutralisiert. Die Übergangsregelung hält an diesen Prinzipien des Bestimmungslandes fest, muß allerdings gegenüber der ursprünglichen Regelung eine Reihe zusätzlicher Bestimmungen einführen, um bei Wegfall der Grenzkontrollen eine einheitliche steuerrechtliche Behandlung grenzüberschreitender Umsätze im Warenverkehr zu gewährleisten.

Diese Regelung für die steuerrechtliche Abwicklung des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs gilt seit dem 1.1.1993 und hätte eigentlich bis zum 1.1.1997 durch eine endgültige Bestimmung ersetzt werden sollen. Dies scheiterte jedoch daran, daß sich die Mitgliedstaaten über die Ausgestaltung einer solchen Regelung und die Konsequenzen für einen fiskalischen Ausgleich, der damit einher gehen könnte, nicht einigen konnten. Hinzu kam, daß die Kommission, die eigentlich ihre Vorschläge bis Ende 1994 hätte vorlegen sollen, angesichts der Komplexität des Problems und der unterschiedlichen Interessenlagen mehr Zeit zur Erarbeitung eines Vorschlages brauchte (Kommission 1996c). Deshalb bleibt die Übergangsregelung zunächst weiter bestehen.

Die Übergangsregelung unterscheidet zwischen mehreren steuerrechtlich verschieden zu behandelnden Tatbeständen.

- Innergemeinschaftliche Lieferungen zwischen vorsteuerabzugsberechtigten Unternehmen erfolgen grundsätzlich steuerfrei. Die Lieferanten haben aber eine Reihe von Verpflichtungen zu erfüllen: Sie sind verpflichtet, die Umsatz-Identifikationsnummer ihrer Kunden zu ermitteln - eine solche Nummer erhält nur ein steuerpflichtiger und vorsteuerabzugsberechtigtes Unternehmen - und gegebenenfalls aus Haftungsausschlußgründen zu überprüfen, die entsprechenden Lieferungen gesondert zu buchen und vierteljährlich dem Finanzamt zu melden.
- Der innergemeinschaftliche Erwerb führt bei mehrwertsteuerpflichtigen Unternehmen zu der Pflicht der Deklaration der Umsatzsteuer auf die von ihnen getätigten Einfuhren aus den EU-Mitgliedstaaten. Sie erwerben zugleich das Recht zum Vorsteuerabzug in gleicher Höhe.
- Bei grenzüberschreitenden Käufen von nicht mehrwertsteuerpflichtigen Unternehmen, staatlichen Institutionen und privaten Verbrauchern erfolgt grundsätzlich eine Besteuerung nach dem Ursprungslandprinzip, d.h. nach den Vorschriften des Landes, in dem die Ware erworben wurde. Ausnahmen bestehen für Versandungsgeschäfte, für den innergemeinschaftlichen Erwerb von Neufahrzeugen sowie für innergemeinschaftliche Güterbeförderungen. Bei Versandungsgeschäften muß der Versandhandel das Bestimmungslandprinzip beachten, also dem Kunden den heimischen Mehrwertsteuersatz berechnen. Im Falle bestimmter Mindestumsätze in anderen Mitgliedstaaten sind die Unternehmen verpflichtet, sich dort registrieren zu lassen oder einen Fiskalvertreter zu bestellen und ihre jeweiligen Umsätze der dortigen Finanzbehörde gegenüber zu deklarieren. Beim Erwerb von Neufahrzeugen im Ausland wird sogar der private Kunde im

Inland umsatzsteuerpflichtig, um das Bestimmungslandprinzip in diesem für den privaten Verbrauch bedeutsamen Bereich aufrechtzuerhalten. Im übrigen gibt es aber für private Haushalte keinerlei mengen- oder wertmäßige Beschränkungen beim grenzüberschreitenden Erwerb von Waren.

- Die Übergangsregelung enthält darüber hinaus besondere Detailregelungen für Reihengeschäfte, innergemeinschaftliche Lohnveredelung, unternehmensinterne Verbringungsfälle und Vermittlungsleistungen.

Ohne diese Regelungen hier im einzelnen diskutieren zu können, wird wohl deutlich, daß die Einführung der Übergangsbestimmungen für die Unternehmen mit zusätzlichen Kostenbelastungen einherging. Im Falle des neuerlichen Wechsels zum endgültigen System, der dem Papier nach noch ansteht, müssen die Unternehmen darüber hinaus mit neuen Umstellungskosten rechnen. Die Hoffnungen, mit dem Wegfall der Grenzkontrollen und den damit einhergehenden Prozeduren könnten erhebliche Kostenentlastungen realisiert werden, haben sich damit zunächst nicht erfüllt. Im Gegenteil, die Unternehmen klagten, daß die neuen komplizierten steuerrechtlichen Regelungen für innergemeinschaftliche Transaktionen mit höheren Kosten verbunden seien als das alte Regime, zumal ein Teil der Kosten, die früher von den Zollbehörden getragen worden waren, nun auf die Unternehmen abgewälzt worden seien, so umfangreiche Kontrollen und Berechnungen der Steuerschuld im Falle von Importen (Ursprungslandkommission 1994, S. 16 ff.; Kommission 1996c, S. 10 f.).

Erschwerend wirkt sich aus, daß die nationalen Bestimmungen zur Umsatzbesteuerung trotz der erreichten Harmonisierungsschritte durchaus noch merkliche Unterschiede aufweisen, so daß die Pflicht zur Versteuerung nach den Vorschriften des Bestimmungslandes vor allem für die Unternehmen, die grenzüberschreitend tätig werden, erhebliche Informations- und Transaktionskosten mit sich bringen. Dies ist auch eine Folge davon, daß die Harmonisierung im Wege von europäischen Richtlinien vorgenommen wurde, die den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung in nationales Recht gewisse Spielräume beließen und damit keine Rechtseinheitlichkeit herstellten - anders als es bei europäischen Verordnungen der Fall ist, die unmittelbar Bestandteil des nationalen Rechts werden (Everling 1988, zitiert nach Widmann 1996, S. 220). Hinzu kommt, daß die Zusatzkosten - immer saldiert mit den Entlastungen, die mit der Abschaffung der oft auch zeitraubenden Grenzkontrollen einhergingen - die Unternehmen nicht gleichmäßig belasten, sondern insbesondere kleine und mittlere Unternehmen, für die das Ausfuhr- und Einfuhrgeschäft nur ein geringes Gewicht hat, besonders hart treffen.

Für den Versandhandel wird sogar konstatiert, daß die komplizierten Mechanismen zur Aufrechterhaltung des Bestimmungslandprinzips einen abschreckenden Effekt haben. Damit komme es erst gar nicht zu einer stärkeren wettbewerblichen Durchdringung der Märkte seitens der Anbieter aus allen EU-Mitgliedstaaten. Denn die großen Unternehmen haben sich ohnehin im Wege von Niederlassungen auf den jeweiligen nationalen Märkten etabliert, und die kleineren Unternehmen beschränken sich mit

Versendungsgeschäften infolge der zu hohen Regelungsdichte auf die nationalen Märkte (Widmann 1996, S. 221).

Zudem zeigen die Erfahrungen, daß die Übergangsregelung für die Finanzverwaltung mit erheblichen Problemen der Administration und Kontrolle verbunden ist. Das reibungslose Administrieren setzt eine effiziente und durchgreifende Kooperation zwischen den einzelnen nationalen Steuerbehörden voraus. Kommt es hier zu Reibungsverlusten und zeitlichen Verzögerungen, genügen die von den nationalen Behörden zur Verfügung gestellten Daten im Hinblick auf Vollständigkeit und Vergleichbarkeit nicht den an sie gestellten Anforderungen und ist infolge zu knapper und ungenügend qualifizierter Ressourcen eine effiziente Kontrolle der betrieblichen Deklarationspraxis durch die Steuerbehörden nicht gewährleistet, so eröffnen sich erhebliche Potentiale für eine kreative Steuervermeidung. Dies dürfte weniger für innergemeinschaftliche Lieferungen zwischen umsatzsteuerpflichtigen Unternehmen eine Rolle spielen, da auf diese Weise auch die Berechtigung zum Vorsteuerabzug entfielen, sondern im wesentlichen Lieferungen an Endverbraucher und nicht mehrwertsteuerpflichtige Unternehmen und Organisationen zu Nettopreisen, indem eine innergemeinschaftliche und damit steuerbefreite Lieferung fingiert wird. In den vergangenen Jahren hat es einige aufgedeckte spektakuläre Fälle in dieser Richtung gegeben, der tatsächliche Umfang solcher Steuerumgehung ist allerdings nicht zu bemessen.

Insgesamt zeigt diese kurze Darstellung bereits, daß die Übergangsregelung erhebliche Defizite aufweist, da mit ihr die Steuergrenzen nicht beseitigt sind, Verzerrungen nicht vermieden werden können und die Besteuerung administrativ nur unvollkommen zu handhaben ist. Tatsächlich steht die Erarbeitung einer endgültigen Regelung der umsatzsteuerlichen Behandlung grenzüberschreitender Transaktionen im Binnenmarkt weiterhin auf der Agenda der Europäischen Kommission (Kommission 1996a, S. 12; Kommission 1996b, S. 11; Kommission 1996c, 20 ff.).

Im Prinzip kann die endgültige Regelung, wenn sie die aufgeführten Nachteile vermeiden will, nur auf dem modifizierten Ursprungslandprinzip (genauer: Gemeinsamer-Markt-Prinzip; vgl. Biehl 1969)⁶⁴ basieren, d.h. die Umsatzsteuer wird für jede Lieferung nach den gleichen Vorschriften in Rechnung gestellt, unabhängig von dem Zielort der Lieferung im Binnenmarkt, während vorsteuerabzugsberechtigte Unternehmen auch für grenzüberschreitenden Erwerb dem heimischen Fiskus gegenüber die entsprechenden Vorsteuern steuermindernd geltend machen können. Dies ist auch das von der Europäischen Kommission verfolgte Konzept. Für den größten Teil der grenzüberschreitenden Transaktionen ändert sich in der Belastung der Waren mit Umsatzsteuer nichts. Denn im Falle der

⁶⁴ Das reine Ursprungslandprinzip hätte zur Konsequenz, daß die alleinige Besteuerung im Ursprungsland erfolgt. Dies ist mit einer mehrstufigen Mehrwertsteuer, bei der eine Besteuerung der Wertschöpfung auf jeder Stufe von Produktion und Handel erfolgt, nicht vereinbar. Freilich ließen sich Lösungen verwirklichen, bei der die Belastung mit ausländischer Steuer im Inland bei Weiterverarbeitung oder Weiterveräußerung nicht neutralisiert wird, sondern in einer Art Mischkalkulation von ausländischer und inländischer Belastung nach den Anteilen der Wertschöpfung aufrechterhalten bleibt.

Weiterverarbeitung oder Weiterveräußerung der importierten Waren im Inland ist der geltende Mehrwertsteuersatz zu berechnen, so daß der preismindernde Effekt eines niedrigeren Steuersatzes bzw. der preiserhöhende Effekt eines höheren Satzes in einem anderen Mitgliedstaat neutralisiert wird. Nur im Falle der unmittelbaren Lieferung an den Endverbrauch kommen die Unterschiede in den Mehrwertsteuersätzen zwischen den Mitgliedstaaten auch in entsprechenden Preisunterschieden zum Tragen - soweit die zusammenwachsenden Märkte solche Preisunterschiede zulassen. Ob dies den Wettbewerb im Binnenmarkt so nachhaltig prägen könnte, daß es zu erheblichen Verlagerungen der Absatz- und Bezugsstrukturen kommt, ist zumindest umstritten. Selbst die Erfahrungen des Einzelhandels in Grenzregionen, wo Direktkäufe ein hohes Gewicht haben und insofern steuerbedingte Preisunterschiede ein Faktor des Wettbewerbs sind, zeigen kein eindeutiges Bild (Bach/Teichmann/Seidel 1994).

In welchem Umfang es im Zuge der Einführung des modifizierten Ursprungslandprinzips einerseits zu Vereinfachungen gegenüber der gegenwärtig geltenden Übergangsregelung, andererseits zu Beeinträchtigungen im Wettbewerb der Unternehmen untereinander kommt, hängt nicht zuletzt davon ab, ob für die Steuererhebung der Sitzort oder der Leistungsort maßgeblich sein soll. Diese können auseinanderfallen, insbesondere bei Dienstleistungen, bei Installationen, Montagen im Zusammenhang mit Warenlieferungen und bei Verkäufen in Transportmitteln während der Fahrt. Ist hier der Sitzort des Unternehmens entscheidend, so müßten Anbieter aus verschiedenen Ländern am selben Leistungsort die jeweils für sie geltenden, für ihre Preiskalkulation also unterschiedliche, Steuersätze berechnen. Für Unternehmen mit Betriebsstätten in mehreren Ländern stellen sich generell Probleme, wenn die Steuererhebung insgesamt nach dem Hauptsitz vorgenommen werden soll (Ursprungslandkommission 1994, S. 124 f.). Die Europäische Kommission favorisiert gleichwohl die strikte Anwendung des Sitzortprinzips (Kommission 1996c).

Soll der Leistungsort maßgeblich sein, so wäre der jeweils am Leistungsort geltende Steuersatz in Rechnung zu stellen. Dabei wird bei der Lieferung von Waren auf den Ort abgestellt, an dem sich der Gegenstand zum Zeitpunkt der Lieferung oder Versendung befindet. In den Fällen allerdings, in denen Sitzort und Leistungsort auseinanderfallen, entfielen für die Unternehmen der Vorteil, nach einem einzigen Steuerrecht zu verfahren. Gleichwohl hat die Ursprungslandkommission⁶⁵ für den Leistungsort votiert, da auf diese Weise eine Reihe von mit dem Sitzortmodell verbundenen Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden könnten (Ursprungslandkommission, S. 124 ff.).

Der Übergang vom herrschenden Bestimmungslandprinzip zum (modifizierten) Ursprungslandprinzip mit grenzüberschreitendem Vorsteuerabzug fällt deshalb so schwer, weil es zu merklichen Verschiebungen im Steueraufkommen zwischen den Mitgliedsländern kommen kann. Sie hängen von den Steuersatzunterschieden einerseits und den Handelsströmen andererseits ab. Die Umsatzsteuer verlöre

⁶⁵ Die vom Bundesfinanzminister eingesetzte Kommission zur Ausarbeitung einer endgültigen Regelung für die Umsatzbesteuerung des innergemeinschaftlichen Handels (Ursprungslandkommission).

damit ihren Charakter einer Verbrauchssteuer, da nicht mehr der Mitgliedstaat, in dem der letzte Verbrauch der Güter und Dienstleistungen stattfindet, die gesamten Steuererträge erhalte. Statt dessen würden sich die Steuereinnahmen auf alle Staaten, welche die grenzüberschreitenden Aktivitäten berührt haben, in Relation zum dort entstandenen Wertschöpfungsanteil aufteilen. Dies führt dazu, daß die Staaten mit hohen Steuersätzen - gemessen an ihrem Wertschöpfungsanteil - sogar überproportional am Aufkommen beteiligt sind (vgl. Abbildung).

Hinzu kommen die Befürchtungen, daß es angesichts des bestehenden Gefälles der Mehrwertsteuersätze in der Europäischen Union in bestimmten Segmenten wirtschaftlicher Aktivitäten, so im Versandhandel und bei hochwertigen Gütern, aufgrund von steuerbedingten Preisunterschieden zu Wettbewerbsverschiebungen kommt, die sich zugunsten der niedrig besteuerten Ländern auswirken.

Als Lösungsansätze werden einmal die weitere Angleichung der Mehrwertsteuersätze, zum anderen ein Clearingverfahren diskutiert.

Die Europäische Kommission hatte lange Zeit das Ziel verfolgt, im Rahmen der Vervollständigung des Binnenmarktes die Mehrwertsteuersätze in einen engen Korridor einzubinden. Für den Normalsatz hatte sie eine Bandbreite von 15 bis 20 % vorgeschlagen, bei den reduzierten Sätzen waren es 4 bis 9 %. Angesichts der damals schon in einigen Ländern deutlich höheren Normalsätze sprachen vor allem fiskalische Gründe des Verzichts auf Einnahmen gegen den Vorschlag der Kommission; tatsächlich konnte eine Einigung nur über einen Mindestsatz von 15 % erreicht werden. Eine Reihe von Ländern hat den Spielraum für Steuererhöhungen genutzt, und das Gefälle der Steuersätze ist seitdem nicht geringer geworden. Die Europäische Kommission hat erneut dafür plädiert, daß die Mehrwertsteuersätze einander angeglichen werden. Bei Einführung des Ursprungslandprinzips sollten die Bandbreiten jedoch noch enger gezogen werden, als es in früheren Vorschlägen als erforderlich angesehen worden war: Die Spanne sollte danach nicht zwei bis drei Prozentpunkte überschreiten; auch wäre die Einführung eines einheitlichen Normalsatzes nicht grundsätzlich auszuschließen (Kommission 1996c, S. 47 f.). Bei den ermäßigten Sätzen wird der Spielraum etwas weiter gezogen, da hier die Preiselastizität der Nachfrage geringer eingeschätzt wird (ebenda, S. 48 f.).

Die Chancen, daß es zu einer stärkeren Annäherung der Steuersätze kommt, sind wohl eher skeptisch zu beurteilen. Zwar werden in einzelnen Ländern - nicht zuletzt im Zuge des Umbaus der Steuersysteme weg von der direkten Besteuerung der Einkommensentstehung hin zur indirekten Verbrauchsbesteuerung - gerade bei der Mehrwertsteuer Erhöhungsspielräume diskutiert oder sind - wie in Deutschland - bereits anvisiert. Verpflichtungen zur Mehrwertsteuer-Angleichung, die auf Steuersatzsenkungen hinauslaufen, sind aber in den Ländern der Europäischen Union mit hohen Sätzen angesichts der schwierigen Finanzlage, die es ihnen schwer macht, die im Maastricht-Vertrag geforderten Referenzwerte für die öffentlichen Defizite zu erreichen und in den folgenden Jahren zu halten, derzeit kaum vorstellbar.

Verteilung des Mehrwertsteueraufkommens zwischen zwei Ländern nach dem Ursprungslandprinzip und vollem Vorsteuerabzug, ohne Clearing-System

Land A		Land B		Zusammen
Mehrwertsteuersatz, vH	20	Mehrwertsteuersatz, vH	15	
1. Stufe		2. Stufe		
Wertschöpfung, DM	50,0	Bruttoeinkaufspreis, DM	60,0	
Mehrwertsteuer, DM	10,0	Vorsteuer, DM	10,0	
Bruttoverkaufspreis, DM	60,0	Nettoeinkaufspreis, DM	50,0	
Steuereinnahmen, DM	10,0	Wertschöpfung, DM	100,0	
in vH der Wertschöpfung	20,0	Nettoverkaufspreis, DM	150,0	
		Mehrwertsteuer, DM	22,5	
3. Stufe		Bruttoverkaufspreis, DM	172,5	
Bruttoeinkaufspreis, DM	172,5	Steuer abzügl. Vorsteuer, DM	12,5	
Vorsteuer, DM	22,5	in vH der Wertschöpfung	12,5	
Nettoeinkaufspreis, DM	150,0			
Wertschöpfung, DM	50,0	4. Stufe		
Nettoverkaufspreis, DM	200,0	Bruttoeinkaufspreis, DM	240,0	
Mehrwertsteuer, DM	40,0	Vorsteuer, DM	40,0	
Bruttoverkaufspreis, DM	240,0	Nettoeinkaufspreis, DM	200,0	
Steuer abzügl. Vorsteuer, DM	17,5	Wertschöpfung, DM	100,0	
in vH der Wertschöpfung	35,0	Nettoverkaufspreis, DM	300,0	
		Mehrwertsteuer, DM	45,0	
		Bruttoverkaufspreis, DM	345,0	
		Steuer abzügl. Vorsteuer, DM	5,0	
		in vH der Wertschöpfung	5,0	
Insgesamt				
Wertschöpfung, DM	100		200	300
Steuer, DM	27,5		17,5	45
in vH der Wertschöpfung	27,5		8,8	15,0

Offen bleibt auch die Frage nach dem Clearingsystem. Soll die Umsatzsteuer eine reine Verbrauchssteuer bleiben, so ist ein fiskalisches Clearing bei einem Wechsel vom Bestimmungslandprinzip zum Ursprungslandprinzip unverzichtbar. Doch selbst wenn im Binnenmarkt über die Landesgrenzen hinweg die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer den nationalen Finanzbehörden nach dem Anteil der Wertschöpfung zufließen sollen, wie es in einem einheitlichen Rechtssystem grosso modo regional gewährleistet werden könnte, so ist - wie oben erläutert - in der Gemeinschaft ein Clearing erforderlich, um im Verrechnungs- (Vorsteuerabzugs-)System die Verzerrungen, die aus den Unterschieden in den Steuersätzen herrühren, zu neutralisieren.

Als Modelle für ein Clearing kommen entweder mikro- oder makroökonomische Verfahren in Frage (Parsche 1991). Mikroökonomische Verfahren basieren auf den Angaben der Unternehmen über alle innergemeinschaftlichen Waren- und Dienstleistungsgeschäfte mit Leistungsempfängern aus anderen Mitgliedstaaten. Sie erfordern einen gewissen Verwaltungsaufwand, der mit dem Anspruch an die Genauigkeit der Aufrechnung der Ansprüche steigt, unter anderem weil sich durch Preisnachlässe, Rücksendungen, Verrechnungen u.ä. Abweichungen zu den ursprünglichen Meldungen ergeben können (Parsche/Steinherr/Waller 1996, S. 39). Die Kontrollmöglichkeiten vonseiten des Bestimmungslandes, das den Anspruch auf Ausgleich hat, sind allerdings beschränkt (Ursprungslandkommission 1994, S. 98). Während die Ursprungslandkommission gleichwohl das mikroökonomisch basierte Clearing für die überlegene Lösung hält (Ursprungslandkommission 1994, S. 130 f.), spricht sich die Europäische Kommission klar dagegen aus (Kommission 1996c, S. 35).

Makroökonomische Verfahren dagegen knüpfen an gesamtwirtschaftliche Daten an, vorzugsweise solche der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Sie können von vornherein nicht einen hohen Anspruch auf Detailgenauigkeit erfüllen, haben aber den Vorteil der klaren Überprüfbarkeit, der einfachen Durchführung und des geringen Verwaltungsaufwandes. Als Basis bieten sich hier die nationalen Mehrwertsteuerbemessungsgrundlagen an, wie sie für die Berechnung der Einnahmen der Europäischen Union aus der Mehrwertsteuer ermittelt werden. Untersuchungen zeigen, daß auf diese Weise durchaus ein zuverlässiges System des fiskalischen Clearings erreicht werden kann (Parsche 1996). Erforderlich wäre es allerdings, die Schätzungen für die Schattenwirtschaft, die in einigen Ländern in der Gesamtrechnung vorgenommen werden, wieder herauszunehmen, um eine Vergleichbarkeit der Berechnungen sicherzustellen. Auch die Europäische Kommission favorisiert ein makroökonomisch basiertes Clearingsystem, und zwar eines, das an Verbrauchsdaten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung anknüpft (Kommission 1996c, S. 36).

Insgesamt zeigt sich, daß das von der Europäischen Kommission verfolgte Ziel, das gemeinsame Mehrwertsteuersystem zu vereinfachen und zu vereinheitlichen (Kommission 1996c), ohne den Übergang zum modifizierten Ursprungslandprinzip oder Gemeinschaftsprinzip nicht zu der angestrebten endgültigen Beseitigung der Steuergrenzen führen kann. Das Gemeinschaftsprinzip, das mit einem grenzüberschreitenden Vorsteuerabzug einhergeht, ist allerdings nur dann denkbar, wenn gleichzeitig ein Clearingverfahren eingeführt wird, das verlässlich ist und sicherstellt, daß die Verteilung des

Steueraufkommens dem letzten Verbrauch in den einzelnen Mitgliedstaaten - wahlweise der anteiligen Wertschöpfung - folgt. Entsprechende Vorschläge der Europäischen Kommission gibt es spätestens seit den achtziger Jahren, als die Vorbereitungen zur Vollendung des Binnenmarktes getroffen worden waren. Über beide Vorhaben läßt sich aber offenbar in der Europäischen Union nur schwer Einigkeit erzielen, zumal auch nach den Amsterdamer Beschlüssen die Einstimmigkeitsregel bei Steuerfragen nicht aufgegeben worden ist. Insofern sind zunächst wohl nur kleine Schritte vorgezeichnet. Im Vordergrund dürfte die Frage stehen, wie im bestehenden System Harmonisierungsdefizite beseitigt werden können. Dies betrifft vor allem Einzelheiten, in denen die nationalen rechtlichen Regelungen voneinander abweichen. Um nur einige Beispiele zu nennen: So ist der Unternehmerbegriff nicht vollständig harmonisiert, die Möglichkeiten des Steuerabzugs differieren zwischen beschränktem und vollem Abzug (Beispiel: Reisekosten), Steuerbefreiungstatbestände werden unterschiedlich interpretiert, die Anwendungsmöglichkeiten für ermäßigte Steuersätze sind eher willkürlich gesetzt, und es gibt eine Reihe befristeter und unbefristeter Ausnahmeregelungen für einzelne Mitgliedstaaten (Widmann 1996, S. 223 ff.; zu weiteren Beispielen vgl. auch Kommission 1996c, S. 10 ff.). Es wäre durchaus als Integrationsfortschritt anzusehen und käme dem Ziel nach Vereinfachung und Vereinheitlichung mit kleinen Schritten näher, an dieser Stelle eine weitere Harmonisierung zu beginnen, wenn für die große Lösung keine Einstimmigkeit zu finden ist.

2.2 Sonderverbrauchssteuern

Anders als bei der Umsatzsteuer ist bei den Sonderverbrauchssteuern - Mineralölsteuer, Tabaksteuer, Steuer auf alkoholische Getränke und Zwischenerzeugnisse - das Bestimmungslandprinzip endgültig festgeschrieben und steht nicht zur Disposition. Damit gäbe es, wenn sich das Ursprungslandprinzip bei der Umsatzbesteuerung durchsetzte, im Binnenmarkt zwei verschiedene Verfahren der Besteuerung von innergemeinschaftlichen Umsätzen. Bei einer Wertung ist freilich zu beachten, daß die sonderverbrauchsbesteuerten Produkten, deren steuerliche Belastung im Verhältnis zum Warenwert zumeist erheblich ist, ohnehin besonderen steuerrechtlichen Vorschriften unterliegen, die sicherstellen sollen, daß es zu einer ordnungsgemäßen Versteuerung im Falle des Verbrauchs dieser Waren kommt. Hier spielen die Steuerlager eine wesentliche Rolle, in denen die erzeugten oder eingeführten Güter aufbewahrt werden können, ohne daß die mit der Erzeugung oder Einfuhr entstandene Steuerschuld bereits beglichen werden muß. Diese wird erst fällig, wenn die Ware dem Steuerlager des Herstellerbetriebs oder des Händlers/Importeurs zur Abgabe für den Verbrauch entnommen wird. Für den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr wird das Bestimmungslandprinzip über einen obligatorischen innereuropäischen Steuerlagerverbund gewährleistet. Sonderverbrauchssteuerpflichtige Güter, die für den heimischen Verbrauch eingeführt werden, müssen also zunächst aus einem ausländischen in ein inländisches Steuerlager gebracht werden. Mit der Entnahme aus diesem Lager zum Zwecke der Zuführung zum inländischen Verbrauch wird die geltende nationale Steuer fällig. Administrativ ist dies durchaus ein überschaubares System, da es an die jeweilige nationale Praxis anknüpft und lediglich voraussetzt, daß die innergemeinschaftliche Verbringung von Produkten von einem Steuer-

lager in ein anderes ebenso zu kontrollieren ist, wie es innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten der Fall ist.

Aus der Sicht der Ziele, die mit der Schaffung des Binnenmarktes verbunden sind, ist das Verfahren für die sonderverbrauchsteuerpflichtigen Waren indessen nach wie vor kritisch zu bewerten. Denn einmal sind die Steuergrenzen letztlich aufrechterhalten worden. Zum anderen ist der grenzüberschreitende Handelsverkehr im Wege des obligatorischen Steuerlagerverbundes stark kanalisiert, zumal an die Errichtung und Betreibung eines Steuerlagers erhebliche Anforderungen gestellt sind und dies mit merklichen Kosten verbunden ist. Teilweise mußten die Steuerlager auch erst eingeführt werden. Der Belebung des Wettbewerbs durch die Vollendung des Binnenmarktes wird durch solche Einengung der Handelswege behindert (Parsche/Seidel/Teichmann 1988, S. 321 f.).

Impulse hat der Wettbewerb gleichwohl dadurch erhalten, daß bei Direktkäufen für den privaten Verbrauch die Höchstmengen für ordnungsgemäß versteuerte und eingeführte verbrauchsteuerpflichtige Waren entfallen sind. Damit besteht einerseits in grenznahen Regionen der Anreiz, die steuerbedingten Preisunterschiede, die bei diesen Produkten ins Gewicht fallen können, in stärkerem Maße als bisher auszunutzen. Andererseits geht davon auch ein gewisser Druck zur Angleichung der Steuersätze aus, da mit zunehmendem - bilateralem - Steuersatzgefälle die Hochsteuerländer unter erheblichen Wettbewerbsdruck geraten können. Mit der Harmonisierung der indirekten Steuern im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes wurden zwar auch die Steuersätze etwas angenähert, indem Mindestsätze eingeführt wurden. Einige Länder mit hoher Steuerlast sahen sich aber veranlaßt, die Steuersätze für einzelne sonderverbrauchsteuerpflichtige Güter zu senken. Dies gilt beispielsweise für die Besteuerung alkoholischer Getränke, die in Dänemark als Reaktion auf die allmähliche Abschaffung der Handelsbeschränkungen und in Schweden in Vorbereitung auf den Beitritt zur Europäischen Union gesenkt worden ist.

Solange das Bestimmungslandprinzip bei den Sonderverbrauchsteuern weitgehend beibehalten wird und daher auch grenzüberschreitende Versandungsgeschäfte unzulässig sind, dürfte sich der Druck zur Annäherung der Steuersätze, der dann ausschließlich vom grenznahen Handel ausgeht, in Grenzen halten. Eine ökonomisch stichhaltige Begründung dafür, im Falle der Sonderverbrauchsteuern auf das Bestimmungslandprinzip zu setzen, wenn für den Komplex der Umsatzbesteuerung im Prinzip das Ursprungslandprinzip für überlegener angesehen wird, steht aber weiterhin aus.

2.3 Sonderfall Mineralölsteuer/Energiebesteuerung

Im Hinblick auf die Mineralölsteuer hat die Kommission vorgeschlagen, die vereinbarten Mindestsätze anzuheben und die Steuer auf alle Energieerzeugnisse auszuweiten, also auch Kohle und Kohleprodukte sowie elektrischen Strom zu besteuern (Bundesrat 1997). Damit würde ein Übergang von der Mineralölbesteuerung zu einem System der allgemeinen Energiebesteuerung geschaffen. Der Vorschlag wird mit der Absicht begründet, ein besseres Funktionieren des Binnenmarktes zu erreichen.

Gleichwohl stand bei dem Vorschlag wohl nicht die Schaffung einheitlicher Wettbewerbsverhältnisse im Binnenmarkt und die Beseitigung steuerbedingter Preis"verzerrungen" im Vordergrund, sondern neben dem fiskalischen Ziel der Ausweitung der indirekten Besteuerung auch das ökologische Ziel der Verringerung der CO₂-Emissionen, zumindest aber deren verlangsamte Zunahme. Dies ist ein neuerlicher Versuch, in die Steuersysteme der Mitgliedstaaten eine ökologische Komponente zu implementieren, nachdem der Vorschlag einer kombinierten Energie-/CO₂-Steuer gescheitert war (Kommission 1992). Die Kommission ist damit einer Aufforderung des Rates nachgekommen, neue Vorschläge vorzulegen.

Für ein solches Vorgehen kann ein gewisser Handlungszwang durchaus gesehen werden. Denn zum einen sind Fortschritte zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und für die Nachhaltigkeit der wirtschaftlichen Entwicklung dringend erforderlich - der Klimaschutz steht in diesem Zusammenhang auf der Agenda an vorrangiger Stelle. Zum anderen sind bereits vor längerer Zeit schon politische Zusagen, zumindest aber Willenserklärungen, von verschiedener Seite der entwickelten Länder gemacht worden, ohne daß entschiedene Schritte zur Umsetzung erfolgt sind.

Eine Umsetzung von allgemeinen Energiesteuern im Rahmen der Mineralölsteuer dürfte mit geringeren politischen Widerständen und Umsetzungsproblemen einhergehen als die Einführung neuer Steuern. Betrachtet man die Substanz des Vorschlages hinsichtlich des Ausmaßes an damit verbundenen Steuererhöhungen und der zu erwartenden Effekte auf den Energieverbrauch, so zeigt sich, daß der ökologische Effekt gering sein dürfte. Denn die vorgeschlagene Anhebung der Mindeststeuersätze ist nicht ausgeprägt genug, um auf breiter Front in der Europäischen Union merkliche Preiseffekte auszulösen, von denen die erforderlichen Lenkungswirkungen ausgehen könnten. So würde die Anhebung der Mindestsätze bei unverbleitem Benzin nur in drei Mitgliedstaaten - Griechenland, Spanien und Luxemburg - überhaupt zu einer Steuererhöhung und entsprechend einer Preiserhöhung führen; bei Dieselkraftstoff kommen vier weitere Länder - Belgien, Österreich, Portugal und Finnland - mit meist geringfügigen Steigerungen hinzu (Bundesrat 1997, S. 11 f.). Bei Steuererhöhungen sollten zwar Schocks vermieden werden, und es sollten der Wirtschaft und den Verbrauchern angemessene Fristen zu Anpassungsreaktionen gegeben werden. Insofern wäre ein allmählicher Anstieg der Steuerbelastung auf Energie, der mit einer geringfügigen Steigerung beginnt, einer einmaligen kräftigen Erhöhung vorzuziehen. Der Kommissionsvorschlag sieht aber weder eine solche schrittweise Progression vor, noch erscheint die einmalige Steuersatzanhebung merklich genug.

Insgesamt mag der Vorschlag unter dem Aspekt des Umbaus des Steuersystems - weg von der Besteuerung der Faktoreinkommen hin zur Verbrauchsbesteuerung - einen Sinn machen, unter ökologischem Aspekt aber greift er zu kurz.

3. Direkte Steuern

3.1 Wirtschaftliche Integration, Internationalisierung und deren Konsequenzen für die nationalen Steuersysteme

Die wenig abgestimmten, im Detail stark unterschiedlichen Regelungen der EU-Mitgliedsländer bei der direkten Besteuerung führen bei internationalen Wirtschaftsaktivitäten zu einer unterschiedlichen steuerlichen Behandlung von ökonomisch gleichartigen Sachverhalten. In einer Welt, die durch zunehmende Internationalisierung und Integration der Wirtschaftsbeziehungen geprägt ist ("Globalisierung") und in der nicht nur Güter, sondern auch Produktionsfaktoren immer mobiler werden, kommt es zu Beeinflussungen ("Verzerrungen") der internationalen Faktorallokation. Einerseits werden internationale Engagements im Vergleich zu Aktivitäten im Inland nach wie vor diskriminiert, insbesondere durch Doppelbesteuerungseffekte. Andererseits ergeben sich im Rahmen internationaler Wirtschaftsverflechtungen erhebliche Möglichkeiten zur Steuervermeidung oder -verminderung, indem Unterschiede in den nationalen Steuersystemen systematisch ausgenutzt werden.

Die weitgehende Liberalisierung der Kapitalmärkte, die enormen Verbesserungen der Kommunikationstechnologien und die dadurch ermöglichte zunehmende Globalisierung und Integration der Güter- und Finanzmärkte haben die internationalen Aktionsmöglichkeiten von Investoren erheblich erweitert. Finanzkapital ist hochmobil und läßt sich ohne größere Transaktionskosten von einem Finanzplatz zum anderen transferieren. Mit Einschränkungen gilt dies auch für unternehmerische Engagements, die im Zuge der Ausweitung und Vertiefung der internationalen Arbeitsteilung erfolgen.

Allerdings weisen Untersuchungen noch auf faktische Beschränkungen der internationalen Kapitalmobilität hin, soweit es sich um Sachinvestitionen handelt (Feldstein 1994; Feldstein/Bacchetta 1991; Feldstein/Horioka 1980). Ein wichtiger Hinweis ist, daß zwischen Ersparnisbildung und Investitionsquote eines Landes im internationalen Vergleich ein signifikanter Zusammenhang zu erkennen ist. Insbesondere zeigt sich, daß Veränderungen der inländischen Ersparnis kaum Auswirkungen auf ausländische Direktinvestitionen dieses Landes haben. Selbst für große Binnenmärkte wie die USA kommen Untersuchungen zu dem Ergebnis, daß Kapital nicht vollständig mobil sei (S. Sinn 1992). Als Grund für diese "savings retention" kommt vor allem risikoaversives Verhalten in Frage (Risiko von Wechselkursveränderungen, Unterschiede in den rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen, Politik-Risiken). Im Zeitverlauf scheint dieser Zusammenhang zwar merklich abgenommen zu haben; er wird gleichwohl nach wie vor nachgewiesen. Schließlich: Während in partialanalytischen Modellzusammenhängen bereits *marginale* Mobilität ausreicht - d.h., ökonomische Aktivitäten sind teilbar und können sukzessive abwandern -, stellen Standortentscheidungen von Unternehmen zumeist *Totalentscheidungen* dar. Die Besteuerung ist dabei ein Standortfaktor unter vielen und spielt häufig nur eine Nebenrolle. Zudem ist sie im Zusammenhang mit den damit finanzierten öffentlichen Leistungen sowie der Produktivität des inländischen Standorts insgesamt zu sehen. International operierende Unternehmen bzw. Investoren sind letztlich am "fiscal residuum" interessiert, das ihnen der jeweilige Standort bietet - also an der Netto-Rendite, die sie nach Steuern repatriieren können (Buchanan 1950). Positiv

gesprochen heißt dies aber auch, daß ausländische Investoren durchaus bereit sind, höhere Abgaben zu bezahlen, wenn sie eine entsprechende Gegenleistung in Form von hoher Produktivität erhalten.

Auch wenn bisher kein signifikantes Muster der steuerlichen Beeinflussung von (Real-) Investitionsströmen zu erkennen ist: Sind die Wirtschaftsbeziehungen (aus anderen Gründen) erst einmal internationalisiert, wie dies für die Großunternehmen zunehmend der Fall ist, bieten die multinationalen Verflechtungen einen idealen Nährboden zur Steuerarbitrage zwischen den nationalen Steuersystemen. So haben international verflochtene Unternehmen viele Möglichkeiten, über die Gestaltung von Geschäftsbeziehungen zwischen ihren Mitgliedern steuerpflichtige Gewinne in Länder mit niedrigerem Besteuerungsniveau zu transferieren. Dies geschieht meist über eine entsprechende Ausgestaltungen der internen Verrechnungspreise: Es wird überteuert von der Tochter, Mutter oder Schwester im Niedrigsteuerland gekauft und an diese verbilligt verkauft; Spielräume bestehen ferner bei der Gestaltung von Kosten- und Gewinnumlagen für gemeinsame Aktivitäten. Die Steuerrechtsnormen der Hochsteuerländer versuchen dieser Praxis entgegenzuwirken, indem sie den Ansatz von Fremdvergleichspreisen (*arm's length prices*) vorschreiben - also von Preisen, die unabhängige Dritte (*unrelated parties*) vereinbaren würden (vgl. etwa sec. 482 des US-Internal Revenue Code; in Deutschland wird die Korrektur von Verrechnungspreisen durch § 1 des Außensteuergesetzes geregelt). Dies ist schwierig und enorm verwaltungsaufwendig, wenn es sich um hochspezielle Güter und Leistungen handelt, für die keine Marktpreise zu beobachten sind; vor allem in den USA und in Japan wird über Bestrebungen der Finanzbehörden berichtet, die traditionelle Kontrolle einzelner Geschäftsvorfälle durch Gewinnaufteilungskonzepte ("formula apportionment", "Unitary Taxation") zu ergänzen oder zu ersetzen (OECD 1995; McLure 1989). Dennoch bleibt für die Unternehmen ein großer Spielraum; letztlich wird die Steuer mit den Finanzbehörden ausgehandelt. Derartige Möglichkeiten der Steuergestaltung können die Standortentscheidungen maßgeblich beeinflussen. Sie bringen aber auch ein großes Unsicherheitsmoment in die Steuerplanung, wenn sich Steuerverwaltungen - wie teilweise etwa die US-Finanzbehörden - vorbehalten, die gewählten Methoden im nachhinein zu verworfen und mit hohen Strafsteuern zu belasten. Dann kann es leicht zur Doppelbelastung von Gewinnen kommen.

Eine ebenfalls schon traditionelle Strategie der Steuerausweichung besteht darin, Finanzkapital oder bestimmte Finanzdienstleistungen auf von Inländern beherrschte "Basis-" oder "Zwischengesellschaften" zu verlagern, die in Niedrigsteuerländern oder ausgesprochenen Steuer-"Oasen" (in Europa z.B. die britischen Kanalinseln, Liechtenstein, einzelne Kantone der Schweiz, Andorra, Malta) beheimatet sind. Im Gegensatz zu den ausländischen Direkt-Investitionen gehen der inländischen Volkswirtschaft die betreffenden Ressourcen wirtschaftlich zumeist nicht verloren. Häufig werden die Mittel umgehend wieder in den nationalen Kapitalmarkt eingespeist; die Finanzdienstleistungen werden weiterhin für Inländer erbracht. Der Umweg über die ausländischen Steuerschutzzonen dienen also allein dazu, die Vermögen, die darauf - häufig nach wie vor im Inland entstandenen - Erträge (Dividenden, Zinsen) sowie die Erträge aus bestimmten (Finanz-)Dienstleistungen (vor allem Lizenz-

gebühren) vor der inländischen Besteuerung abzuschirmen, aber auch unbesteuerte Einkommensbestandteile zu verbergen.

Die Hochsteuerländer haben schon vor Jahrzehnten damit begonnen, diesen Aktivitäten im Rahmen der nationalen Steuergesetzgebung entgegenzuwirken; in Deutschland ist hierzu die "Hinzurechnungsbesteuerung" der §§ 7 bis 14 Außensteuergesetz (AStG) entwickelt worden, die Beteiligungen an ausländischen Zwischengesellschaften erfaßt. Das Grundprinzip dieser Mißbrauchsvorschriften besteht darin, Gewinne, die ausländische Zwischengesellschaften aus sogenannten "passiven" Betätigungen erzielen - darunter werden üblicherweise Beteiligungsverwaltung, Finanzierung und Finanzdienstleistungen verstanden - den steuerpflichtigen Gewinnen des inländischen Steuerpflichtigen *hinzugerechnet* werden, der die Zwischengesellschaft beherrscht; faktisch wird eine Ausschüttung der betreffenden Erträge fingiert. Die deutsche Hinzurechnungsbesteuerung gilt allerdings nur für niedrig besteuerte Einkünfte, die mit weniger als 30 % Ertragsteuern belastet werden (§ 8 Abs. 3 AStG). Die einzelnen Regelungen dieser Materie sind höchst komplex und kompliziert.

Festzustellen ist in jüngerer Zeit, daß zunehmend auch EU-Mitgliedsländer, die ansonsten durchaus "normale" Verhältnisse bei der Gewinn- und Kapitaleinkommensbesteuerung aufweisen, für mehr oder weniger weit abgegrenzte Kapitalanlage-, Holding- und Finanzdienstleistungsgesellschaften günstige steuerliche Sonderkonditionen gewähren. Als einschlägige Konstruktionen sind hier beispielhaft zu nennen:

- I. die Dublin-Dock-Gesellschaften in Irland,
- II. die Coordination Centers in Belgien,
- III. die "international headquarters" in Frankreich,
- IV. die Sonderkonditionen für Finanzierungs- und Holdinggesellschaften in Luxemburg,
- V. das Finanzzentrum Triest,
- VI. die Niederlande, die nach dem Vorbild der Niederländischen Antillen Steuererleichterungen für Finanzierungsgesellschaften vorbereiten,
- VII. die "Sonderzone Kanarische Inseln".

Der begünstigten Besteuerung im Rahmen dieser Niedrigsteuerzonen unterliegen Kapitalanlagegesellschaften, Holding- und Konzernfinanzierungsgesellschaften, teilweise auch sonstige Finanzdienstleistungen wie bestimmte Bankgeschäfte, Devisen- und Derivate, Lizenzvergabe oder Versicherungen bis hin zu Factoring, Leasing oder Softwareentwicklung. Die effektiven Steuerbelastungen sind teilweise extrem niedrig: Entweder werden die betreffenden Tatbestände aus der normalen Gewinn- und Kapitaleinkommensbesteuerung herausgenommen; häufig werden aber auch pauschale Gewinnermittlungskonzepte jenseits der bilanziellen Gewinnermittlung angewendet, die lediglich einen Bruchteil des tatsächlich entstandenen Gewinns der (ansonsten normalen) Besteuerung unterwerfen - etwa indem der "Gewinn" der Gesellschaften als Aufschlag auf die Geschäftsführergehälter ermittelt wird (Grigat 1997, S. 408 ff.). Da mit den betreffenden Ländern Doppelbesteuerungsabkommen ge-

geschlossen wurden (im Gegensatz zu den notorischen und teilweise dubiosen Steuer-„Oasen“, auf die die Hochsteuerländer im Rahmen des nationalen Steuerrechts mit den beschriebenen Gegenmaßnahmen reagiert haben), können die niedrig versteuerten Gewinne unter dem Schutz des internationalen Schachtelprivilegs häufig steuerfrei ins Inland zurückgeholt werden.

Zu beobachten ist ferner eine Tendenz, im Rahmen der regionalen Wirtschaftsförderung neben direkten Subventionen auch differenzierte Steuervergünstigungen einzusetzen. Dies geschieht etwa auf Korsika, den Kanarischen Inseln oder Madeira, aber auch in den neuen Bundesländern, wo maßgeblich auf das Instrument der Sonderabschreibung zurückgegriffen wurde.

Besonders flexibel auf nationale Besteuerungsunterschiede reagiert das Finanzkapital. Da einzelne EU-Mitgliedsländer auf die Quellenbesteuerung von Kapitalerträgen aus festverzinslichen Wertpapieren und Spareinlagen verzichten, kommt es zu bedeutenden Steuerausweichreaktionen. So verzichtet Luxemburg ganz auf eine Kapitalertragsbesteuerung von Zinserträgen und sichert damit seinem Finanzdienstleistungsgewerbe steuervermeidendes Einlagekapital aus den Nachbarländern. Auf eine Quellenbesteuerung von Zinseinkünften verzichten ebenfalls die Niederlande. Aber auch in Deutschland oder Österreich sind Gebietsfremde von der Quellenbesteuerung von Zinsen ausgenommen. Nach Einführung des Zinsabschlages in Deutschland, der nur für inländische Kapitalanleger zu entrichten ist, kam es zu hohen Verlagerungen von Geldvermögen ins Ausland (dazu Deutsche Bundesbank 1994, S. 45 ff.); die deutschen Banken haben hierbei durchaus eine aktive Rolle gespielt, indem sie ihre Kunden an ihre ausländischen Töchter empfohlen haben. Das Geld bleibt in diesen Fällen dem Bank-Konzern erhalten und wird wohl in den meisten Fällen umgehend wieder in die - zumeist nationalen - Aktivgeschäfte zurückverlagert, in die es auch vom Inland aus geflossen wäre. Das Nachsehen haben aber die nationalen Fisci.

3.2 Steuerpolitische Reaktionen

Es gibt also durchaus Anhaltspunkte dafür, daß es den nationalen Steuerfisci bei verstärkter Globalisierung und internationaler Integration der Güter- und Finanzmärkte zunehmend schwerer fällt, international hochmobile Produktionsfaktoren wie unternehmerische Tätigkeit, Kapital oder freie Berufe zu besteuern. Auch zeigen sich gewisse Anzeichen eines Steuersenkungswettlaufs um international anlagesuchendes Investitions- und Finanzkapital: Etwa von der Mitte der achtziger Jahre an haben zahlreiche Länder der EU sowie der OECD ihre Unternehmensteuern, insbesondere die Körperschaftsteuersätze gesenkt. Deutlicher noch offenbaren sich die Tendenzen des Steuerwettbewerbs bei der Gewährung von Steuervergünstigungen im Rahmen der regionalen oder sektoralen Wirtschaftsförderung, insbesondere wenn diese gezielt auf die Attrahierung von Finanzkapital, dazugehörigen Dienstleistungen sowie einkommens- und vermögensstarken Arbeitnehmer- oder Nichterwerbstätigenhaushalte zugeschnitten werden. Alle diese Entwicklungstendenzen führen zu einer Verschiebung der Steuerlasten weg von den mobilen Produktionsfaktoren hin auf immobile Besteuerungsobjekte wie kleine und mittlere Unternehmen, Arbeit, Boden und andere natürliche Ressourcen sowie den Ver-

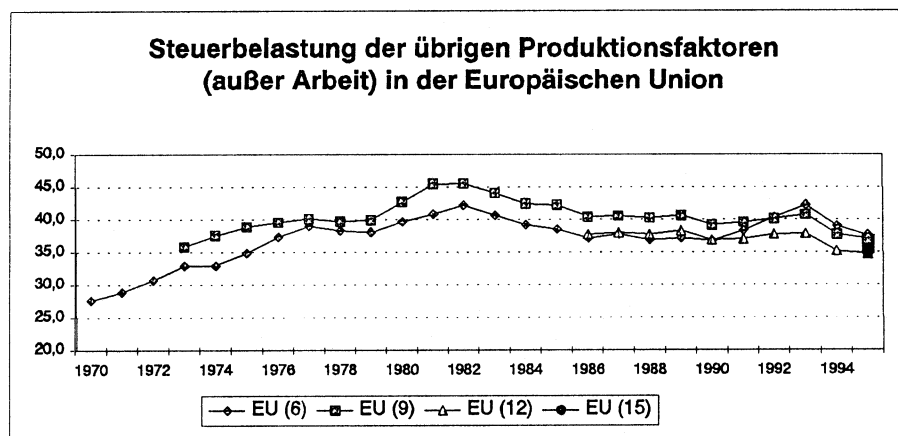
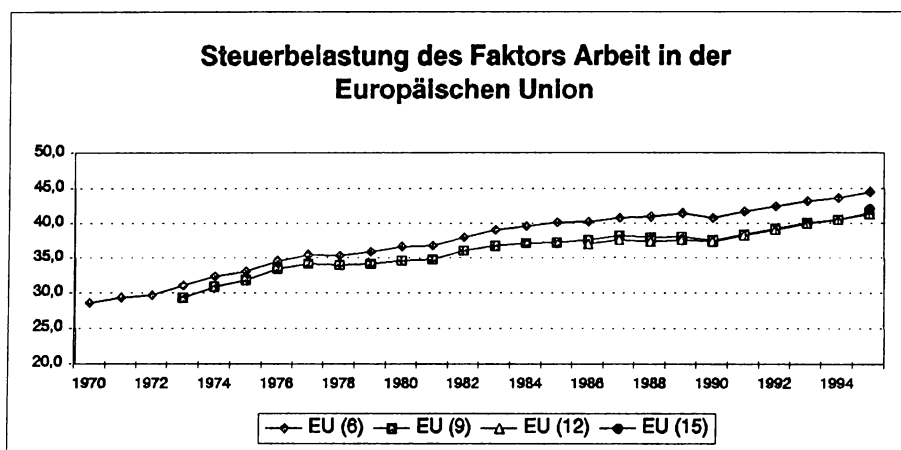
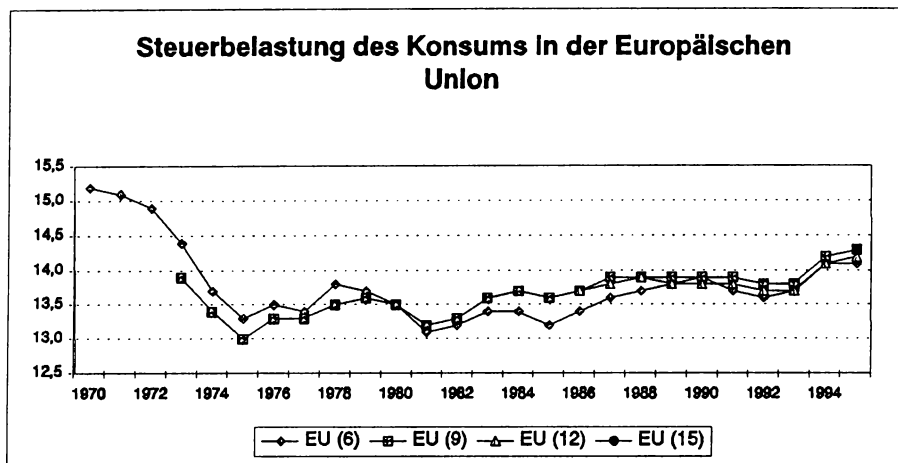
brauch. Wenn sich diese Tendenzen fortsetzen und verstärken, kann dies längerfristig die Steuermoral untergraben, das Angebot an öffentlichen Leistungen - also auch an wirtschaftsnaher Infrastruktur, beruflicher Bildung etc. - gefährden sowie die sozialpolitische Ausgleichsfunktion der Besteuerung reduzieren. Letztlich würden damit wichtige Standortfaktoren der europäischen Industrieländer verloren gehen. Eine zunehmende Besteuerung des Faktors Arbeit und des Verbrauchs weist zudem die Tendenz auf, die Arbeitskosten zu verteuern, was angesichts zunehmender Massenarbeitslosigkeit problematisch ist.

Aus der quantitativen Strukturentwicklung der Steuersysteme in der EU lassen sich derartige Tendenzen zumindest ansatzweise ableiten. Die Europäische Kommission verweist auf die europaweit zu beobachtende Aushöhlung der Gewinn- und Kapitaleinkommensbesteuerung sowie auf die zunehmende Abgabenbelastung der Arbeit: In der EU insgesamt sei von 1980 bis 1993 der Anteil der Steuern auf Lohneinkünfte am Gesamtsteueraufkommen um etwa ein Fünftel gestiegen, während der Anteil der Steuern auf andere Produktionsfaktoren - im wesentlichen selbständige Arbeit und Kapital - um mehr als ein Zehntel gesunken sei (Kommission 1996a, S. 3 ff.). Ferner berechnet die Europäische Kommission "kalkulatorische oder Steuersätze" für Produktionsfaktoren und Verbrauch als Relation von bestimmten Steuereinnahmen und den zugehörigen Bemessungsgrundlagen. Danach ist beispielsweise für die EU (9) von 1980 bis 1995 die kalkulatorische steuerliche Belastung des Faktors Arbeit von 34,7 % auf 40,6 % gestiegen, während sie für die übrigen Produktionsfaktoren (Kapital, selbständige Arbeit, Energie und sonstige natürliche Ressourcen) von 42,8 % auf 37,0 % gesunken ist; die kalkulatorischen Verbrauchsteuersätze sind dagegen nur wenig gestiegen (von 13,5 % auf 14,3 %) (Kommission 1996b, S. 2 f.).

Dies hat die Europäische Kommission veranlaßt, sich wieder stärker der Harmonisierung der direkten Besteuerung in den Ländern der EU zuzuwenden. Im Gegensatz zur "indirekten" Besteuerung von Gütern und Dienstleistungen ist für die "direkten" Steuern im EG-Vertrag (EGV) bisher keine ausdrückliche Harmonisierungskompetenz der EU vorgesehen. Gemeinschaftliche Maßnahmen auf diesem Gebiet können sich daher allein auf die allgemeinen Vorschriften der Art. 100 und 101 EGV stützen. Danach sind jene Rechts- und Verwaltungsvorschriften anzugleichen, "die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken" (Art. 100) oder "die Wettbewerbsbedingungen auf dem Gemeinsamen Markt verfälschen und dadurch eine Verzerrung hervorrufen" (Art. 101). Zwar ist unbestritten, daß diese Vorschriften auch für die Besteuerung gelten; es besteht jedoch große Uneinigkeit darüber, was als Wettbewerbsbeschränkung oder als Verzerrung im Sinne dieser Vorschriften zu interpretieren ist.

Der geringe Fortschritt bei der Harmonisierung der direkten Besteuerung ist bemerkenswert. Denn seit den späten sechziger Jahren verfolgte die Europäische Kommission weitreichende Pläne zur Harmonisierung der direkten Besteuerung (Döring/Fromm 1995, S. 627). Dabei stand vornehmlich die Unternehmensbesteuerung im Mittelpunkt. Körperschaftsteuer und die Gewinnermittlungsvorschriften sollten nahezu vollständig harmonisiert werden; auch die nationalen Einkommensteuer-

systeme sollten in ihren Bemessungsgrundlagen angeglichen werden; für Zinserträge wurde eine einheitliche Quellenbesteuerung vorgeschlagen. Alle Vorstöße der Europäischen Kommission scheiterten jedoch im Rat, der in Steuerfragen nach wie vor nur einstimmig entscheiden kann.



Zu Beginn der neunziger Jahre hatte die Europäische Kommission ihr Ziel einer weitgehenden Harmonisierung ausdrücklich revidiert (Döring/Fromm 1995, S. 627 f.). Die Steuerpolitik der EU beschränkte sich im Vorfeld des Binnenmarktes auf die Beseitigung der größten steuerlichen Hindernisse für grenzüberschreitende unternehmerische Aktivitäten. Verabschiedet wurde die Fusionsrichtlinie und die Mutter/Tochter-Richtlinie, mit denen Nachteile grenzüberschreitender Unternehmenskooperationen und Konzernbildungen vermindert wurden. Entgegen den Empfehlungen des Ruding-Komitees⁶⁶ sah die Europäische Kommission zu dieser Zeit Handlungsbedarf lediglich für einzelne Aspekte der Besteuerung von grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Tätigkeiten von Unternehmen.

Eine Rückbesinnung auf die ursprünglichen Harmonisierungsziele leitete die Europäische Kommission mit ihrem Diskussionspapier "Steuern in der Europäischen Union" vom 20. März 1996 ein (Kommission 1996a). Allerdings wird nun der "unlautere" Steuerwettbewerb zwischen den Mitgliedsländern betont, der die Steuereinnahmen aushöhle und zu einer Verlagerung der Steuerbelastungen auf den weniger mobilen Produktionsfaktor Arbeit geführt habe; letzteres erhöhe die Arbeitslosigkeit. Auffällig ist die Betonung der "Stabilisierung der Steuereinnahmen der Mitgliedstaaten"; als weitere Ziele werden das "reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes" und die "Förderung der Beschäftigung" angegeben. Im Bereich der Besteuerung von Unternehmen und Kapitalerträgen wird angeregt, ein "Sicherheitsnetz" in Form eines "effektiven Mindeststeuersatzes" einzuführen.

Zur Diskussion dieser Vorschläge hatte der Rat eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die im Oktober 1996 einen Bericht vorlegte (Kommission 1996b). Dort wurde der Vorschlag von Mindeststeuersätzen sehr zurückhaltend aufgenommen, jedoch eine Mindestbesteuerung von Zinserträgen aus Spareinlagen empfohlen. Der Steuerwettbewerb in der EU wurde als Problem gesehen, jedoch darauf verwiesen, daß es keinen anerkannten Maßstab gebe, was als unfaire Maßnahme anzusehen sei. Die Verbesserung der Transparenz sowie die Schärfung des EU-Beihilferechts in Steuerfragen wurde grundsätzlich unterstützt; ebenso die Zusammenarbeit der Finanzbehörden zur Einschränkung der Steuerhinterziehung und -umgehung. Priorität war jedoch der Beseitigung steuerlicher Hemmnisse für grenzüberschreitende Einkommensströme beigemessen worden (z.B. im Hinblick auf Zinsen und Lizenzgebühren, Finanzdienstleistungen, insbesondere Lebensversicherungen, zur Besteuerung der Grenzgänger, Verbesserungen bei den Doppelbesteuerungsabkommen). Vorgeschlagen wurde ein Ausschuß von Vertretern der Kommission und der Mitgliedstaaten, in dem strategische Fragen der zukünftigen Steuerpolitik der EU diskutiert und wegweisende Initiativen formuliert werden sollten.

Daraufhin setzte der Rat der Finanzminister eine Arbeitsgruppe ein, die ein Maßnahmenpaket zur Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs ausarbeitete (Kommission 1997). Dies bildete die Basis

⁶⁶ Das Ruding-Komitee war eine Expertenkommission, die im Auftrag der Kommission die Unternehmens- und Kapitaleinkommensbesteuerung in Europa auf ihre Konsequenzen für Investitionsentscheidungen und Wettbewerb im Binnenmarkt untersucht hatte. Sie empfahl, für die Körperschaftsteuern Mindeststeuersätze vorzuschreiben und für die Gewinnermittlung gemeinsame Mindestvorschriften einzuführen.

für Verhandlungen im Rat, die Anfang Dezember 1997 zur politischen Einigung über ein steuerliches Gesamtpaket geführt haben und insofern den Durchbruch auf dem Weg zu einer stärkeren Angleichung der nationalen Systeme der direkten Besteuerung darstellen. Das beschlossene Paket enthält einmal einen Verhaltenskodex zur Vermeidung eines unfairen Steuerwettlaufes, Orientierungen für eine Richtlinie zur Zinsbesteuerung sowie die Absichtserklärung zur Beseitigung der Doppelbesteuerung von Zinsen und Lizenzgebühren für verbundene Unternehmen (Handelsblatt 3.12.1997).

Der Verhaltenskodex umreißt die Kriterien für unfaire Steuermaßnahmen. Darunter werden vor allem folgende Regelungen gesehen:

1. Begünstigungen, die nur für Gebietsfremde oder nur für Transaktionen mit Gebietsfremden gewährt werden, während die inländische Wirtschaft davon regelmäßig ausgeschlossen bleibt;
2. Gewinnermittlungsvorschriften für bestimmte Aktivitäten oder Geschäftsfelder, die deutlich von den üblichen Gewinnermittlungsvorschriften abweichen;
3. Begünstigung bestimmter Betätigungen, die im Wege großzügiger Verwaltungsvorschriften oder Verwaltungspraxis herbeigeführt werden;
4. Vergünstigungen für Einkommen, denen keine tatsächliche Wirtschaftstätigkeit im Hoheitsgebiet zugrunde liegt.

Die Europäische Kommission und Vertreter der nationalen Regierungen sollen die Kriterien überwachen; inkriminierte Praktiken sind möglichst binnen zwei Jahren, spätestens bis zum Jahr 2002 zurückzunehmen.

Die von der Kommission zu erarbeitende Richtlinie zur Zinsbesteuerung soll für die Mitgliedstaaten die Wahlmöglichkeit bieten, eine Mindestquellensteuer zu erheben und/oder den jeweils betroffenen Mitgliedsländern Informationen über die Zinserträge von Gebietsfremden zu übermitteln.

Indes ist die getroffene Einigung bislang nur politisch, nicht aber rechtlich bindend. Eine Vielzahl von Protokollerklärungen einzelner Mitgliedstaaten zeigt, daß es im Detail noch eine Reihe von Differenzen gibt. Sie gilt es zu klären, bevor eine effektive Regelung in Kraft treten kann, die von allen Ländern befolgt wird. Es ist zu befürchten, daß das Steuerpaket im ersten Anlauf noch erheblich verwässert wird, so daß es zum Abbau der bestehenden unfairen Praktiken noch ein weiter Weg sein könnte.

3.3 Leitbilder einer zukünftigen EU-Steuerpolitik zwischen Wettbewerb und Harmonisierung

Auch nach der politischen Verständigung der EU-Finanzminister in Brüssel vom Dezember 1996 im Hinblick auf den Verhaltenskodex für Steuervergünstigungen und die Zinsbesteuerung dürfte das Thema der steuerpolitischen Koordinierung und weiteren Harmonisierung der direkten Besteuerung in den nächsten Jahren noch aktuell sein. Wie schwierig auch immer die Entwicklungstendenzen der

Steuersysteme innerhalb der EU sowie der entwickelten Volkswirtschaften allgemein zu beurteilen sind, so können doch zumindest folgende Schlußfolgerungen für die nationale und internationale Steuerpolitik gezogen werden:

- I. In einem Umfeld, das durch Globalisierung und weitergehende Öffnung der nationalen Güter- und Kapitalmärkte gekennzeichnet ist, verliert die nationale Steuerpolitik tendenziell an Autonomie bei der Besteuerung von relativ mobilen Faktoren wie Kapital, unternehmerischer Tätigkeit oder bestimmten mobilen Arbeitskräften und Privathaushalten. Dies gilt um so mehr, je stärker einzelne Staaten in internationale Integrationsprozesse eingebunden sind und je geringer deshalb die Risiken für unternehmerische Engagements und Kapitalanlagen in den Partnerländern werden. Dies impliziert Anreize zur Steuerarbitrage, die teilweise auch gezielt von der nationalen Steuerpolitik gesetzt werden, um im steuerpolitischen Standortwettbewerb mobile Produktionsfaktoren für die heimische Wirtschaft zu attrahieren.
- II. Die ökonomische Theorie des Föderalismus liefert eine Bewertung der finanzpolitischen Standortkonkurrenz unter gesamtwirtschaftlichen Effizienzgesichtspunkten. Ausgangspunkt ist die Empfehlung, daß die Nutzer von räumlich (oder auch funktional) abgrenzbaren öffentlichen Leistungen über deren Art und Umfang entscheiden und zugleich deren Finanzierungsverantwortung tragen sollten ("fiskalische Äquivalenz", dazu Tiebout 1956; Olsen 1969; Oates 1972). Dies stärkt das Subsidiaritätsprinzip und dezentrale Entscheidungsstrukturen, wodurch eine effizientere Allokation öffentlicher Güter gemäß den Präferenzen von Unternehmen und Bürgern gewährleistet wird. Zum einen bedeutet dies einen *Ausgabenwettbewerb*, in dem einzelne Länder und Regionen mit produktivitätssteigernden öffentlichen Leistungen (etwa eine gute Ausstattung an wirtschaftsnaher Infrastruktur oder humankapitalbezogene Leistungen wie berufliche Bildung) um Unternehmen oder mit sozialen und kulturellen Leistungen um Wohnbevölkerung in einen gewissen Wettbewerb treten. Zum anderen bedeutet dies auf der *Einnahmenseite*, daß die Besteuerung mobiler Faktoren im fiskalischen Wettbewerb tendenziell auf das Äquivalenzniveau gedrückt wird.

Fiskalische Äquivalenz bzw. ein funktionierender Steuerwettbewerb setzt jedoch voraus, daß der "Steuer-Preis" für die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen auch *wahrgenommen* und *gezahlt* wird.

- I. Dies bedeutet, daß die Steuerbelastung transparent und voraussehbar ist; angesichts der deutlich unterschiedlichen Steuersysteme bei der Unternehmensbesteuerung ist dies nur bedingt der Fall; konkrete Steuerbelastungsvergleiche für einzelne investments verursachen hohe Transaktionskosten.
- II. Bei öffentlichen Gütern entsteht generell das Problem des Ausschlußprinzips bzw. des "free riding". Ebenso wie bei innerstaatlichem Angebot öffentlicher Güter droht auch beim fiska-

lischen Wettbewerb die Gefahr eines "Rosinenpickens", für das es durchaus ernstzunehmende Anhaltspunkte gibt, wenn diese auch nicht überdramatisiert werden sollten: Unternehmen nehmen die gute Infrastrukturausstattung in Hochsteuerländern wahr, versteuern aber ihre Gewinne mittels Gestaltung von Verrechnungspreisen in Niedrigsteuerländern; private Haushalte genießen die Daseinsvorsorge der öffentlichen Hand und die Absicherung des Sozialstaates, schaffen aber ihr Geldvermögen in Steueroasen oder kaufen in Ländern mit niedrigen Mehrwert-/Verbrauchssteuersätzen ein.

Mit einseitigen Steuerentlastungen für Unternehmen - insbesondere durch großzügige Steuerbefreiungen oder -vergünstigungen für Finanzkapital - dürften sich im internationalen Wettbewerb auf Dauer kaum nachhaltige Vorteile erreichen lassen (vgl. auch Tanzi/Bovenberg 1990). Die kurzfristigen (Arbeitsplatz-)Gewinne werden durch längerfristige Nachteile für alle beteiligten Länder aufgewogen. Es ist damit zu rechnen, daß derartige Strategien zu einem weiteren Steuersenkungswettlauf Anlaß geben. Es droht eine Nivellierung der Besteuerung auf niedrigem Niveau, die zur Einschränkung der Handlungsautonomie der nationalen Finanzpolitik und letztlich der Ausgabenpolitik führt. Angesichts eines sich zunehmend dynamisierenden wirtschaftlichen und sozialen Wandels kann dies zu einem unzulänglichen Angebot an öffentlichen Gütern führen sowie eine Erosion des Sozialstaates nach sich ziehen, die die soziale Polarisierung und Desintegration weiter verschärft (dazu Sinn 1995, S. 245 ff., und die anschließende Auseinandersetzung zwischen Blankart 1996 und Sinn 1996). Dies wird sich längerfristig nachteilig auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirken. Ferner würde eine weitere Verlagerung der Abgabenbelastung auf die immobilen Faktoren vor allem den Faktor Arbeit immer stärker belasten. Die Steuerstaaten Europas sind in der vergangenen Dekade immer stärker zu Sozialabgaben- und Lohnsteuerstaaten geworden; angesichts zunehmender Massenarbeitslosigkeit ist dies eine bedenkliche Entwicklung.

Von Maßnahmen zur Mißbrauchsbekämpfung, die den einzelnen Ländern im Rahmen des nationalen Steuerrechts zur Verfügung stehen, wird zwar immer zahlreicher Gebrauch gemacht. Sie sind aber nur eine stumpfe Waffe. Für Deutschland wurde bereits mehrfach auf die vielfältigen Regelungsmaterien des Außensteuergesetzes hingewiesen, von denen die Verrechnungspreis-Berichtigung sowie die Hinzurechnungsbesteuerung bei Beteiligungen an ausländischen Zwischengesellschaften die bedeutendsten Instrumente darstellen. Indes gelten diese Vorschriften als hochkompliziert und -komplex; sie bedeuten im Vergleich zum ohnehin nicht einfachen deutschen Unternehmensteuerrecht eine extreme Steigerung und stellen enorme Anforderungen an Finanzverwaltung sowie Steuerpflichtige; dementsprechend hoch sind die Vollzugskosten der Besteuerung. Unter Fachleuten gilt, daß mit den Steuerrechtsänderungen in der ersten Hälfte der neunziger Jahre die Möglichkeiten des deutschen Gesetzgebers zur Bekämpfung der Steuerflucht von Unternehmen weitgehend ausgeschöpft sind (Grigat 1997, S. 412).

Lösungen im Rahmen internationaler Kooperationen - nicht nur innerhalb der EU, sondern darüber hinaus auch im Rahmen der OECD und anderer internationaler Organisationen wie der UNO - weisen

demgegenüber deutliche Vorteile auf (vgl. auch Tanzi/Bovenberg 1990). Letztlich wäre eine Angleichung der steuerlichen Belastung anzustreben. Zumindest aber wäre generell "unlauterer" Steuerwettbewerb mittels diskretionärer Steueranreize zu verhindern; die auf der EU-Ebene politisch beschlossenen Maßnahmen dürften dafür ein wichtiger erster Schritt sein:

- A. So wäre daran zu denken, bei der Unternehmensbesteuerung die Bemessungsgrundlagen verstärkt zu harmonisieren und effektive Mindeststeuersätze einzuführen, wie dies für die EU vom Ruding Committee mittelfristig für die Körperschaftsteuer empfohlen wurde. Eine Annäherung der Bemessungsgrundlagen würde auch die Transparenz verbessern und die Transaktionskosten für internationale Investoren senken. Auf der anderen Seite würde dies zu einer Einschränkung der steuerpolitischen Autonomie der einzelnen Länder führen. Befürworter eines Systemwettbewerbes lehnen dies ab mit Hinweis auf die politökonomische Entdeckungsfunktion institutioneller Konkurrenz: Im Wettbewerb um Bürger und Unternehmen sollen sich die effizientesten Systeme herausbilden, die sich dann längerfristig durchsetzen; dies wirke Staatsversagen oder ineffizienter Ausweitung des Staatssektors entgegen.
- B. "Free riding" und "Rosinenpicken" sollten in jedem Falle eingeschränkt werden:
1. Bereits seit Jahren wird über eine bessere Koordination der steuerlichen Behandlung grenzüberschreitender Geschäftsbeziehungen multinationaler Unternehmen diskutiert. Hier sollten möglichst einheitliche Anwendungsgrundsätze vereinbart und in die nationale Steuerpraxis umgesetzt werden. Angesichts der Komplexität der Materie lassen sich Gewinnverlagerungen allerdings nur bedingt einschränken.
 2. Ferner sollte bei der Standortkonkurrenz um Direktinvestitionen Tendenzen einer "beggar-my-neighbour-Politik" mittels Steuervergünstigungen konsequent entgegengewirkt werden. Inwieweit die Übereinkommen hinsichtlich des kürzlich (im Dezember 1997) beschlossenen Verhaltenskodex zur Vermeidung eines unfairen Steuerwettlaufes hier ausreichen, muß die konkrete Umsetzung dieser Regelungen zeigen. So haben Mitgliedsländer noch zahlreiche Vorbehalte angemeldet. Auch im Rahmen der OECD wären derartige Übereinkommen möglich.
 3. Solange es nicht zu einer international abgestimmten (Mindest-)Quellenbesteuerung auf Kapitalerträge (EU- oder sogar OECD-weit) kommt, ist mit geeigneten Maßnahmen der Kooperation der Finanzbehörden die Wohnsitzlandbesteuerung von ausländischen Engagements zu gewährleisten (Kommission 1996a; Tanzi/Bovenberg 1990; Giovannini 1989). Inwieweit die geplante Richtlinie hier innerhalb der EU dafür die Voraussetzungen bietet, bleibt abzuwarten. Insbesondere müßte das Finanzdienstleistungsgewerbe in einer Weise durch die Finanzverwaltung kontrolliert werden, wie dies für andere Wirtschaftsbereiche üblich und allgemein akzeptiert ist - etwa über stichprobenartige Kontrollmitteilungen, die auch über Ländergrenzen hinweg ausgetauscht werden.

4. Die Doppelbesteuerungsabkommen müßten an die veränderten Gegebenheiten angepaßt werden (dazu Grigat 1997, S. 412 f.). Zu schärfen wären die Mißbrauchsvorschriften, etwa durch konsequente Anwendung von Aktivitätsklauseln; ferner sollten Amtshilfe und Auskunftsverkehr über die Grenzen hinweg verbessert werden ("große Auskunfts-klauseln"). Längerfristig sollte auch darüber nachgedacht werden, bei der Besteuerung von internationalen Beteiligungseinkünften von der Freistellungs- zur Anrechnungsmethode überzugehen. So deutet sich in jüngerer Zeit eine Tendenz zur Anrechnungsmethode an, so etwa bei der Revision des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen Dänemark und Schweden. Dies würde zahlreichen Mißbrauchsmöglichkeiten entgegenwirken, jedoch einen erheblichen Revisionsbedarf des Doppelbesteuerungsrechtes bedeuten sowie das Besteuerungsverfahren verwaltungsaufwendiger gestalten. Zu denken wäre in diesem Zusammenhang auch an ein multilaterales Doppelbesteuerungsabkommen für die EU, daß die bisherigen 105 bilateralen Abkommen zwischen den 15 Mitgliedsländern ersetzen könnte.

Wettbewerb braucht Regeln, zumindest Mindeststandards. Dies gilt auch für einen Wettbewerb der Steuer- und Finanzsysteme in einer sich globalisierenden Wirtschaft. Ebenso wie die Welthandels-politik durch Institutionen wie GATT/WTO koordiniert wird, wäre ähnliches auch für die nationalen Steuerpolitiken - etwa unter dem Dach der OECD, zumindest aber innerhalb der EU - vorstellbar (vgl. auch Tanzi/Bovenberg 1990, S. 189 f.).

Literatur

- Bach*, Stefan, Bernhard *Seidel*, Dieter *Teichmann* (1994): The Extent of Transboundary Transactions Taxed According to the Origin Principle. Research work on behalf of the EC-Commission, Berlin (als Manuskript vervielfältigt).
- Biehl*, Dieter (1969): Ausfuhrland-Prinzip, Einfuhrland-Prinzip, Gemeinsamer-Markt-Prinzip. Schriftenreihe Annales Universitatis Saraviensis, Heft 30, Köln.
- Biehl*, Dieter (1986): Die Beseitigung der Steuergrenzen in der EG. In: Wirtschaftsdienst Nr. 10, S. 518-525.
- Bird*, R. M. (1989): Tax Harmonization in Federation and Common Markets. In: M. Neumann, K.W. Roskamp (Eds.): Public Finance and Performance of Enterprises. Detroit.
- Birk*, Dieter (1996): Besteuerungsgleichheit in der Europäischen Union. In: Lehner (1996), S. 63-80.
- Blankart*, Charles B. (1996): Braucht Europa mehr zentralstaatliche Koordinierung? Einige Bemerkungen zu Hans-Werner Sinn. In: Wirtschaftsdienst 1996/II, S. 87-91.
- Bogart*, W. T., W.M. *Gentry* (1995): Capital Gains Taxes and Realizations: Evidence from Interstate Comparisons. In: Review of Economics and Statistics, S. 267-282.
- Buchanan*, James (1950): Federal and Fiscal Equity. In: American Economic Review. Vol. 40.

- Bundesrat* (1997): Unterrichtung durch die Bundesregierung: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen. KOM (97) 30 endg. Drucksache 255/97 vom 7.4.1997.
- Deutsche Bundesbank* (1994): Aufkommen und ökonomische Auswirkungen des steuerlichen Zinsabschlags. In: Monatsbericht Januar 1994.
- Döring, Thomas, Oliver Fromm* (1995): Koordinierungsbedarf für die direkten Steuern bei verstärkter politischer und wirtschaftlicher Integration in der Europäischen Union. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, S. 624 ff.
- Feldstein, Martin* (1994): Tax Policy and International Capital Flows. In: Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 130, S. 673-697.
- Feldstein, Martin, P. Bacchetta* (1991): National Saving and International Investment. In: B.D. Bernheim, J.B. Shoven (Eds.): National Saving and Economic Performance, Chicago/London, S. 201-220.
- Feldstein, Martin, Charles Horioka* (1980): Domestic Saving and International Capital Flows. In: Economic Journal, S. 314-329.
- Giovannini, Alberto* (1989): National Tax Systems vs. the European Market. In: Economic Policy, S. 345-386.
- Grigat, Hans-Georg* (1997): Verlagerung von Unternehmensgewinnen in das Ausland und Steuerdumping. In: WSI-Mitteilungen, S. 404 ff.
- Handelsblatt* vom 2.12.1997 (Annäherung bei Steuerkodex).
- Handelsblatt* vom 3.12.1997 (Monti lobt Einigung über Steuerpolitik).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1992): Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Einführung einer Steuer auf Kohlendioxidemissionen und Energie. KOM (92) 226 endg.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1996a): Steuern in der Europäischen Union. SEK (96) 487 endg., Brüssel, 20.3.1996.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1996b): Die Steuern in der Europäischen Union. Bericht über die Entwicklung der Steuersysteme. KOM (96) 546 endg., Brüssel, 22.10.1996.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1996c): Ein gemeinsames Mehrwertsteuersystem - Ein Programm für den Binnenmarkt. Beschreibung der allgemeinen Grundsätze. Technische Anmerkungen der Kommissionsdienststellen. Europäische Kommission, Generaldirektion XXI, Zölle und indirekte Steuern, Indirekte Steuern, Mehrwertsteuer und sonstige Umsatzsteuern. XXI/1156/96, Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1997): Koordinierung der Steuerpolitik in der Europäischen Kommission. Maßnahmenpaket zur Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs, Mitteilung der Kommission an den Rat, KOM (97) 495 endg., Brüssel, 1.10.1997; Addendum KOM (97) 495 endg./2, Brüssel, 10.10.1997.

- Kruse*, Heinrich Wilhem (Hrsg., 1988): Zölle, Verbrauchsteuern, europäisches Markenrecht. Veröffentlichungen der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft e.V., Band 11, Köln.
- Lehner*, Moris (Hrsg., 1996): Steuerrecht im Europäischen Binnenmarkt. Einfluß des EG-Rechts auf die nationalen Steuerrechtsordnungen. Veröffentlichungen der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft e.V., Band 19, Köln.
- McLure*, Charles E. Jr. (1989): Economic Integration and European Taxation of Corporate Income Taxation at Source: Some Lessons from the U.S. Experience. In: European Taxation, S. 243-250.
- Oates*, Wallace E. (1972): Fiscal Federalism, New York.
- OECD* (1992): Model Double Taxation Convention on Income and on Capital, Paris.
- OECD* (1995): Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations, Paris.
- Olsen*, Mancur (1969): The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among different Levels of Government. In: American Economic Review, S. 479 ff.
- Parsche*, Rüdiger, Bernhard *Seidel*, Dieter *Teichmann* (1988): Die Beseitigung der Steuergrenzen in der Europäischen Gemeinschaft. Vorteile und Probleme einer Harmonisierung von Mehrwertsteuer und Verbrauchsteuern im europäischen Binnenmarkt. DIW-Sonderheft 145, Berlin.
- Parsche*, Rüdiger, Dirk E. *Meyer Scharenberg*, Wolfgang *Ochel* (1990): Umsatzsteuer und Sonderverbrauchssteuern im EG-Binnenmarkt ab 1993. Die steuerrechtliche und technische Abwicklung des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs, München.
- Parsche*, Rüdiger (1991): Europäische Umsatzsteuerharmonisierung und Clearing-Verfahren. ifo studien zur finanzpolitik 49, München.
- Parsche*, Rüdiger, Matthias *Steinherr*, Sandra *Waller* (1996): Ursprungslandprinzip und Clearing bei der Mehrwertsteuer - ein makroökonomischer Ansatz. ifo studien zur finanzpolitik 61, München.
- Sinn*, Hans-Werner (1995): Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik. In: Wirtschaftsdienst 1995/V, S. 240-249.
- Sinn*, Hans-Werner (1996): Das Prinzip des Diapositivs. Einige Bemerkungen zu Charles B. Blankart. In: Wirtschaftsdienst 1996/II, S. 92-94.
- Sinn*, Stefan (1992): Saving-Investment Correlations and Capital Mobility: On the Evidence from Annual Data. In: Economic Journal, S. 1162-1170.
- Störmann*, Wiebke, Hartmut *Tofaute* (1997): Die Einkommen- und Unternehmensteuerreform 1998/1999 der Bundesregierung. Ziele und Wirkungen. In: WSI-Mitteilungen, S. 385 ff.
- Tanzi*, Vito (1995): Taxation in an Integrating World, Washington.

- Tanzi, Vito, A. Lans Bovenberg* (1990): Is There a Need for Harmonizing Capital Income Taxes within EC Countries? In: H. Siebert (Ed.): *Reforming Capital Income Taxation*, Tübingen, S. 171-197.
- Tiebout, Charles M.* (1956): A Pure Theory of Local Expenditure. In: *Journal of Public Economics*, S. 416-424.
- Ursprungslandkommission* (1994): Ausarbeitung einer endgültigen Regelung für die Umsatzbesteuerung des innergemeinschaftlichen Waren- und Dienstleistungsverkehrs und für ein funktionsfähiges Clearing-Verfahren. Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 52, Bonn.
- Widmann, Werner* (1996): Die Entwicklung der Umsatzsteuer im Europäischen Binnenmarkt - Fehlentwicklungen und Perspektiven. In: *Lehner* (1996), S. 219-233.

Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Die Europäische Kommission hat auf Veranlassung des Europäischen Rates eine Serie von 39 Einzelstudien in Auftrag gegeben, um die Wirkungen des Binnenmarktprogrammes zu analysieren. Die Studien gliedern sich in zwei Serien von Studien zur Situation in einzelnen Sektoren (Verarbeitendes Gewerbe, Dienstleistungen) und vier Serien zu Querschnittsthemen (Abbau von Grenzen, Handel und Investitionen, Wettbewerb und Skaleneffekte, Zusammengefaßte Effekte). Im vorliegenden Band wurden 25 dieser Studien aus allen Teilserien auf ihre Aussagekraft überprüft, und ihre wesentlichen Ergebnisse wurden herausgearbeitet. Im folgenden werden die wichtigsten Resultate zusammengefaßt und die Aussagen des Studienprogramms insgesamt bewertet.

Auswirkungen auf das verarbeitende Gewerbe

Vor allem in zwei der näher untersuchten sieben Studien zu einzelnen Sektoren des verarbeitenden Gewerbes wird ein deutlicher und positiver Einfluß des Binnenmarktes festgestellt. Dabei handelt es sich um den Bereich der verarbeiteten Nahrungsmittel und die Telekommunikationsausrüstungen. Hier kam es zu einer Europäisierung von Beschaffungs- und Absatzmärkten und zu vielfältigen Zusammenhängen von Unternehmen bzw. zu einer Senkung des Preisniveaus, das allerdings noch immer über dem Weltmarktpreisniveau liegt, und zu einer ersten Öffnung des öffentlichen Beschaffungswesens.

Laut den Studien zu den anderen Sektoren wurde der Binnenmarkteffekt - soweit es ihn gegeben haben sollte - von anderen Entwicklungen überlagert. Als Gründe für einen nur begrenzten Einfluß des Binnenmarktprogramms wurden genannt: Fehlen sektorspezifischer Hemmnisse, Dominanz des Wechselkurses zum Dollar, mangelnde Reformwilligkeit der Regierungen (im Fall der Pharmazie), unterschiedliche Kundenpräferenzen, Überlagerung durch konjunkturelle Entwicklungen und durch tendenziell steigende Pro-Kopf-Einkommen, größere Bedeutung des technologischen Wandels. Diese Argumente spiegeln zum Teil die Schwierigkeiten dabei, bereits nach kurzer Zeit Binnenmarkteffekte isolieren zu wollen. Zum Teil sind sie aber auch nicht überzeugend: So ist zum Beispiel ein Zusammenhang zwischen steigenden Pro-Kopf-Einkommen oder durchgreifenderer Wirkung technologischen Wandels einerseits und dem Binnenmarktprogramm andererseits zumindest denkbar. Gelegentlich gibt es auch gewisse Widersprüchlichkeiten innerhalb des analytischen Teils einzelner Studien oder zwischen statistischen Analysen und Umfrageergebnissen.

Handlungsbedarf wird gesehen bei der weiteren Harmonisierung der Besteuerung (Mehrwertsteuer), bei der Herbeiführung einer einheitlichen Währung sowie bei der weiteren Vereinheitlichung von Wettbewerbsregeln und Umweltauflagen. Bei der Harmonisierung von Standards sollten auch die USA und Japan einbezogen werden. Vor allem bei der Telekommunikationsausrüstung wird betont, daß es weniger auf neue Maßnahmen als vielmehr auf die Umsetzung bereits getroffener Vereinbarungen ankomme.

Auswirkungen auf den Dienstleistungssektor

Im Gegensatz zu den Studien über das verarbeitende Gewerbe wird in den Studien über die einzelnen Dienstleistungssektoren praktisch durchweg ein wesentlicher Einfluß des Binnenmarktes konstatiert. Dies steht in gewissem Gegensatz zu den Ergebnissen der Eurostat Unternehmensbefragung, die gerade im Dienstleistungsbereich eine hohe Indifferenz der Unternehmen gegenüber dem Binnenmarkt ergab (vgl. unten). Relativ gering sind die Wirkungen in der Werbebranche, wo die Europäisierung weniger direkt auf den Binnenmarkt zurückzuführen ist, als vielmehr eine Reaktion auf geändertes Kundenverhalten (infolge des Binnenmarktes) darstellt, und im Telekommunikationssektor, dessen Analyse im wesentlichen auf die Darstellung unterschiedlicher Szenarien beschränkt blieb.

Deutliche Wirkungen gab es dagegen im Luftverkehr und im Kreditgewerbe. In beiden Fällen erhöhte sich der Wettbewerb stark. Als Reaktion kam es nicht zu generellen Preissenkungen, sondern zu differenzierteren Angeboten, zu Unternehmenszusammenschlüssen und zu erhöhter Produktivität verbunden mit Beschäftigungsabbau. Für beide Sektoren sind auch außereuropäische Entwicklungen von hoher Bedeutung. Starke direkte Wirkungen gab es auch, wie zu erwarten war, im Vertriebswesen und im Straßengüterverkehr. Die Angleichung technischer Normen, vor allem aber der Abbau der Grenzkontrollen und die Liberalisierungen im Straßengüterverkehr machten sich deutlich bemerkbar. Es kam zu Konzentrationsprozessen (vertikale Integration im Einzelhandel), während sich die verbleibenden kleineren Unternehmen verstärkt auf Marktnischen orientieren.

Auch im Bereich der Dienstleistungen, vor allem im Luftverkehr, kommt es auf eine entschiedene wettbewerbsrechtliche Durchsetzung der Binnenmarktregeln an.

Abbau von Grenzen

Die Studien zu den Wirkungen des Abbaus von Handelshemmnissen können lediglich eine Momentaufnahme geben. Der endgültige Abbau der technischen Handelshemmnisse braucht noch Zeit, und die Änderungen bei den gewerblichen Schutzrechten werden ihre vollen Wirkungen erst nach Ablauf der Laufzeit heutiger Patente entfalten. Auch im öffentlichen Beschaffungswesen und bei der Kapitalmarkliberalisierung sind die Ziele des Binnenmarktes noch nicht erreicht.

Dennoch lassen sich einige Ergebnisse festhalten: Der "neue Ansatz" zur Harmonisierung über Richtlinien scheint erfolgreich zu sein, das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung hat sich demgegenüber nicht bewährt. Das Volumen des öffentlichen Auftragswesens ist zurückgegangen (mit der vereinigungsbedingten Ausnahme Deutschlands), und gleichzeitig hat sich die Zahl der europaweiten Ausschreibungen erhöht. Dennoch kann der Markt für öffentliche Beschaffung nicht als offen gelten; sehr viel mehr ausschreibende Stellen könnten die Möglichkeit EU-weiter Ausschreibung nutzen. Es ist auch noch nicht zu einer Angleichung der Preise gekommen. Bei beiden angesprochenen Studien ist die Repräsentativität der Auswahl der untersuchten Sektoren bzw. der befragten

Unternehmen und Verwaltungen fraglich. Dies gilt auch für die Studie zu den gewerblichen Eigentumsrechten.

Auswirkungen auf Handel und Investitionen

Die Studien zu den Handelsströmen und zur Handelspolitik kamen im wesentlichen zu eindeutigen und gut begründeten Ergebnissen.⁶⁷ Seit Mitte der achtziger Jahre ist eine Zunahme des intra-industriellen Handels zu beobachten. In der Studie wird dabei die wichtige Unterscheidung nach vertikal differenzierten Produkten (Unterschiede im Technologiegehalt) und horizontal differenzierten Produkten (ähnliche Varianten eines Produktes) getroffen. Vor allem der Handel mit vertikal differenzierten Produkten hat stark zugenommen. Deutschland hat dabei klare Vorteile in den meisten Bereichen des oberen Preissegmentes. Offen bleiben muß allerdings die Frage, wie stark der Einfluß des Binnenmarktes auf die Änderung der Handelsstrukturen ist, da sich ähnliche Entwicklungen allgemein im internationalen Handel zeigen.

Beide handelspolitisch relevante Studien sprechen sich gegen das Bild einer "Festung Europa" aus. Der Binnenmarkt hat zu mehr Handelsschaffung als Handelsumlenkung geführt; der Anteil der inländischen Produzenten an den jeweiligen Märkten sank zumeist. Die Handelsschaffung ging oft besonders zugunsten von Anbietern aus Drittländern. Es wird auch vom jüngsten WTO-Bericht zur Handelspolitik der EU bestätigt, daß der Binnenmarkt die Marktzugangsbedingungen für Drittländer eher verbessert hat (vgl. Financial Times vom 27.11.1997). Unter den EU-Mitgliedern haben vor allem diejenigen Staaten profitiert, die traditionell eine liberale Handelspolitik verfolgen (soweit dies im nationalen Rahmen möglich ist).

Auswirkungen auf Wettbewerb und Skaleneffekte

Der Abbau von Handelsschranken kann einerseits zu mehr Wettbewerb führen oder andererseits die Ausschöpfung von steigenden Skalenerträgen ermöglichen. Letzteres würde zu einem Konzentrationsprozeß führen und atomistische Marktstrukturen auflösen. Je nach Branche kann es zu unterschiedlichen Entwicklungen kommen, die auch ebenfalls je nach Branche unterschiedlich zu beurteilen wären (z.B. je nach Höhe der Fixkosten). Die Realisierung steigender Skalenerträge wird auch durch Liberalisierungen im Rahmen der WTO und andere Entwicklungen erleichtert. Insgesamt ist es aber nach Ansicht der betreffenden Einzelstudie in der EU eher zu einer Intensivierung des Wettbewerbs gekommen, als das die Nutzung positiver Skaleneffekte das dominierende Phänomen darstellte.

Dieser intensivierte Wettbewerb hat zu einer Konvergenz der Preise beigetragen, die sich stärker bei Konsum- und Investitionsgütern zeigt als bei Dienstleistungen. Volle Konvergenz war dabei nicht zu erwarten. Es zeigen sich immer noch stärkere Preisunterschiede zwischen verschiedenen Ländern als

⁶⁷ Die Studie zu den Auswirkungen auf das Investitionsverhalten in Europa stand nicht zur Verfügung.

innerhalb einzelner Länder. Die verbleibenden Differenzen sind jedoch - laut der betreffenden Einzelstudie - auf strukturelle Faktoren zurückzuführen. Eine starke Korrelation wird für die Preise in Deutschland, den BeNeLux-Staaten und Dänemark konstatiert.

Gesamtwirkungen und regionale Effekte

Die regionalen Auswirkungen des Binnenmarktprogramms wurden in drei Studien verfolgt.⁶⁸ Die Ergebnisse deuten insgesamt auf positive Wirkungen des Binnenmarktes hinsichtlich Wachstum und Konvergenz hin; jedoch ist das methodische Vorgehen nicht immer überzeugend. Die Befürchtung, daß die weniger wettbewerbsstarken Regionen im Binnenmarkt von einer insgesamt positiven Entwicklung abgekoppelt werden, scheint sich nicht bewahrheitet zu haben. Positive Impulse auf die sogenannten Kohäsionsländer (Spanien, Portugal, Griechenland und Irland) folgen zwar auch aus der massiven Unterstützung durch die EU-Strukturfonds und dem z.T. erst kurz zurückliegenden EU-Beitritt selbst, doch sprechen die Studien auch von direkten positiven Wirkungen des Binnenmarktes. Eine wesentliche Erklärung für das gute Abschneiden der Kohäsionsländer ist sicher das starke Wachstum Irlands, welches wiederum nur z.T. mit dem Binnenmarkt und den Strukturfondstransfers erklärt werden kann. Mögliche negative Effekte des Binnenmarktes ergeben sich für Süditalien.

Bewertung des Studienprogramms

Der sich aus dem ehrgeizigen und facettenreichen Studienprogramm der Kommission ergebenden *insgesamt positiven Beurteilung des Binnenmarktprogramms* ist sicherlich aus theoretischer Sicht grundsätzlich zuzustimmen. Es ist eine Standarderkenntnis volkswirtschaftlicher Theorie, daß die - durch den Binnenmarkt intensivierte - internationale Verflechtung im Ergebnis zu Wohlfahrtsgewinnen führt, auch wenn es zu Anpassungslasten im Einzelfall kommt. Die Qualität der einzelnen Studien ist stark unterschiedlich. Während einige sich auf die Vorstellung unterschiedlicher Szenarien beschränken, ihren Arbeiten extreme Annahmen zugrunde legen oder ihre Berechnungen ungenügend dokumentieren, gehen andere sehr gründlich vor, verfolgen verschiedene methodische Ansätze und gelangen zu abgewogenen Einschätzungen. Solche Unterschiede waren nicht anders zu erwarten. Eine endgültige Beurteilung einzelner Studien kann hier auch deshalb nicht erfolgen, weil die terms of references der Auftragsarbeiten nicht bekannt waren. Einige Probleme ergeben sich jedoch grundsätzlich aus der Aufgabenstellung; sie sind allen Studien gemeinsam.

Vor allem aus zwei Gründen ist bei der Interpretation scheinbar griffiger quantitativer Ergebnisse Vorsicht geboten. Diese werden in den ausführlichen Studien auch durchaus benannt; sie treten aber um so mehr in den Hintergrund, je breiter der voraussichtliche Leserkreis der verschiedenen inzwischen publizierten Dokumente ist.

⁶⁸ Die beiden Studien zu den EU-weiten Wirkungen des Binnenmarktprogramms (VI.4 und VI.5) standen nicht zur Verfügung.

Erstens ist der *Zeitraum, auf den sich die meisten Studien beziehen, zu kurz für belastbare Aussagen*. Die Studien wurden in den Jahren 1995 und 1996 bearbeitet. Zu dieser Zeit standen sehr oft die Daten in der benötigten Feingliederung nur bis zum Jahr 1992 zur Verfügung. Überall dort, wo Intra-EU-Handelsdaten eine Rolle spielen, ist zudem zu beachten, daß 1993 gerade wegen des Binnenmarktes ein neues System der Datenerfassung und -aufbereitung eingeführt wurde, die Daten für 1993 also wenig verlässlich sind und diejenigen für 1994 kaum intertemporale Vergleiche mit vor-Binnenmarkt-Jahren erlauben. Die Studien beziehen sich deshalb oft auf die Jahre 1987 bis 1992. Zwar ist es richtig, daß der Binnenmarkt einige seiner Wirkungen bereits vor seinem offiziellen Start am 01. Januar 1993 entfaltet hat und 1987 hier ein nachvollziehbares Ausgangsjahr ist (Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte), doch sind auf der anderen Seite viele Maßnahmen aus dem Binnenmarktweißbuch der Kommission von 1985 erst nach 1992 - zum Teil auch noch gar nicht - umgesetzt worden, so daß die Studien einen vermutlich erheblichen Teil der Binnenmarktwirkungen nicht erfassen können.

Zweitens - und auch hierauf wird in den Einzelstudien hingewiesen - ist der Binnenmarkt zwar von hoher Bedeutung und im ökonomischen Sinne das maßgebliche Charakteristikum einer EU-Mitgliedschaft; jedoch ist die *Errichtung des Binnenmarktes nicht die einzige wichtige Veränderung des wirtschaftlichen Umfeldes* für die EU-Mitgliedstaaten in den letzten Jahren. Seit der Verabschiedung des Binnenmarktweißbuches im Jahre 1985 sind fünf neue Mitglieder der EU beigetreten, es gab wichtige technologisch bedingte Veränderungen der Produktionsbedingungen (Telekommunikations- und Informationstechnologie), und die Bedeutung Südasiens in der Weltwirtschaft hat erheblich zugenommen, um nur einige Beispiele zu nennen. Seit Beginn der neunziger Jahre sind natürlich gerade aus deutscher Sicht die Effekte der Wiedervereinigung und des Umbruchs in Mittel- und Osteuropa zu beachten. Es ist methodologisch letztendlich nicht möglich, die Wirkungen all dieser Entwicklungen eindeutig voneinander abzugrenzen.

Ein Beispiel für die *problematische Interpretation numerischer Ergebnisse* sind die errechneten Wachstumswirkungen des Binnenmarktprogramms. In der Kommissionsmitteilung "Wirkung und Wirksamkeit der Binnenmarktmaßnahmen" (KOM (96) 520 endg. vom 30.10.96) wird eine (kumulierte) Steigerung des BIP - nicht der Wachstumsraten des BIP - von 1,1 bis 1,5 % in den Jahren 1987 bis 1994 als Folge des Binnenmarktes angegeben. In einer ausführlicheren Studie der DG II Wirtschaft und Finanzen wird derselbe Wert näher erläutert und darauf hingewiesen, daß die Ergebnisse der Modellschätzungen eher als ein Test für die Kohärenz der qualitativen Überlegungen in derselben Studie zu werten seien und nicht als quantitative Schätzung der makroökonomischen Wirkungen des Binnenmarktprogramms.⁶⁹ Auch in der betreffenden Einzelstudie (VI.1) werden die Ergebnisse der ökonometrischen Analysen deutlich relativiert; die Ergebnisse der deskriptiven Statistik sind in diesem Punkt nicht eindeutig.

⁶⁹ Economic Evaluation of the Internal Market, European Economy 4/96, S. 165 f.

Abgesehen davon ist die *politische Bewertung offen*. Aus dem geschätzten BIP-Anstieg ergibt sich je nach verwendetem Modell eine positive Beschäftigungswirkung des Binnenmarktes von 300.000 bis 900.000 Arbeitsplätzen in 1994. Dies ist sicher eine beachtliche Zahl, die allerdings gegenüber der Zahl der Arbeitslosen in der EU (in einer Größenordnung von etwa 18 Millionen) verblaßt. Zudem sei daran erinnert, daß die Prognosen des Cecchini-Berichts, der bekanntesten ex-ante-Evaluierung des Binnenmarktprogramms, je nach begleitender Wirtschaftspolitik bei 1,8 bis 5 Millionen durch den Binnenmarkt geschaffenen Arbeitsplätzen lagen. Diese Effekte seien jedoch wiederum laut Cecchini nur mittelfristig zu erwarten, kurzfristig könne es eher zu Arbeitsplatzverlusten kommen. Es bleibt also noch ein weiter Spielraum zur Interpretation.

Ausgewählte Einzelergebnisse

Die Studien vermitteln eine Reihe von interessanten qualitativen Ergebnissen. Dies bezieht sich zunächst auf die Frage, welche *Auswirkungen der Binnenmarkt auf die Produktionsstrukturen* hat. Diese Frage mußte ex ante theoretisch offen bleiben: Während aus der traditionellen Außenhandels-theorie zu erwarten gewesen wäre, daß es vor allem zu inter-industrieller Spezialisierung kommt, ließen neuere Ansätze auch den Schluß zu, daß es zur Intensivierung des intra-industriellen Handels kommen würde - bei sehr ausdifferenzierten Produktionsstrukturen innerhalb einzelner Branchen. Die Ergebnisse des Kommissionsstudienprogramms deuten darauf hin, daß es vor allem zu einer Spezialisierung innerhalb bestimmter Wirtschaftsbereiche gekommen ist, so daß sich die einzelnen Mitgliedstaaten bei auf höherer Aggregationsebene ähnlichem Spezialisierungsmuster ihre Marktanteile mit unterschiedlichen Preis-/Qualitäts-Kombinationen sichern. Dies bedeutet vor allem einen geringeren Anpassungsdruck im Strukturwandel, tendenziell eine Erleichterung des Aufholprozesses der noch weniger entwickelten Mitgliedstaaten und eine Verringerung der Gefahr asymmetrischer Schocks in einer Währungsunion. Untersuchungen der Spezialisierung im Außenhandel auf der 3-Steller-Ebene der NACE-Klassifikation zeigen denn auch nur geringe Änderungen für die vier großen EU-Volkswirtschaften seit Mitte der achtziger Jahre (mit Ausnahme Frankreichs, wo die Spezialisierung zunahm).⁷⁰

Ein weiteres wichtiges Ergebnis ist die Feststellung höherer *Wachstumsraten für die weniger wohlhabenderen Mitgliedstaaten* als für die anderen EU-Mitglieder in der Zeit von 1987 bis 1993. Vor Inkrafttreten des Binnenmarktprogramms war verschiedentlich nicht Konvergenz, sondern Divergenz, also eine Abkopplung der weniger entwickelten Regionen, befürwortet worden. Dieses Ergebnis wird zwar stark von der positiven Entwicklung in Irland beeinflußt, und auch die hohen Struktur-fondstransfers dürften eine Rolle gespielt haben. Auch unter Berücksichtigung dieser Argumente wird jedoch in der betreffenden Einzelstudie (VI.1) dem Binnenmarkt ein positiver Beitrag zur regionalen Konvergenz zugesprochen.

⁷⁰ André Sapir, The Effects of Europe's Internal Market Program on Production and Trade: A First Assessment. In: Weltwirtschaftliches Archiv 1996, S. 457-475, hier: S. 459.

Die starke *Außenorientierung der deutschen Volkswirtschaft* zeigt sich u.a. daran, daß für Deutschland der Handel mit Nicht-EU-Ländern wichtiger ist, als dies bei den meisten anderen EU-Mitgliedern der Fall ist. Dennoch macht der Intra-EU-Handel auch für Deutschland etwa die Hälfte des gesamten Handels aus, und erwartungsgemäß entfällt auf Deutschland als der größten EU-Volkswirtschaft auch der größte Teil des innereuropäischen Handels (gut 20 %). Die hohen Handelsvolumina haben dazu geführt, daß die Einsparung an Transaktionskosten im innereuropäischen Handel für die deutsche Volkswirtschaft in der Summe größere Vorteile bringt als für die anderen Mitgliedstaaten, obwohl gerade die deutschen Unternehmen über die nun geltenden (Übergangs-)Regeln klagen.

Ein weiteres wichtiges Thema im Zusammenhang mit der Vollendung des Binnenmarktes ist das *öffentliche Auftragswesen*. Schwierigkeiten resultieren hier systematisch daraus, daß die Vergabep Praxis für eventuell negativ betroffene Unternehmen oft nicht transparent ist, möglicherweise Mißstände also nicht publik werden. Zudem spielen zumindest beim Dienstleistungserwerb auch nicht-preisliche Faktoren eine zentrale Rolle, so daß eine Vergabe jeweils an den billigsten Anbieter kein geeignetes Prüfkriterium ist, um Diskriminierung von Anbietern aus anderen EU-Staaten zu erkennen. Die Relevanz dieses Themas hat für Deutschland seit Verabschiedung des Binnenmarktp Programms deutlich zugenommen - so das Ergebnis der entsprechenden Einzelstudie (III.2). Im Jahr 1987 war der Anteil des öffentlichen Beschaffungswesens am BIP in Deutschland mit 9,9 % im EU-Vergleich am niedrigsten (Durchschnitt 11,7 %). Bis 1994 kam es aber in Deutschland - offensichtlich als Folge der Vereinigung - als einzigem EU-Land zu einem merklichen Anstieg dieses Wertes auf gut 13 %, den zweithöchsten Wert in der EU. Der EU-Durchschnitt blieb konstant. Je dezentraler das Beschaffungswesen organisiert ist, desto schwieriger dürfte es sein, bei allen ausschreibenden Stellen Vertrautheit mit den neuen Bestimmungen zu schaffen, zumal - so die Einzelstudie - bis Ende 1995 keine EU-weit einheitliche Interpretation der Regeln existierte. Dennoch ist es wichtig, die Möglichkeiten zur EU-weiten Beschaffung auch als Chance für den effizienten Einsatz öffentlicher Mittel zu sehen.

Offen sind immer noch zahlreiche Fragen bei der *umweltpolitischen Begleitung* des Binnenmarktes; sie wurden z.B. auch in den Studien zu den Auswirkungen auf den Verkehr (II.2 und II.5) nur unzureichend thematisiert. In ihrem Arbeitspapier "The 1996 Single Market Review" thematisiert die Kommission einige der Probleme. So sei zwar einerseits eine Wirkung des Binnenmarktes die breitere Nutzung von Gas als Energieträger, was die CO₂-Emissionen reduziert. Ungelöst sind aber andererseits die Probleme bei der Eindämmung des Straßengüterverkehrs bzw. seiner ökologischen Lasten. Bezogen auf weitere Umweltaspekte des Binnenmarktes reicht es sicher nicht aus - wie im Arbeitspapier -, die Unternehmensmeinungen dazu in den Mittelpunkt zu stellen, ob die EU-Umweltpolitik zu Handelshindernissen führt. Wichtig scheint hier gerade auch mit Blick auf die allgemeine Akzeptanz der Integration die Effektivität der Umweltpolitik bei der Verfolgung ihrer eigenen Ziele. Dies zeigen die Erfahrungen mit der BSE-Krise und bei der Diskussion um die Kennzeichnung gentechnisch manipulierter Lebensmittel. Die Feststellung der Kommission in ihrem zusammenfassenden Dokument zur Wirkung der Binnenmarktmaßnahmen (KOM (96) 520 endg. vom

30.10.96), die Vorteile des Binnenmarktes seien "ohne jegliche Senkung der Sicherheitsstandards für Verbraucher ... erzielt" worden, und ihr pauschales Lob für die Arbeit ihrer unabhängigen wissenschaftlichen Ausschüsse dürften jedenfalls bei vielen Verbrauchern auf Kritik stoßen.

Insgesamt scheint der *Binnenmarkt nur wenig im Unternehmensalltag präsent* zu sein. So ergab die Unternehmensbefragung im Rahmen des Kommissionsstudienprogramms, daß die Unternehmen überwiegend "keine Meinung" dazu hatten, ob das Binnenmarktprogramm ein Erfolg für ihren Sektor war, ob Handelshindernisse ausgeräumt wurden oder ob zusätzliche Maßnahmen erforderlich seien. Ebenso wurde den Einzelmaßnahmen des Programms überwiegend "kein Effekt" zugesprochen. Dies gilt gerade auch im Dienstleistungsbereich, obwohl der Binnenmarkt gerade hier besondere Wirkungen entfalten sollte.⁷¹ Tendenziell sehen größere Firmen eher positive Wirkungen auf ihren Umsatz, doch scheint die Firmengröße zumindest im verarbeitenden Gewerbe keinen durchschlagenden Einfluß zu haben. Nach Mitgliedstaaten betrachten die Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes vor allem in Italien (54 %), Irland (46 %), Griechenland (42 %) und Deutschland (41 %) den Binnenmarkt als einen Erfolg für ihr Unternehmen. Als noch verbliebenes Problem sehen die Unternehmen dieses Sektors am stärksten den Wechsel im Mehrwertsteuerverfahren beim innergemeinschaftlichen Handel.

Dieses Ergebnis läßt sich nicht mit der Dominanz kleiner und mittlerer Unternehmen ohne internationale Ausrichtung erklären. Erstens sollte diese Internationalisierung gefördert bzw. erleichtert werden, zweitens änderten sich - so zumindest die Ausgangserwartung - die Wettbewerbsbedingungen auch im jeweiligen Heimatmarkt, drittens findet der business survey keine signifikanten Unterschiede nach Unternehmensgrößenklassen. Deutschland ist das einzige Land, in dem mehr Unternehmen der Aussage, daß das Binnenmarktprogramm tatsächlich einen Binnenmarkt geschaffen hat, zustimmen, als sie ablehnen.

Für das hohe Maß an Indifferenz der Unternehmen gegenüber dem Binnenmarkt bieten sich mindestens zwei Erklärungsansätze, die sich nicht gegenseitig ausschließen, sondern ergänzen. Zum einen ist es auch auf Unternehmensebene schwierig bis unmöglich, Veränderungen im Marktumfeld eindeutig einzelnen Ursachen zuzurechnen, also z.B. festzustellen, ob sich der Wettbewerbsdruck wegen der WTO-Vereinbarungen, aufgrund technologischer Entwicklungen oder wegen des Binnenmarktes verändert. Allgemein sind die positiven Aspekte des Binnenmarktes oft weniger transparent als konkrete negative Begleiterscheinungen. Dies resultiert auch daraus, daß z.T. andere Unternehmensbereiche von den Verwaltungserfordernissen im Binnenmarkt betroffen sind, als die Bereiche, die zuvor die Konsequenzen der fehlenden Marktintegration administrativ zu bewältigen hatten. Zum anderen sind noch nicht alle Elemente des Binnenmarktprogramms umgesetzt; andere werden erst mittelfristig ihre volle Wirkungen entfalten. Dies spricht einerseits für eine entschlossene Umsetzung des Aktionsplans der Kommission. Wirksamere Durchsetzung der Vorschriften, Abbau verbliebener

⁷¹ Die Unternehmensbefragung bezog den deutschen Dienstleistungssektor als einzigen unter den - im Untersuchungszeitraum - zwölf EU-Mitgliedern nicht mit ein.

allgemeiner Verzerrungen und sektorspezifischer Schranken und bessere Nutzbarmachung des Binnenmarktes für den Bürger sind wichtige Aufgaben. Wenn aber andererseits der Binnenmarkt bislang tatsächlich so wenig Relevanz für die Unternehmen entfalten konnte, wie dies die Unternehmensbefragung nahelegt, relativiert dies doch sehr stark die Aussagekraft der einzelnen Studien aus dem Forschungsprogramm der Kommission.

Schluß

Eine der beiden zentralen Schwierigkeiten, vor denen das gesamte Forschungsprogramm stand - der geringe Zeitraum seit dem ersten Wirksamwerden des Binnenmarktprogramms -, beeinträchtigt also vermutlich stark die Studienergebnisse. Das Binnenmarktprogramm zielt auf angebotsseitige Verbesserungen; es soll dauerhaft wirken und kann erst mittelfristig sein Potential ausschöpfen. Das andere Grundproblem - die genaue Identifikation der Binnenmarktwirkungen in einem hochkomplexen wirtschaftlichen Umfeld - ist möglicherweise weniger bedeutend. Letztlich soll das Binnenmarktprogramm die Flexibilität und Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften erhöhen, indem die Märkte innerhalb der EU bei offener Außenhandelspolitik liberalisiert werden. Der Binnenmarkt kann also nicht getrennt von Globalisierung und technologischem Wandel gesehen werden. Er ist vielmehr für die EU-Mitglieder die wesentliche Bedingung dafür, daß sie hieran voll teilhaben können - an allen Vorteilen für dynamische Unternehmen und Konsumenten, aber auch an den Anpassungslasten für Wirtschaftspolitik und weniger wettbewerbsfähige Akteure.

Anhang: Forschungsprogramm der Europäischen Kommission

Studien-Nr.	Studien-Titel
Subseries I	Impact on Manufacturing
I.1	Food, Drink & Tobacco Processing Machinery
I.2	Pharmaceutical Products
I.3	Textiles & Clothing
I.4	Construction Site Equipment
I.5	Chemicals
I.6	Motor Vehicles
I.7	Processed Foodstuffs
I.8	Telecommunications Equipment
Subseries II	Impact von Services
II.1	Insurance
II.2	Air Transport
II.3	Credit Institutions and Banking
II.4	Distribution
II.5	Road Freight Transport
II.6	Telecommunications liberalised Services
II.7	Advertising Services
II.8	Audio-visual Services and Production
II.9	Single Information Market
II.10	Single Energy Market
II.11	Transport Networks
Subseries III	Dismantling of Barriers
III.1	Technical Barriers to Trade
III.2	Public Procurement
III.3	Customs and Fiscal Formalities at Frontiers
III.4	Industrial Property Rights
III.5	Capital Market Liberalisation
III.6	Currency Management Costs
Subseries IV	Impact on Trade & Investment
IV.1	Foreign Direct Investment
IV.2	Trade Patterns inside the Single Market
IV.3	Trade Creation and Trade Diversion
IV.4	External Access to European Markets
Subseries V	Impact on Competition and Scale Effects
V.1	Price Competition and Convergence
V.2	Intangible Investments
V.3	Competition Issues
V.4	Economies of Scale
Subseries VI	Aggregate & Regional Impact
VI.1	Regional Growth and Convergence
VI.2	Cases of Greece, Spain, Ireland and Portugal
VI.3	Trade, Labour, Capital Flows & Less Developed Regions
VI.4	Employment, Trade and Labour Costs in Manufacturing
VI.5	Aggregate Results of Single Market (CGE Modelling)
Results of the Business Survey	