



Essay

DIE ENTWICKLUNG DES EUROPÄISCHEN BINNENMARKTES UND DIE EINHEITLICHE EUROPÄISCHE AKTE VON 1986¹

Von Christopher Kopper

Während der Vertrag von Maastricht und die Einführung einer gemeinsamen europäischen Währung umfassende Aufmerksamkeit in der historischen Forschung erfahren haben, wurden die dafür notwendigen institutionelle Voraussetzungen in Gestalt des europäischen Binnenmarktes für Waren und Dienstleistungen bislang nur wenig beachtet. In den Überblicksdarstellungen zur Geschichte der Europäischen Union wird der politischen Grundlagenentscheidung, der Einheitlichen Europäischen Akte, und der Implementierung des Binnenmarktes nur einige Seiten gewidmet.² Die relative Vernachlässigung der Einheitlichen Europäischen Akte steht in einem Missverhältnis zu ihren weitreichenden Auswirkungen auf die Wirtschaftspolitik und auf die wirtschaftliche Entwicklung der Mitgliedsstaaten. Die Einheitliche Europäische Akte stand am Anfang eines wirtschaftlichen Liberalisierungs- und Deregulierungsprozesses, der einer ökonomischen Epochenwende gleichzusetzen ist.³

In den Römischen Verträgen von 1957 setzten sich die sechs Gründungsnationen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) das Ziel, innerhalb von 12 Jahren einen offenen europäischen Binnenmarkt für den zollfreien Handel mit Waren aller Art zu schaffen. Das Ziel eines zollfreien Wirtschaftsraums mit einheitlichen Außenzöllen und ohne quantitative Importkontingente wurde bereits zum 1. Juli 1968 und damit ein Jahr vor dem gesetzten Zeitziel erreicht.

Während die Zollbarrieren schneller als geplant fielen, war der Gemeinsame Markt für öffentliche und private Dienstleistungen in den 1970er Jahren noch unvollendet. Fast alle Mitgliedsstaaten der EG schützten die Lieferanten der öffentlichen Körperschaften mitsamt der Bahn- und Postverwaltungen durch formelle und informelle Schranken vor der Konkurrenz ausländischer Anbieter. Bauleistungen für öffentliche Großbauten mussten ebenso wenig international ausgeschrieben werden wie die Beschaffung von Investitionsgütern für die öffentliche Hand. Trotz der Zoll- und Kontingentfreiheit für innereuropäische Warenlieferungen war der freie Handel mit Agrarprodukten, Lebensmitteln und Industriegütern durch nationale Qualitätsnormen mit teils absichtlichen, teils unintendierten Diskriminierungen für ausländische Produkte noch immer partiell eingeschränkt.

¹ Essay zur Quelle: Einheitliche Europäische Akte (EEA), in: Bundesgesetzblatt (BGBl.) (Brüssel, 28. Februar 1986); [Auszüge].

² Clemens, Gabriele, Geschichte der Europäischen Integration. Ein Lehrbuch, Paderborn 2008; Mittag, Jürgen, Kleine Geschichte der Europäischen Union. Von der Europaidee bis zur Gegenwart, Münster 2008; Thiemeyer, Guido, Europäische Integration, Köln 2010.

³ Gillingham, John, European Integration 1950-2003. Superstate or new market economy?, Cambridge 2003, S. 165.

Die Bundesrepublik Deutschland, deren Wirtschaft vom zollfreien Warenhandel wegen ihrer hohen Exportquote und ihres hohen Handelsüberschusses mehr als die anderen großen Nationen profitierte, nahm bei der Verwirklichung eines diskriminierungsfreien Gemeinsamen Marktes keineswegs eine Vorreiterrolle ein. Ein scheinbar nebensächlicher, ja kurioser Rechtsstreit vor dem Europäischen Gerichtshof in Straßburg zwang die Organe der EG zum Handeln. 1979 klagte die deutsche REWE-Einzelhandelsgruppe gegen die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, welche die Einfuhr des französischen Likörs Cassis de Dijon auf der Grundlage eines nationalen Gesetzes untersagt hatte: Nach dem deutschen Branntweingesetz mussten auch Liköre einen Alkoholgehalt von mindestens 25% besitzen, den der Cassis de Dijon unterschritt.⁴

Der Cassis de Dijon war nicht das einzige europäische Lebensmittel, bei dem die Traditionen eigensinniger nationaler Regulierungen und kulturell vermittelter Geschmackskonventionen mit dem Grundsatz des freien Handels kollidierten. Das deutsche Reinheitsgebot für Bier, der Stolz deutscher Bierbrauer und Biertrinker, behinderte die Freiheit des Handels für ausländische Biere, die mit Maismalz oder Gerstenmalz gebraut wurden. Umgekehrt litten italienische Teigwarenhersteller unter den lockeren deutschen Normen für Teigwaren mit italienischen Gattungsbezeichnungen, die mit Weichweizen statt mit Hartweizen hergestellt waren. Das Urteil in der Sache Cassis de Dijon zugunsten des Klägers und gegen die Bundesmonopolverwaltung besaß eine Präzedenzfunktion für die Aufhebung nationaler Hemmnisse im freien Warenverkehr. Die europäische Judikative zwang die nationalen Regierungen zur Rechtsanpassung. Eine vollständige Harmonisierung des nationalen Rechts per EG-Verordnungen hätte die Kapazität der europäischen Exekutive – des EG-Rats und der Kommission – jedoch überfordert. Daher stimmten die Organe der EG dem Grundsatz zu, die Rechtsnormen der anderen Mitgliedsstaaten künftig anzuerkennen, sofern keine europäischen Normen existierten.

Der Verkehrssektor, der den grenzüberschreitenden Transport materieller Güter bewältigte, war bei der Verwirklichung eines offenen Binnenmarktes weit hinter dem produzierenden Sektor zurückgeblieben. Der Wettbewerb im LKW-Verkehr, der seit den 1960er Jahren die Mehrzahl der internationalen Transporte bewältigte, war durch bilaterale Kontingente für Transportkonzessionen signifikant eingeschränkt. Die nationalen Märkte für Straßen- und Schienentransporte waren vor ausländischen Konkurrenten abgeschottet. Während sich der Bau grenzüberschreitender Verkehrswege zunehmend ausweitete, scheiterte die Öffnung der nationalen Verkehrsmärkte an nationalen Differenzen über die Wettbewerbsregulierung. Länder mit einer international orientierten Straßenverkehrswirtschaft wie die Niederlande hatten seit den frühen 1960er Jahren für weitreichende Deregulierungen des Wettbewerbs plädiert und den LKW-Verkehr steuerlich entlastet. Staaten mit großen Staatsbahnbetrieben wie die Bundesrepublik und Frankreich besteuerten ihre LKW-Spediteure höher und lehnten mit Rücksicht auf ihre Eisenbahnverwaltungen und ihre LKW-Transporteure einen intensiveren Wettbewerb ab. Der Konflikt zwischen den Wettbewerbsliberalisierern, die eine Wettbewerbsöffnung forderten, und den Wettbewerbsharmonisierern, die als Vorbedingung auf eine

⁴ Siehe das Urteil des Europäischen Gerichtshofs, einsehbar unter der URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61978J0120:DE:PDF> (26.04.2011).

Harmonisierung von Steuern und Abgaben drängten, war bis in die 1980er Jahre auf europäischer Ebene nicht lösbar.⁵

Ähnliche Hindernisse im internationalen Wettbewerb bestanden auch im Bankwesen und in der Versicherungswirtschaft. In EG-Ländern wie Italien, Spanien, Frankreich und Großbritannien beschränkten die nationalen Aufsichtsbehörden die Anteile, die ausländische Banken an einheimischen Kreditinstituten erwerben konnten. Die Gründung von Bankenfilialen war ausländischen Banken zwar in der Regel möglich, doch blieben deren Geschäfte vielfach auf den Wertpapierhandel beschränkt. Eine Kreditvergabe an inländische Kunden und das Geschäft mit Girokonten und Sparkonten war ihnen teilweise aus protektionistischen Gründen, teilweise wegen des geringen Vertrauens in die Wirksamkeit der Bankenaufsicht in ihren Heimatländern untersagt. Zum Schutz ihrer nationalen Geldsysteme vor Kapitalabzügen hielten die neuen südeuropäischen EG-Mitglieder Spanien, Portugal und Griechenland an Beschränkungen des Geld- und Kapitaltransfers fest, die eine vollständige Öffnung des Geld- und Kreditwesens blockierten. Im Inlandsgeschäft der Banken war die Konkurrenz ausländischer Kreditinstitute nicht die Regel, sondern die Ausnahme.

Nicht die europäische Exekutive (die Kommission und der Rat der EG), sondern das Europaparlament entwickelte sich in der Stagnationsphase der europäischen Integration zu Beginn der 1980er Jahre zur treibenden Kraft des Binnenmarktes. Die fehlenden Fortschritte in der Öffnung der Verkehrsmärkte und die hinhaltende Position des EG-Rats gegenüber den Reforminitiativen der Kommission veranlassten das Europaparlament, den Rat der EG am 22. Januar 1983 vor dem Europäischen Gerichtshof wegen Untätigkeit bei der Wettbewerbsliberalisierung zu verklagen.⁶ Die EG-Kommission schloss sich aus Verärgerung über die fehlenden Fortschritte des Rats bei der Verwirklichung des Binnenmarktes der Klage als Nebenklägerin an.⁷ Es läge nahe, die fraktionsübergreifende Klage des Europaparlaments als einen Durchbruch neoliberaler Marktkonzepte zu sehen. Tatsächlich betrachteten auch die sozialistische Fraktion und der spätere sozialistische EU-Kommissionspräsident Jacques Delors die Vollendung des Binnenmarktes als eine konsequente Vollendung der wirtschaftlichen Integration, deren Nutzen für Konsumenten und Produzenten die Nachteile erheblich überstieg.

Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs war für das Europaparlament und die Kommission zunächst eine Enttäuschung. Die Entscheidung vom 22. Mai 1985 stellte die Versäumnisse des Rats bei der Herstellung der Dienstleistungsfreiheit explizit fest, aber wies die Klage des Parlaments ab, die Vorschläge der Kommission für die Liberalisierung des Verkehrsmarktes unmittelbar umzusetzen.⁸ Dieser Teilerfolg des Europaparlaments und andere erfolgreiche Klagen gegen die Behinderung des Waren- und Dienstleistungsverkehrs ermutigten die Befürworter einer Liberalisierungspolitik. Die Initiative zur Verwirklichung des Binnenmarktes ging primär von der neuen EG-Kommission unter dem Vorsitz des französischen Sozialisten Jacques Delors aus, die mit der Konzipierung eines Weißbuchs über den Binnenmarkt bereits weit fortgeschrit-

⁵ Frerich, Johannes; Müller, Gernot, Europäische Verkehrspolitik – Von den Anfängen bis zur Osterweiterung der EU, 2 Bde., München 2004

⁶ Ebert, Volker; Harter, Philipp-Alexander, Europa ohne Fahrplan? Anfänge und Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (1957-1985), Stuttgart 2010, S. 234ff.

⁷ Ebd., S. 241.

⁸ Ebd., S. 252.

ten war. Delors konnte dabei auf Vorarbeiten des früheren EG-Industriekommissars Karl-Heinz Narjes (CDU) aufbauen, der bis 1982 einen Zeitplan für die Deregulierung des Dienstleistungssektors und des Verkehrswesens erarbeitet hatte.⁹ Im Weißbuch formulierte die Kommission unter der Federführung des neuen EG-Binnenmarktkommissars Sir Arthur Cockfield das Ziel, bis 1992 den europäischen Binnenmarkt zu vollenden.¹⁰ Die Komplexität dieses politischen Projekts wird an der Tatsache deutlich, dass die Kommission im Weißbuch insgesamt 282 Vorschläge für europäische Harmonisierungsakte vorlegte, die für die Implementierung des Binnenmarktes erforderlich waren.¹¹

Die Delors-Initiative profitierte von den Bemühungen der französischen Regierung, die sich während Frankreichs Ratspräsidentschaft 1984 erfolgreich für eine Wiederbelebung des europäischen Integrationsprozesses eingesetzt hatte. Auf der Ratssitzung im französischen Fontainebleau im Juni 1984 beauftragte der Rat eine Kommission unter dem irischen Senator James Dooge, Vorschläge für eine institutionelle Reform der EG zu erarbeiten.¹² Dank dieser Gleichzeitigkeit wurde das Binnenmarkt-Weißbuch der Kommission zu einem Element der politischen Integration Europas aufgewertet. Für die Durchsetzung seiner Inhalte war es durchaus hilfreich, dass der konservative Binnenmarktkommissar Sir Arthur Cockfield von 1982 bis 1984 der Regierung Thatcher angehört hatte und zu den engsten wirtschaftspolitischen Beratern der Premierministerin gezählt wurde.¹³ Da die Inhalte und Ziele des Binnenmarkt-Weißbuchs ganz mit den marktliberalen Paradigmen der konservativen britischen Regierung Thatcher übereinstimmten, erwies sich das Weißbuch als nützlich, um britische Bedenken gegen eine Vertiefung der politischen Integration zu überwinden. Großbritannien stellte seine Bedenken gegen die Einführung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung wegen seines besonderen Interesses an der Vollendung des freien Binnenmarkts zurück. Es spricht viel für John Gillinghams Hypothese, dass die marktliberale Binnenmarkt-Agenda Margaret Thatcher für die wenig geliebte Stärkung der Kommission und des Europaparlaments entschädigte, zumal sie Delors Konzept eines europäischen Neokorporatismus nach französischem und deutschem Vorbild unterminierte.¹⁴ Margaret Thatchers Behauptung, Großbritannien sei „the originator of and the driving force behind the Single European Act“ gewesen¹⁵, fordert jedoch die Kritik des Historikers heraus. Cockfield konnte bei seinem Amtsantritt am 14. Januar 1985 auf fortgeschrittene Vorarbeiten der Kommission aufbauen, da die Erstellung des Weißbuchs innerhalb von nur fünf Monaten gar nicht möglich gewesen wäre.¹⁶

Auf der Luxemburger Ratssitzung am 2. und 3. Dezember 1985 verständigten sich die Regierungschefs und Präsidenten der Mitgliedsstaaten auf ein Reformpaket, das sowohl die politische Reform der EG als auch die Vollendung des Binnenmarktes bis

⁹ Gillingham, *European Integration*, S. 232.

¹⁰ Kommission der Europäischen Gemeinschaft: *Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat* (Mailand, 28./29. Juni 1985), KOM(85) 310, Brüssel, 14. Juni 1985: http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com1985_0310_f_de.pdf (26.04.2011).

¹¹ Mittag, *Kleine Geschichte*, S. 197.

¹² Ebd., S. 200.

¹³ Gillingham, *European Integration 1950-2003*, S. 165.

¹⁴ Ebd., S. 230.

¹⁵ Thatcher, Margaret, *Statecraft. Strategies for a Changing World*, London 2002, S. 372f., zit. nach Gillingham, *European Integration*, S. 233.

¹⁶ Die EG-Kommission legte das Weißbuch am 14. Juni 1985 vor.

Ende 1992 umfasste. Bereits am 17. und am 28. Februar 1986 konnte die Einheitliche Europäische Akte paraphiert werden.

Diese Einheitliche Europäische Akte bedeutete die umfassendste Weiterentwicklung der Römischen Verträge seit 1957. Der weitreichendste Reformschritt auf der politischen Ebene war zweifellos die Einführung der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat. Entsprechend den Vorschlägen der Kommission sollten qualifizierte Mehrheitsentscheidungen für die Annahme der Kommissionsvorschläge über die Verwirklichung des Binnenmarktes genügen (Unterabschnitt I, Art. 14 der Akte). Eine Verzögerung des Binnenmarktes durch Vetos einzelner Ratsmitglieder, die in der Vergangenheit den Fortschritt der wirtschaftlichen Integration behindert hatten, wurde auf diesem Weg verhindert.

Bei der Einführung des qualitativen Mehrheitsprinzips in der Wirtschafts- und Marktordnungspolitik gab es dennoch Einschränkungen von teilweise erheblicher Tragweite. Der Fortbestand des Einstimmigkeitsprinzips bei Berufs- und Ausbildungsordnungen trug den historisch gewachsenen nationalen Unterschieden bei betrieblichen und schulischen Ausbildungen Rechnung, die sich nicht vereinheitlichen ließen. Da die berufliche Freizügigkeit und der diskriminierungsfreie Zugang zum Arbeitsmarkt anderer Staaten zu den Grundprinzipien der neuen Binnenmarktordnung gehörten, standen jedoch nationale Besonderheiten wie die verpflichtende Meisterprüfung für die Führung von Handwerksbetrieben zur Disposition. Eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften über Umsatzsteuern und andere indirekte Steuern wie die Mineralölsteuer unterlag auch weiterhin dem Einstimmigkeitsprinzip. Eine europäische Fiskalunion mit einer auch nur teilweisen Aufhebung der nationalen Steuerhoheit lag außerhalb des politisch Möglichen – und wurde von den Mitgliedsstaaten auch nicht angestrebt. Der Artikel 18 der Einheitlichen Europäischen Akte schloss durch das Einstimmigkeitsprinzip eine Steuerharmonisierung gegen den Willen auch nur eines Mitgliedsstaates kategorisch aus.

Diese Einschränkung galt in noch stärkerem Maß für europäische Verordnungen über die Höhe der direkten Steuern. Die Einführung einer europäischen Fiskalpolitik mit Mehrheitsentscheidungen hätte nicht nur das Budgetrecht der nationalen Parlamente eingeschränkt und damit gegen die nationalen Verfassungen verstoßen. Staaten mit sehr niedrigen Körperschaftsteuersätzen (wie Irland) und Steueroasen ohne Zinsbesteuerung (wie Luxemburg) hätten ihre Angebotsvorteile bei der Anwerbung von ausländischen Direktinvestitionen (in Irland) und von ausländischen Geldanlegern (in Luxemburg) niemals freiwillig aufgegeben. Die Wettbewerbsliberalisierer hatten sich gegenüber den Wettbewerbsharmonisierern vollständig durchgesetzt. Der Verzicht auf eine Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen schlug sich auch in den sozialpolitischen Passagen der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) nieder. So unterlagen europäische Verordnungen über die Rechte der Arbeitnehmer wegen der unüberbrückbaren Differenzen zwischen den Nationalstaaten auch künftig dem Einstimmigkeitsprinzip und waren damit de facto einer Harmonisierung entzogen (Unterabschnitt I, Art. 18 der EEA). Während die deutsche Bundesregierung eine Einschränkung der betrieblichen Mitbestimmung bei Großunternehmen niemals zur Disposition stellen konnte, lehnte die marktliberale britische Regierung Beschränkungen der unternehmerischen Freiheiten durch erweiterte Arbeitnehmerrechte grundsätzlich ab.

Die EEA beschränkte sich nicht auf das Ziel eines offenen Binnenmarkts. Die Kommission beanspruchte für die europäischen Institutionen neue Handlungsfelder, die den politischen Herausforderungen der Gegenwart Rechnung trugen. Der EWG-Vertrag von 1957 wurde im Unterabschnitt VI der EEA um das Ziel einer gemeinsamen

europäischen Umweltpolitik ergänzt. Die Kommission erhielt damit ein neues Handlungsfeld, zu denen beispielsweise die Erarbeitung von Emissionsgrenzen für Kraftfahrzeuge und (Groß)feuerungsanlagen gehörte. Diese Entscheidung basierte auf genuin umweltpolitischen Interessen, diente aber auch dem Ziel, die Wettbewerbsbedingungen der Industrie einander anzugleichen. Zu den neuen Handlungsfeldern der EG gehörte auch die Forschungspolitik, die durch Forschungsförderung die „wissenschaftlich-technischen Grundlagen der europäischen Industrie“ stärken sollte. Der Rat der EG trug mit dem Unterabschnitt V der EEA der Tatsache Rechnung, dass die EG kurz zuvor die Forschungsförderung als Handlungsfeld entwickelt hatte. Die Kommission der EG hatte im Juli 1985 auf französische Initiative mit den Regierungen der Mitgliedsstaaten die supranationale Organisation EUREKA gegründet, um die internationale Kooperation in der anwendungsorientierten Industrieforschung zu fördern. Die Kommission und die europäischen Regierungen wollten damit der erfolgreichen Forschungsförderung durch das japanische Wirtschafts- und Technologieministerium MITI ein europäisches Pendant entgegensetzen.¹⁷

Ein neuer Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (Unterabschnitt IV der EEA) sollte die Instrumente der EG bei der „Verringerung des wirtschaftlichen Abstands zwischen den Regionen“ erweitern. Die Erweiterung des regionalpolitischen Instrumentariums trug der Tatsache Rechnung, dass 1983 mit Griechenland und 1986 mit Portugal und Spanien drei neue Länder in die EG aufgenommen wurden, in denen nach den regionalwirtschaftlichen Kriterien der EG größere Teile oder sogar das ganze Territorium als wirtschaftlich unterentwickelt eingestuft wurden. Die Einrichtung des Fonds für regionale Entwicklung diente auch dem politischen Ziel, die erwarteten Bedenken der drei ärmsten EG-Länder gegen den europäischen Binnenmarkt zu entkräften. Spanien und Portugal hatten aufgrund ihres noch nicht überwundenen protektionistischen Erbes und der geringeren Wettbewerbsfähigkeit einzelner Wirtschaftssektoren erhebliche Bedenken gegen eine vollständige Freiheit des Kapitalverkehrs.

Der Europäische Binnenmarkt begann als ein Projekt der politischen und administrativen Elite in der Europäischen Gemeinschaft, dessen erwartete Folgen in der breiteren Öffentlichkeit zunächst kaum Aufmerksamkeit fanden. Die EG-Kommission gab zur Legitimierung der weitreichenden Eingriffe in die wirtschaftspolitische Souveränität der Mitgliedsstaaten einen wissenschaftlichen Bericht in Auftrag, der nach dem Vorsitzenden der Wissenschaftlerkommission Paolo Cecchini als „Cecchini-Bericht“ bekannt und durch Berichte in europäischen Printmedien einer breiteren Öffentlichkeit vermittelt wurde.¹⁸ Die europapolitischen Akteure teilten die optimistische Prognose des Cecchini-Berichts, dass sich das Wirtschaftswachstum der EG-Staaten infolge der Binnenmarktöffnung signifikant um 4,3 bis 6,4 Prozent erhöhen werde. Die positiven wirtschaftlichen Wohlfahrtseffekte des Binnenmarktes ließen sich plausibel mit dem intensivierten Wettbewerb begründen, der die Leistungsanbieter zum Vorteil ihrer Kunden zu größeren Leistungen anspornen würde. Der europäische Markt für materielle Güter sollte vor allem von niedrigeren Transaktionskosten durch kürzere

¹⁷ Gillingham, *European Integration*, S. 242f.

¹⁸ Emerson, Michael et al., *The Economics of 1992. The E.C. Commission's Assessment of the Economic Effects of Completing the Internal Market*, Oxford 1988. Der Bericht wurde in Deutsch unter folgendem Titel veröffentlicht: Cecchini, Paolo, *Europa '92. Der Vorteil des Binnenmarktes*. Baden-Baden 1988.

Grenzübergangszeiten, vereinfachte Umsatzsteuerverfahren, niedrigere Transportkosten und geringeren Produktionskosten dank europa-einheitlicher oder gegenseitig anerkannter technischer Normen profitieren.

Der Cecchini-Bericht suggerierte eine exakte Prognostizierbarkeit der wirtschaftlichen Wohlfahrtseffekte, die sich in der Retrospektive als unangemessen erwies. Ökonomen kamen in empirischen ex-post-Untersuchungen in einer kurzfristigen Betrachtung zu erheblich niedrigeren Wachstumsraten von 0,5 bis 1,5 Prozent, die durch den Binnenmarkt induziert wurden.¹⁹ So ging der Cecchini-Bericht von einer vollständigen Preisanpassung der nationalen Dienstleistungsmärkte mit einem hohen Preisniveau an das niedrigere Niveau der anderen Staaten an. Der Bericht berücksichtigte dabei nicht, dass höhere Preisniveaus einzelner Staaten nicht allein durch eine niedrige Wettbewerbsintensität, sondern auch durch höhere Produktionskosten infolge eines höheren Lohnniveaus bedingt waren. Während die wirtschaftlichen Wachstumseffekte des Binnenmarkts nur in ihrer Höhe, aber nicht im Grundsatz umstritten sind, wurden mögliche negative sozioökonomische Wohlfahrtseffekte in den Elitediskursen der Europapolitiker und der Wirtschaftswissenschaft ausgeblendet oder ex ante ausgeschlossen. Die Steigerung des Wirtschaftswachstums durch intensivere Marktintegration erbrachte nach Untersuchungen im Auftrag der EG-Kommission in der Summe einen positiven Effekt für das europäische Beschäftigungsniveau, auch wenn sich negative Effekte für einzelne Staaten oder Regionen nicht ausschließen ließen.

Das Eliteprojekt des europäischen Binnenmarktes gewann eine erhebliche Bedeutung für die Lebenswirklichkeit der Europäer, die sich erst nach der Umsetzung des Binnenmarktes manifestierte. So implizierte die vollständige Öffnung der nationalen Märkte für ausländische Konkurrenten auch das Ende monopolistischer Marktstrukturen und damit eine ungewohnte Vielfalt von Anbietern und Angebotsoptionen. Hiervon waren vor allem der Telekommunikations- und Postsektor und die Stromversorgung betroffen, die mit Ausnahme des Liberalisierungsvorreiters Großbritannien am Ende der 1980er Jahre noch von Staatsmonopolen oder privatwirtschaftlichen Gebietsmonopolen dominiert wurden. Der Verlust der Monopolstellung für öffentliche Versorgungsdienste implizierte und beschleunigte in Staaten mit einer zunächst privatisierungsskeptischen politischen Elite die Entscheidung, Staatsbetriebe in wettbewerbsorientierte Aktiengesellschaften umzuwandeln und ihr Kapital teilweise oder vollständig zu privatisieren.

Auch in Wirtschaftssektoren mit überwiegend privaten Unternehmen hatte die europaweite Niederlassungs- und Angebotsfreiheit weitreichende Folgen. Während die Liberalisierung des größten europäischen Finanzplatzes London und der Ausbau Luxemburgs zum steuerbegünstigten offshore-Finanzmarkt eine teilweise Verlagerung von Bankgeschäften auf internationale Märkte förderte und unabhängig von der Einheitlichen Europäischen Akte geschah, sollte sich die europaweite Niederlassungsfreiheit für Banken und andere Finanzdienstleister zum Motor eines europaweit verflochtenen Bankwesens entwickeln. Der Wegfall von Niederlassungs- und Tätigkeitsbeschränkungen und die Öffnung der nationalen Kapitalmärkte für ausländische Banken führten dazu, dass sich die Handlungsfelder großer europäischer Banken auf ganz Europa ausdehnten. Die vollständige Freiheit des Kapitalverkehrs stimulierte das Wachstum von Banken („Investment Banks“), die sich auf den gewinnträchtigen Handel mit Kapitalbeteiligungen („mergers and acquisitions“) konzentrierten. Die stark erweiterten Tätigkeitsfelder und Gewinnchancen auf ausländischen Märkten führten in den kontinental-

¹⁹ Gillingham, *European Integration*, S. 256.

europäischen Ländern zu einer schrittweisen Kapitalentflechtung zwischen Banken und Industrieunternehmen. Das Modell der „Deutschland AG“ mit engen und langfristig stabilen Kapitalverflechtungen zwischen den Großbanken und der Industrie lockerte sich durch den Verkauf von größeren Bankbeteiligungen an Industrieunternehmen in den 1990er Jahren. Investitionen in ausländische Banken erwiesen sich als renditeträchtiger. Die Öffnung der Kapitalmärkte stimulierte eine Reorientierung unternehmerischer Strategien hin zum „shareholder Value“ mit einer Maximierung der Kapitalrendite.

Bis 1985 scheiterte die Liberalisierung des EG-Binnenmarktes für Dienstleistungen an den erheblichen nationalen Unterschieden bei gesetzlichen Normen und Marktordnungen. Der jahrzehntelange Konflikt zwischen den wettbewerbsoptimistischen Anhängern einer Liberalisierung ohne Vorbedingungen und den wettbewerbs skeptischen Anhängern einer Marktöffnung nach einer Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen war zugunsten der Wettbewerbsoptimisten entschieden. So verzichtete die Kommission beispielsweise darauf, die unterschiedlichen steuerlichen Wettbewerbsbedingungen (wie die Höhe der Mineralölsteuer und der KfZ-Steuer) und technischen Normen für den LKW-Fernverkehr vor der Liberalisierung des europäischen Verkehrsmarktes anzugleichen.

Die rechtlichen Normen des Bank- und Kreditwesens in den europäischen Staaten unterschieden sich wegen der erheblichen strukturellen Unterschiede der Banken und des Bankgeschäfts erheblich. Während es in Großbritannien nur eine informelle Bankenaufsicht durch die Bank of England gab, besaß Deutschland eine staatliche Bankenaufsichtsbehörde mit umfassenden Regulierungs- und Eingriffskompetenzen in allen Feldern des inländischen Bankgeschäfts.²⁰ Die Kommission und der Rat der EG verständigten sich wegen der Unmöglichkeit einer materiellen Angleichung auf die gegenseitige Anerkennung des nationalen Bankenrechts. Banken, die in einem Mitgliedsland eine Geschäftszulassung erhalten hatten, konnten nunmehr in allen EG-Ländern tätig sein. Auf der europäischen Ebene wurden lediglich die grundlegenden Rahmenbedingungen wie die Höhe des Eigenkapitals, die Definition des Eigenkapitalbegriffs und die Rechtsgrundlagen für Unternehmensbilanzen normiert.

Im europäischen Bankwesen wurde das Regulierungsgefälle zwischen Staaten mit enger (Deutschland) und lockerer Regulierung (Großbritannien, Irland, Luxemburg) nicht signifikant verringert. Während Banken in Deutschland weiterhin unverzinsliche Mindestreserven bei der Bundesbank unterhalten mussten, blieben ihre Konkurrenten in London von diesen renditesenkenden Pflichten befreit. Auf Drängen der britischen Regierung genossen die Londoner Investmentbanken weiterhin das Privileg, als reine Wertpapier-Handelsbanken keinen kostspieligen Regulierungsaufgaben zu unterliegen. Die Entstehung des europäischen Binnenmarkts erhöhte in den späten 1980er Jahren den Druck auf Staaten mit strengeren Regulierungsstandards. So mussten die Frankfurter Börse, die Bundesregierung und der Bundestag der europäischen Standortkonkurrenz Tribut zollen. Sie hatten keine Alternative, als der Liberalisierung von Termingeschäften und der Aufhebung der Börsen-Transaktionssteuer in London zu folgen. Die Aufhebung der Transaktionssteuern für Kapitalmarktgeschäfte förderte das starke Wachstum des Handels mit verbrieften Krediten, Kreditversicherungen und Finanzderivaten, das 2008 zu einer schweren Finanzkrise führen sollte. Dennoch wäre es eine un-

²⁰ Busch, Andreas, Staat und Globalisierung. Das Politikfeld Bankenregulierung im internationalen Vergleich, Wiesbaden 2003.

zulässige Verkürzung, die Finanzblase des nächsten Jahrtausends als eine zwangsläufige Folge dieser Politik zu sehen.

Der Aufbau eines europäischen Binnenmarktes von 1986 bis 1992 erwies sich als entscheidender politischer Motor der Wettbewerbsliberalisierung, die in den 1990er Jahren ihren europaweiten Durchbruch erzielte. Bei der Durchsetzung einer liberalen gesamteuropäischen Wettbewerbsordnung übernahmen die Organe der EG und vor allem die EG-Kommission eine Führungsrolle, während die Regierungen und Parlamente der Nationalstaaten vielfach in die Position der Liberalisierungsvollstrecker gedrängt wurden. Das Projekt der Währungsunion, das 1988 in der Kommission konzipiert wurde, setzte den Aufbau eines europäischen Binnenmarkts mit offenen Märkten, Investitionsfreiheit und freiem Kapitalverkehr zwingend voraus. Die Folgen waren daher ambivalent.

Literaturhinweise

Gillingham, John, *European Integration 1950-2003*, Cambridge 2003.

Knipping, Franz; Schönwald, Matthias (Hgg.), *Aufbruch zum Europa der zweiten Generation. Die europäische Einigung 1969-1984*, Trier 2004.

Loth, Wilfried (Hg.), *Experiencing Europe. 50 years of European Construction 1957-2007*, Baden-Baden 2010.

Mittag, Jürgen, *Kleine Geschichte der Europäischen Union*, Münster 2008.

Thiemeyer, Guido, *Europäische Integration*, Köln 2010.

Kopper, Christopher: Die Entwicklung des europäischen Binnenmarktes und die Einheitliche Europäische Akte von 1986. In: Themenportal Europäische Geschichte (2011), URL: <<http://www.europa.clio-online.de/2011/Article=497>>.

Dieser Essay bezieht sich auf folgende Quelle: Einheitliche Europäische Akte (EEA), in: Bundesgesetzblatt (BGBl.) (Brüssel, 28. Februar 1986); [Auszüge]. In: Themenportal Europäische Geschichte (2011), URL: <<http://www.europa.clio-online.de/2011/Article=498>>.