

FORUM

Vom Binnenmarkt zum Wirtschaftspatriotismus?

Joachim Wuermeling*

Wenn mindestens 70 Prozent des Wirtschaftsrechts in Deutschland auf europäische Vorgaben zurückzuführen sind, bildet die Europapolitik einen wichtigen Eckpfeiler für den Bundeswirtschaftsminister bei der Gestaltung der politischen Rahmenbedingungen für die deutsche Wirtschaft. Die Bundesregierung hat sich vorgenommen, diese Rolle aktiv zu nutzen, um in Brüssel ebenso früh wie gezielt deutsche Interessen in den Entstehungsprozess europäischer Rechtssetzung einbringen zu können. Dem Thema Binnenmarkt werden wir uns unter deutscher (und der nachfolgenden portugiesischen) EU-Ratspräsidentschaft ausführlich widmen.

Obwohl der Binnenmarkt als *Herzstück* der EU gerade uns Deutschen große wirtschaftliche Vorteile gebracht hat, steht er doch immer wieder in der Kritik. Die Frage nach einer Entwicklung vom Binnenmarkt zum ‚Wirtschaftspatriotismus‘ ist insofern hochaktuell. Drei Aspekte des Binnenmarktes sollen näher beleuchtet werden:

- die Errungenschaften des Binnenmarktes,
- die Gefahren, die seiner vollen Entfaltung entgegen stehen und
- die aktuellen und künftigen Herausforderungen an einen Binnenmarkt.

Errungenschaften des Binnenmarktes

Die Definition des Binnenmarktes, wie sie Art. 14 Abs. 2 EGV wiedergibt – nämlich als „Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages gewährleistet ist“ – sagt nicht einmal annäherungsweise etwas darüber aus, was den Binnenmarkt heute ausmacht. Hier hilft ein Blick auf das in der Präambel des EGV formulierte Ziel, „durch gemeinsames Handeln den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt der Mitgliedstaaten zu sichern, indem die Europa trennenden Schranken beseitigt werden“. Es geht also – neben der Verwirklichung und Sicherung der vier Grundfreiheiten - auch um Wohlstandsmehrung der EU-Mitgliedstaaten und ihrer Bürger. Diese Kernaufgabe des Staates wird heute in großen Teilen von der EU wahrgenommen. Weitere Binnenmarktfunktionen wie Verbraucher- und Umweltschutz sind in den letzten Jahren hinzugekommen. Der EU-Binnenmarkt ist *die* Erfolgsgeschichte der EU für Wirtschaft und Verbraucher:

- Grenzenloser Handel ohne Zollgrenzen und Zollformalitäten in der EU ist alltäglich, dadurch haben sich Lieferzeiten verkürzt und Kosten verringert.
- Gerade Deutschland als exportorientiertes Land profitiert vom Binnenmarkt (Beitrag Deutschlands zum EU-Intrahandel: Ausfuhren 1995 210 Mrd. Euro, 2003 367 Mrd. Euro, 2005 498 Mrd. Euro). Allein im ersten Quartal 2006 sind die deutschen Exporte in die neuen EU-Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa um 27 Prozent gestiegen, nach Polen sogar um 33 Prozent.

* Dr. Joachim Wuermeling, Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin.

- Die Verbraucherpreise sind durch die Liberalisierung der Märkte zum Teil erheblich gefallen, insbesondere bei Telekommunikation und Flugverkehr. Die Verbraucher genießen auch beim Einkauf in anderen EU-Mitgliedstaaten vollen Verbraucherschutz.
- 15 Millionen EU-Bürger haben bis 2003 ihren Arbeitsplatz oder Wohnsitz in einen anderen EU-Mitgliedstaat verlagert.

Gefahren

Diese positiven Aspekte werden jedoch selten hervorgehoben. Stattdessen ist vielfach von den *Gefahren* des Binnenmarktes die Rede. Dabei möchte ich allerdings unterscheiden zwischen oftmals übertreibenden oder ungerechtfertigten Ängsten der Bürger und *realen* Gefahren für den Binnenmarkt:

Ängste der Bürger

Gängige Stichworte sind die EU-Erweiterung, Arbeitsplatzabbau und Standortverlagerung, Sozialdumping und Regulierungswut, die Ängste in der Bevölkerung wecken, die nicht immer gerechtfertigt oder durch Fakten belegt sind. Diese Ängste müssen jedoch ernst genommen werden, da der Binnenmarkt nur mit Unterstützung von Bürgern und Unternehmen erfolgreich sein kann.

Mit der EU-Erweiterung im Jahr 2004 um zehn neue Mitgliedstaaten ist der Binnenmarkt von 370 Millionen auf 450 Millionen Verbraucher gewachsen und bietet für die Wirtschaft, aber auch für die Bürger und Verbraucher viele Chancen. Deutschland hat schon im Vorfeld der Erweiterung mit dem Abbau der Zollschränken zwischen der alten EU-15 und den damaligen Beitrittskandidaten in Mittel- und Osteuropa in Folge der ‚Europaabkommen‘ enorme Handelsvorteile erzielt: Wir haben in den Jahren 1995 bis 2005 unser Handelsvolumen von 40 Milliarden Euro auf 126 Milliarden Euro verdreifacht. Dies ist ein klares Zeichen für die Vorteile eines - vorweggenommenen – Binnenmarktes.

Befragt nach den Ängsten im Zusammenhang mit der EU wird in Deutschland der Verlust von Arbeitsplätzen durch Betriebsverlagerungen am häufigsten genannt. Betriebsverlagerungen sind Teil der Globalisierung und als solche nicht zu vermeiden. Allerdings wäre es aus Sicht der Bundesregierung abwegig, finanzielle Mittel aus den EU-Strukturfonds dazu einzusetzen, Standortverlagerungen innerhalb der EU zu fördern. Dies wäre weder Arbeitnehmern noch Bürgern zu vermitteln. Es muss daher sichergestellt werden, dass mit EU-Strukturfonds keine Verlagerungen innerhalb der EU gefördert werden. Die Bundesregierung hat dies immer deutlich vertreten und konnte eine entsprechende Bestimmung in der Strukturfondsverordnung durchsetzen.

Häufig assoziiert der EU-Bürger mit dem Binnenmarkt auch ein Übermaß an Regulierung. Die Sorge vor der Brüsseler Regulierungswut ist nicht ganz unbegründet und wird auch von Seiten der Bundesregierung geteilt. *Negativbeispiele* sind die Harmonisierung von Verpackungsgrößen für Kaffee, die Kennzeichnung von Lebensmittelzusatzstoffen und der Schutz von Arbeitnehmern vor Sonnenstrahlung. Ein Schwerpunkt der deutschen EU-Ratspräsidentschaft wird daher auch das Thema ‚Bessere Rechtsetzung‘ und Bürokratieabbau sein. Die Bundesregierung unterstützt die diesbezüglichen Initiativen der EU-Kommission.

Aber auch *externe Effekte* führen zu einer negativen Wahrnehmung des Binnenmarktes. Der wachsende Konkurrenzdruck durch Weltregionen wie China, Indien und Südamerika sowie die schlechte wirtschaftliche Lage in Deutschland führen hierzulande zu einer defensiven Haltung der Bürger gegenüber dem Binnenmarkt. Die Bereitschaft, sich gegenüber anderen (EU-)Staaten zu öffnen, wird geringer. Bei der Schaffung des Binnenmarktes ab Mitte

der 1980er-Jahre war dies noch ganz anders: Die ökonomische Lage in Deutschland war insgesamt gut und der Binnenmarkt an sich stand nicht in der Kritik.

„Wirtschaftspatriotismus“ als Gefahr für den Binnenmarkt?

Gefährlicher als diese Entwicklungen sind aber tatsächliche - offene oder versteckte - protektionistische Tendenzen: So mehren sich in jüngster Zeit innerhalb der EU Anzeichen eines nationalen Protektionismus, wenn beispielsweise angebliche *strategische nationale Interessen* wie Energieversorger oder Banken, Versicherungen oder große Unternehmen berührt sind. So geschehen bei den Übernahmen von Endesa durch E.on und von Arcelor durch Mittal Steel.

Diese Tendenzen widersprechen dem Grundverständnis des Binnenmarktes und den europäischen Grundfreiheiten. Insbesondere der freie Kapitalverkehr wird dadurch massiv behindert, ausländische Investitionen werden verhindert und abgeschreckt. Das ist jedoch gefährlich für die gesamte wirtschaftliche Entwicklung in der EU. Europa muss nach Auffassung der Bundesregierung für ausländische Unternehmen und Kapitalanleger attraktiv sein, denn diese schaffen und sichern Arbeitsplätze und tragen zum wirtschaftlichen Wachstum in der EU bei. Überlegungen einzelner Mitgliedstaaten, per Gesetz in *strategisch wichtigen Sektoren* nationale Unternehmen vor ausländischen Übernahmen zu schützen, lehnt die Bundesregierung deshalb strikt ab. Auch die EU-Kommission nimmt hier mit wachem Auge und geschärftem Blick ihre Funktion als *Hüterin der Verträge* wahr.

Allerdings ist der Binnenmarkt nach meiner Auffassung heute durch einen Wirtschaftspatriotismus nicht wirklich in Gefahr, und zwar selbst dann nicht, wenn man die diversen Formen des ‚versteckten‘ Wirtschaftspatriotismus hinzuaddiert: Dieser ist schwerer auszumachen und auch *weniger spektakulär* als der von Regierungen offen unterstützte Protektionismus im Falle internationaler Übernahmen von Unternehmen. Er ist aber ebenso schädlich für den Binnenmarkt und den EU-Bürger: Mangelnde gegenseitige Anerkennung im Warenverkehr, Behinderungen grenzüberschreitender Dienstleistungen und Probleme bei der gegenseitigen Anerkennung von Berufsabschlüssen hindern die Bürger und Unternehmen daran, ihre Freizügigkeitsrechte wahrzunehmen. Die Bundesregierung unterstützt daher gemeinschaftsweite Regelungen gegen solchen versteckten Protektionismus.

Ein wichtiger Schritt ist deshalb die politische Einigung zur Dienstleistungsrichtlinie, mit der die schlimmsten Auswüchse im Bereich des freien Dienstleistungsverkehrs beseitigt werden. Dies gilt insbesondere für die Forderung nach zusätzlichen Dokumenten, dem Nachweis von Versicherungen, Genehmigungen und Lehrgängen und anderen bürokratischen Hürden, die mit erheblichem Kosten- und Zeitaufwand für den Erbringer von Dienstleistungen verbunden sind.

Auch bei der Anerkennung von Berufsabschlüssen kommt es in der Praxis immer wieder zu Problemen, wenn von Ärzten, Architekten oder Handwerkern unangemessene Nachweise und Prüfungen verlangt werden oder Anerkennungsverfahren sich über Jahre hinziehen.

Es gibt also noch eine Menge zu tun.

Aktuelle und künftige Herausforderungen für den Binnenmarkt

Auch wenn der Binnenmarkt im Grundsatz funktioniert und wirtschaftsprotektionistische Tendenzen (noch) nicht Überhand genommen haben, heißt das nicht, dass er nicht noch ausbau- und verbesserungsfähig wäre. Die EU kann nur mit einem starken Binnenmarkt, der den europäischen Unternehmen zugleich keine zusätzlichen Belastungen aufbürdet, international wettbewerbsfähig sein und sowohl die Lissabon-Ziele erreichen als auch in einer glo-

balisierten Welt bestehen. Der Binnenmarkt muss so ausgestaltet werden, dass europäische Unternehmen im globalen Wettbewerb nicht benachteiligt werden. Der Binnenmarkt steht heute weltweit in Konkurrenz um Standorte und Investitionen. Darum darf sich zum Beispiel das europäische Beihilfenrecht nicht nachteilig auf die europäischen Wirtschaftsstandorte auswirken.

Liberalisierung: Insbesondere im Dienstleistungsbereich muss das erhebliche Potenzial für Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen besser ausgeschöpft werden. Eine erste Hürde wurde mit der politischen Einigung zur Dienstleistungsrichtlinie genommen. Die Einigung zeigt auch, dass die EU handlungsfähig ist und auch bei gegensätzlichen Interessen vernünftige Kompromisse finden kann. Die Rahmenbedingungen für Dienstleister werden künftig spürbar verbessert, wobei wichtige soziale Interessen gewahrt bleiben. So konnten wir erreichen, dass das Arbeits-, Sozial- und Entsenderecht von der Richtlinie nicht berührt werden und Gesundheits- und Sozialdienstleistungen gänzlich ausgenommen bleiben. Das umstrittene Herkunftslandprinzip wurde durch eine Regelung ersetzt, die einerseits deutliche Erleichterungen im Dienstleistungssektor bringt, andererseits Ausnahmen der Mitgliedstaaten zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der öffentlichen Gesundheit oder der Umwelt zulässt. Profitieren werden Dienstleister von Verwaltungsvereinfachungen wie dem einheitlichen Ansprechpartner, erleichterten Genehmigungsverfahren und dem Wegfall von Behinderungen bei der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit.

Abbau bürokratischer Belastungen: Für Bürger und Unternehmen dürfen keine zusätzlichen Belastungen entstehen, und bestehende Belastungen müssen verringert werden. Das kann übrigens auch bedeuten, bestehende Rechtsvorschriften, die ihre Existenzberechtigung verloren haben, abzuschaffen. *Ausbau* des Binnenmarktes heißt nicht automatisch *neue Regeln*. Es wird aber auch darauf zu achten sein, dass die nationalen Verwaltungen nicht mit überbordenden Berichts- und Informationspflichten belastet werden. Denn auch in den nationalen Verwaltungen werden die Kapazitäten knapper und können nicht mehr unmittelbar dem Bürger zur Verfügung stehen, wenn die Ressourcen durch Berichts- und Statistikpflichten zu stark gebunden werden. Entsprechende Tendenzen der EU-Kommission müssen daher unterbunden werden. Harmonisierungsmaßnahmen sollten nur erlaubt werden, soweit sie erforderlich sind und unter Beachtung der Grundsätze der ‚Besseren Rechtsetzung‘, Folgenabschätzung (impact assessment) und des Subsidiaritätsprinzips abgefasst werden.

Monitoring des Binnenmarktrechts: Teilweise sind Rechtsvorschriften veraltet und müssten revidiert werden. Dafür hat die EU-Kommission ein Vorschlagsmonopol. Sie darf nicht so zögerlich sein, wenn es um die Anpassung des ‚acquis communautaire‘ an neue Verhältnisse geht. Besser wäre es noch, wenn auch das Europäische Parlament und die Mitgliedstaaten ein diesbezügliches Initiativrecht erhalten würden.

Notwendige Rechtsetzung beschleunigen: Ein wichtiger Aspekt für die Stärkung des Binnenmarktes ist eine Beschleunigung der europäischen Rechtsetzung. Derzeit dauert es im Durchschnitt 25 Monate, bis eine Richtlinie das Gesetzgebungsverfahren durchlaufen hat. Das sind zwar drei Monate weniger als noch 1993, ist aber immer noch zu lang.

Durchsetzung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung: Ein Großteil des freien Warenverkehrs bewegt sich im nicht harmonisierten Bereich. Nach dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung darf eine Ware, die in einem Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellt und in Verkehr gebracht wurde, in jeden Mitgliedstaat eingeführt und dort verkauft werden. Allzu oft machen die Mitgliedstaaten aber Ausnahmen nach Art. 30 EGV geltend. Dem versteckten Protektionismus sind hier Tür und Tor geöffnet, zumal ein Mechanismus zur Durchset-

zung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung bisher fehlt. Deutschland unterstützt erste Ansätze der EU-Kommission, dieses Problem in den Griff zu bekommen.

Ausblick

Auch für die Zukunft gilt, dass der Binnenmarkt nur gemeinsam mit Bürgern und Unternehmen erfolgreich sein kann. Dazu ist eine positive Grundeinstellung gegenüber dem Binnenmarkt erforderlich. Es wird höchste Zeit, dass wir in Deutschland (und der EU) davon wegkommen, reflexhaft allein die Risiken einer Marktöffnung zu beschwören. Denn gerade Deutschland hat eine Menge anzubieten, was für andere Mitgliedstaaten interessant und attraktiv ist. Insoweit wären mehr Mut und Zuversicht wünschenswert. Wir sollten nicht nur die Risiken, sondern vor allem die Chancen des Binnenmarktes sehen.

Dessen ungeachtet muss aber eine positive Einstellung zum Binnenmarkt auch künftig durch konkretes, nachvollziehbares Handeln der EU und ihrer Akteure gefördert werden, um so dem *süßen Gift des Wirtschaftspatriotismus* entgegen zu wirken. Die Rezepte dazu sind die Stärkung der Unternehmens- und Bürgernähe, der Abbau bürokratischer Belastungen, die Beschränkung auf das Wesentliche und die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips.