

Hat der EU-Binnenmarkt Wachstum und Beschäftigung gebracht?

Patrick Ziltener

Im liberalen Zeitgeist der 80er Jahre wurden die positiven Wirkungen der Schaffung eines „einheitlichen europäischen Marktes“ auf Wachstum und Beschäftigung von kaum jemanden in Frage gestellt, insbesondere als die beeindruckenden Prognosen der ökonomischen Gutachten veröffentlicht wurden. Dank der Vielzahl auch kommissionsfinanzierter empirischer Studien, die inzwischen erschienen sind, ist es möglich, ein detailliertes Bild der realen Auswirkungen dieses Projektes zu entwerfen und es auf die ökonomische Integrationstheorie zurückzubeziehen. Festgestellt werden kann, dass die ökonomischen Modelle und Simulationen der 80er Jahre einen Prozess suggeriert haben, wie er weder in Wirkungstiefe oder -breite noch in der Art der Dynamik real stattgefunden hat. Ähnliche Gutachten werden nach wie vor zur Begründung für weitere Integrationsschritte herangezogen, statt dass aus dieser Erfahrung Konsequenzen für eine wachstums- und beschäftigungsorientierte Neuausrichtung der europäischen Integrationsweise gezogen werden.

1 Einleitung

Angesichts der geringen Fortschritte des europäischen Integrationsprozesses schlug die Kommission Ende der 70er, Anfang der 80er Jahre neue Wege zu dessen Beförderung ein. Auf ihre Initiative kam es zur Bildung sog. *Roundtables* aus Vertretern europäischer Großunternehmen, die eine wichtige Funktion bei der Entwicklung des Projektes zur Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes und der europäischen Forschungs- und Technologiepolitik übernahmen.¹

Das Binnenmarktprogramm geht zurück auf ein Papier des *Roundtable of European Industrialists (ERT)*, das eine Reihe von konkreten Maßnahmen enthielt, wie die Nachteile abzubauen seien, die die europäischen Konzerne bei der Bearbeitung „ihres“ Heimmarktes – im Vergleich mit den US-amerikanischen und japanische Konkurrenten – hatten. Die Forderungen des ERT bildeten das Kernstück des Weißbuches *Vollendung des Binnenmarktes* [KOM (85) 310 endg.], das 1985 von der Kommission dem Rat vorgelegt wurde. Ziel der rund 300 vorgeschlagenen Maßnahmen war der Abbau aller tarifären und nicht-tarifären Handelshindernisse in der Gemeinschaft, also der Bildung eines einheitlichen Marktes für Güter, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräfte, sowie die Öffnung des öffentlichen Beschaffungswesens und die Harmonisierung der indirekten Steuern. Das Projekt ging über den bisherigen Gemeinsamen

Markt hinaus und brachte einen Wechsel der dominanten Integrationsmethode, nämlich die weitgehende Ablösung der Schaffung europäischer Standards mittels Harmonisierung durch das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung nationaler Standards (Ziltener 1999, S. 138 ff).

Die Kommission schaffte es, das Binnenmarktprojekt nicht nur als Maßnahme zur Vertiefung der europäischen Integration, sondern im Hinblick auf die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung Westeuropas in der Weltmarktkonkurrenz unverzichtbares Programm darzustellen. Der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) begrüßte zwar die Annahme des Weißbuches im Rahmen der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA), forderte aber die zeitgleiche Verwirklichung eines europäischen Sozialraumes.² Im Vordergrund stand die Forderung nach einer europäischen Harmonisierung des Arbeits- und Sozialrechts, um den im Binnenmarkt drohenden Gefahren des Sozialdumpings entgegenzuwirken (Breit 1988, 1989; Platzer 1991).

Dieser Artikel gibt einen knappen Überblick über den Forschungsstand bezüglich der wirtschaftlichen Effekte der Binnenmarktschaffung (Ziltener 2001). Zunächst jedoch ein Blick zurück auf die Modelle und Prognosen der Kommissionsberichte der späten 80er Jahre. Abschnitt 3 zeigt, dass das Ziel der Schaffung eines geeigneten Umfeldes für weltmarktkonkurrenzfähige europäische Konzerne die Kommissionspolitik dominierte, nicht dasjenige einer Ingangsetzung einer Dynamik, wie sie die ökonomischen Integrationsmodelle postulierten. Abschnitt 4 fasst die Befunde

der *Single Market Review* und weiterer empirischer Studien zusammen. Ergebnis ist, dass dem Binnenmarktprogramm zwar ein Impuls auf Handel und Investitionen zugeschrieben werden kann, die Wirkungskanäle jedoch, durch die sich dies positiv auf Wachstum und Beschäftigung auswirken könnte, zweifelhaft sind. Schlussfolgerung ist, dass der bisherige Modus wirtschaftlicher Integration in Europa hinsichtlich seiner Wachstums- und Beschäftigungswirksamkeit suboptimal ist.

¹ Dazu Green-Cowles (1995) und die Beiträge in Bornschiefer (2000).

² EGB-Stellungnahme zum Kommissionsprogramm „Die EEA muss ein Erfolg werden“ (April 1987); in: EGB (1988). Siehe auch Fn. 3.

Patrick Ziltener, Dr., Max Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG), Köln.
e-mail: ziltener@mpi-fg-koeln.mpg.de

Dieser Artikel ist ein Ergebnis eines Forschungsprojektes zur Frage der wirtschaftlichen Effekte von Integrationsprozessen, das ich am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG) in Köln durchgeführt habe. Ein umfassenderes Papier zum Thema *Wirtschaftliche Effekte der europäischen Integration* ist auf der Website des MPI erhältlich (MPI Working Paper 07/2001, www.mpi-fg-koeln.mpg.de).

Auch für den Fall des Binnenmarktprojektes kann festgestellt werden, dass ökonomische Integrationstheorie und -forschung beim Zustandekommen keine Rolle gespielt haben (Pelkmans 1992). Erst als das „Paket geschnürt“ war, setzte die Kommission eine Expertengruppe zur Evaluierung der potenziellen Auswirkungen des EG 1992-Projekts ein. Diese umfasste unter dem Vorsitzenden Paolo Cecchini Ökonomen aus den Generaldirektionen *Binnenmarkt* und *Wirtschaft und Finanzen* sowie neun externe Mitglieder; für Detailstudien wurden auch weitere Experten mit einbezogen. Das den Berechnungen zugrundeliegende integrationstheoretische Modell wurde als *THE ECONOMICS OF 1992* veröffentlicht (Emerson et al. 1988).

Die ökonomische Integrationstheorie postuliert folgende wirtschaftliche Integrationseffekte:

– *statische Effekte*: Zunahme des Handels zwischen den Mitgliedsländern. Die Nachfrage verlagert sich auf die Produkte des effizientesten Produzenten. Handelsumlenkung: Produzenten nicht-teilnehmender Länder verlieren Anteile. Kurzfristig wirkend.

– *dynamische Effekte*: mittel- und längerfristig wirkende integrationsinduzierte Effekte, die die Produktion in den beteiligten Ländern effizienter machen. Wirkungskanäle: Verstärkung des Wettbewerbes zwischen den Produzenten, Steigerung der Effizienz und Innovationstätigkeit, zusätzliche Investitionen, sowohl intern wie aus Nichtmitgliedsländern. Produktion von mehr Gütern zu geringeren Kosten (Skalenerträge, *economies of scale*), zunehmende Spezialisierung und Vertiefung der internationalen Arbeitsteilung.

– Wachstumseffekte und Wohlfahrtsgewinne: In der älteren Integrationstheorie als befristet angesehen. Neuere Ansätze gehen davon aus, dass an Integrationsprozessen teilnehmenden Volkswirtschaften ein anhaltender „Wachstumsbonus“ (*growth bonus*) zukommt. Integration verbessert die Prozesse der Wissensgenerierung und -diffusion (*technological spill over, knowledge spill over*).

– Die wirtschaftlichen Effekte politischer Steuerung und von supranational organi-

sierten monetären Transfers haben bisher kaum Einfluss in die ökonomische Integrationstheorie gefunden.

Während sich die ökonomische Integrationstheorie der 50/60er Jahre fast ausschließlich für die handelssteigernden und -umlenkenden Effekte interessierte und äußerst vorsichtig mit Aussagen zu Wachstumseffekten war (Davenport 1982, S. 226), ging es Emerson et al. vor allem um diese. Insgesamt ging man von einem Komplex einmaliger Effekte aus, deren Wirkung im Rahmen von fünf bis zehn Jahren zum Tragen kommen würde. Danach würde die europäische Ökonomie in einen neuen Gleichgewichtszustand treten. Das Ausmaß der potenziellen Wachstumseffekte hing nicht nur von der Bedeutung der existierenden Handelshindernisse ab, d.h. welche Kosteneinsparungen aus deren Abschaffung resultieren würden, sondern auch davon, welche Annahmen über den daraus hervorgehenden Markt gemacht wurden. Die entscheidende Variable war „Wettbewerb“; ging man davon aus, dass der Binnenmarkt eine signifikante und anhaltende Verschärfung der Konkurrenz zur Folge hatte, dann resultierten deutlich höhere Wachstumseffekte.

Die Effekte der Binnenmarktrealisierung wurden auf zwischen 2,5 % und 6,5 % des EG-BIP eingeschätzt, wodurch sich die Wachstumsrate für mehrere Jahre um einen Prozentpunkt erhöhen würde, mit Aussicht auf eine längerfristige positive Wirkung (Emerson et al. 1988, S. 5).

Andere Ökonomen wiesen darauf hin, dass Wachstumseffekte aufgrund Zollabbau wohl schon immer relativ gering gewesen seien, und es im Industriegüterhandel im EG-Raum kaum noch unausgeschöpfte „Reserven“ geben dürfte.³ *Big bang*-Effekte seien eigentlich nur im Dienstleistungssektor zu erwarten, insbesondere bei Finanzdienstleistungen im Rahmen der Kapitalmarktintegration. Für andere waren Wachstumseffekte aus dem Binnenmarktprogramm vor allem dann zu erwarten, wenn damit oligopolistische Strukturen aufgebrochen würden (Pelkmans 1992, S. 12).

In der Debatte um die Auswirkungen des Binnenmarktprojektes geht ein wichtiger Aspekt des Modells von Emerson et al. gewöhnlich verloren, nämlich derjenige der *Konditionalität*. Erstens sind danach weitreichende Effekte vor allem unter der Bedingung verstärkten Wettbewerbs im

Binnenmarkt zu erwarten. Dies setzt eine starke europäische Wettbewerbspolitik voraus, ein Aspekt, der als im Binnenmarkt-Weißbuch völlig vernachlässigt kritisiert wurde. Zweitens muss nach Emerson et al. eine *koordinierte, wachstumsorientierte makroökonomische Politik* den Prozess flankieren. Der zweite Kommissionsbericht im Gefolge des Integrationschubes der 80er Jahre, der *Padoa-Schioppa-Bericht* (Padoa-Schioppa et al. 1988) unterschied sich von dem Modell von Emerson et al.. Er folgt im Kern zwar der „Wirkungslehre“ der wirtschaftlichen Integrationstheorie, zeichnet sich aber dadurch aus, dass er dies verbindet mit einer Analyse des bestehenden Gemeinschaftssystems unter Berücksichtigung der zentralen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen Wettbewerbsfähigkeit, Stabilität, Wachstum und Verteilung. Als Risiken der Binnenmarktschaffung wurden insbesondere Oligopolisierungsprozesse, die ungesicherte Umsetzung der Effekte in makroökonomisches Wachstum sowie unerwünschte Verteilungseffekte genannt. Empfohlen wurden eine europäische Wettbewerbspolitik, eine kooperative Wachstumsstrategie unter Einschluss nachfrageseitiger Elemente sowie der Ausbau der regional- und strukturpolitischen Flankierung.

Der Kommission gelang es, mit dem Binnenmarktprojekt und einer erfolgreich popularisierten Synthese des auf dem Modell und den Berechnungen von Emerson

³ Zu Fragen der Modellbildung und der damit zusammenhängenden Debatte siehe Siebert (1990), kritisch dazu Heine/Kisker/Schikora (1992), eine Übersicht bei Ziltener (2001, S. 28ff). Ein Gutachten des Europäischen Gewerkschaftsinstituts (EGI) übte Kritik an den Prognosen des Cecchini-Berichtes, insbesondere die „zweifelhafte Behandlung der Beschäftigungsproblematik“ (EGI 1988, S. 25). Es würden sämtliche Verteilungsaspekte ausgeblendet, ebenso die Frage nach der Art der zu erwartenden Arbeitsplätze sowie die Problematik des Sozialdumpings: „Eine der Hauptauswirkungen des Binnenmarktes für die Wirtschaft wird jedoch die Anpassung von Industriezweigen auf der Grundlage einer stärkeren Rolle des komparativen Vorteils in einem integrierten Markt sein. Es ist schwer, sich vorzustellen, wie dies nicht soziales Dumping fördern soll.“ (EGI 1988, S. 29) Ein Beitrag in den WSI-Mitteilungen 10/1989 gibt zwar die Kommissionsschätzungen wieder, weist jedoch darauf hin, dass die Ergebnisse abhängen „von der Fähigkeit der makroökonomischen Modelle, die tatsächliche Wirtschaftsentwicklung abzubilden, und – in entscheidender Weise – von den unterstellten Begleitpolitiken“ (Schubert 1989, S. 567).

son et al. beruhenden *Cecchini-Berichtes* (Cecchini 1988) in den späten 80er Jahren eine eigentliche Europa-Euphorie zu erwecken. Die in Aussicht gestellten *big numbers* fanden eine enorme Resonanz in den Medien und öffentlichen Debatten, die Modellvoraussetzungen nicht.

3

Die „zweite Agenda“ der Kommission

Wie erwähnt entstand das Binnenmarktprojekt in enger Zusammenarbeit der Kommission mit dem *Roundtable of European Industrialists*. Erstes Motiv war dabei die Sicherung der Weltmarktkonkurrenzfähigkeit der europäischen transnationalen Konzerne gewesen, nicht der angebotsseitige *big bang* als wirtschaftspolitische Strategie, so wie das im Allgemeinen verstanden worden ist. Neben einem großen „Heimmarkt“ waren auch kritische Größe und Innovationsfähigkeit in der Auffassung der Kommission (1988) die Voraussetzungen für weltmarktkonkurrenzfähige europäische Unternehmen. Diese drei Faktoren sah sie in einem bestimmten Zusammenhang: Zu viel Wettbewerb könne Innovation be- oder gar verhindern. Die optimale Marktstruktur sei die „strategische Rivalität“ zwischen einer begrenzten Anzahl von (Groß-)Unternehmen.

Weiteres zentrales Element zur Schaffung weltmarktkonkurrenzfähiger Unternehmen war die transnationale F&E-Kooperation, gefördert durch die europäische Forschungs- und Technologiepolitik. Diese war in den 80er Jahren nicht nur der neben der Regionalpolitik am schnellsten wachsende EG-Ausgabenbereich, sondern im Hinblick darauf waren 1984 wettbewerbspolitisch motivierte Restriktionen für die Bildung „strategischer Allianzen“ abgebaut worden. Dies bedeutete eine „erhebliche Lockerung der Wettbewerbspolitik im Interesse einer strategisch wichtigen politischen Zielsetzung“ (Padoa-Schioppa et al. 1988, S. 63).

Die Politik zur Schaffung weltmarktkonkurrenzfähiger europäischer Konzerne war die „zweite Agenda“ der Kommission in den 80/90er Jahren. Der Begriff bedeutet nicht, dass diese Agenda der „ersten Agenda“ nachgeordnet war, sondern dass sie in der Öffentlichkeit im Schatten der Projekte einheitlicher Binnenmarkt und

dann der Währungsunion stand. Während für die Währungsunion überzeugend die These der Dominanz politischer Interessen vertreten worden ist (Sandholtz 1993), kann dies für das Binnenmarktprojekt nicht behauptet werden. Es entstand aus einem „Wunschzettel“ der europäischen transnationalen Konzerne heraus, und es war *auch in Durchführung und Ausgestaltung* nicht eine politische Konstruktion, die bestimmten wirtschaftspolitischen Ordnungsvorstellung oder integrations-theoretischen Modellen folgte. Das Ziel der Schaffung eines geeigneten Umfeldes für weltmarktkonkurrenzfähige europäische Konzerne dominierte, nicht dasjenige einer Ingangsetzung einer Dynamik, wie sie die ökonomischen Integrationsmodelle postulierten. Wichtigstes Argument für die These ist das extreme Ungleichgewicht zwischen der raschen Implementierung der Binnenmarktmaßnahmen mit tiefgreifenden Folgen und der Nichtentwicklung der von allen integrationstheoretischen Berichten für zentral erklärten gemeinsamen Wettbewerbs- und Wachstumspolitik.

4

Die realen Effekte des Binnenmarktes

Bereits Anfang der 90er Jahre, in der Post-Maastricht-Krise, den Währungsturbulenzen im EWS-Raum und der einsetzenden Rezession waren die Prognosen über die Effekte des Binnenmarktes schnell vergessen, obwohl dessen Realisierung weitgehend fahrplanmäßig voranschritt und die (meisten) Mitgliedstaaten die Maßnahmen in hohem Tempo implementierten. 1992 beauftragte der Ministerrat die Kommission, eine umfassende Analyse der Auswirkungen der Binnenmarktmaßnahmen vorzulegen (*Single Market Review*-Prozess). Die Kommission hatte unter dem Eindruck der laufenden Geschehnisse die Einschätzung der binnenmarktinduzierten Wachstumseffekte nach unten revidiert (EU-Kommission 1993). Ihre Bilanz von 1993 weist allerdings einen überraschend hohen positiven Beschäftigungseffekt (9 Mio. Arbeitsplätze zwischen 1986 und 1990) aus. Damit verließ sie allerdings die Logik der *ECONOMICS OF 1992*, denn *Emerson et al.* hatten für die erste Phase der Binnenmarktimplementierung mit einem Netto-Arbeitsplatzverlust gerechnet.

Positiv ausgewiesen wurden auch eine Verdreifachung der Zahl der Unternehmenszusammenschlüssen und -übernahmen in der EG und die erhöhte Beteiligung europäischer Firmen bei globalen Fusionen und Übernahmen, eine Dimension, die in der *ECONOMICS OF 1992* nicht per se als positiver Effekt verbucht worden wäre, aus der Sicht der „zweiten Agenda“ jedoch ein Erfolgskriterium war.

Die Ergebnisse des *Single Market Review*-Prozesses sahen noch einmal anders aus. In dessen Rahmen hatte die Kommission mehrere unabhängige Forschungsinstitute im Zeitraum von 1994-96 insgesamt 39 sektorale und maßnahmenspezifische Evaluationen der Effekte der Binnenmarktrealisierung, darunter die Befragung von 13.500 europäischen Unternehmen, durchführen lassen. Diese Untersuchung stellt damit eine auf dieser Stufenleiter einzigartige Evaluation der realen Effekte wirtschaftlicher Integration dar. Ins Blickfeld geraten allerdings nur kurz- bis mittelfristige Effekte, da die Prozesse von 1985 bis ca. Mitte der 90er Jahre Gegenstand der Untersuchung waren.⁴ Auf der Grundlage dieser Analysen legte die Kommission 1997 eine Bilanz unter dem Titel *Der Binnenmarkt und das Europa von morgen* vor.

Zentrales Ergebnis ist, dass die Implementierung des Binnenmarktprojektes *nicht* einen makroökonomischen Prozess stimuliert hat, wie er in den Kommissionsberichten modelliert worden war. Die erwartete „Kettenreaktion“ ist nicht eingetreten: „Im Idealfall sollte ein positiver Prozess [durch das Binnenmarktprogramm] in Gang kommen: Die Binnenmarktmaßnahmen bescheren den Unternehmen niedrigere Anschaffungskosten und damit mehr Effizienz und Produktivität. Dies führt zur Absatzsteigerung, was wiederum höhere Gewinne zur Folge hat. Die Gewinne werden in neue Kapitalanlagen und Arbeitsplätze investiert. Investitionen bedeuten mehr Aufträge für die Investitionsgüterindustrie, während eine bessere Beschäftigungslage den Verbrauch von Konsumgütern stimuliert, weil mehr Menschen mehr Geld ausgeben können.“

⁴ Zur Forschung bezüglich mittel- und langfristiger integrationsinduzierter Wachstums- und Konvergenzeffekte siehe Ziltener (2001, S. 52–62); Bornschier/Herkenrath/Ziltener (2003).

Höheres Wachstum und steigende Nachfrage lassen wiederum den Absatz in die Höhe schießen. Und so weiter und so fort. Im wirklichen Leben läuft es aber nur selten so glatt.“ (EU-Kommission 1997, S. 89) „Die weltweite Wirtschaftsrezession Anfang der 90er Jahre verhinderte, dass sich diese Hoffnung bewahrheitete und damit die Aussicht auf eine eindeutige Erhöhung der Zahl der Arbeitsplätze.“ (ebd., S. 3)

Die Kommission kommt dennoch zu einer positiven Bilanz. Bevor die Gründe, die sie für das Nichteintreten der erwarteten „Kettenwirkung“ verantwortlich macht, etwas eingehender diskutiert werden, soll zunächst eine knappe Übersicht über die quantitativen und qualitativen Befunde des *Single Market Review*-Prozesses (und anderer empirischer Integrationsforschung) gegeben werden, im Einzelnen zu den Aspekten Handel und Investitionen (1), Skaleneffekte (2), Wettbewerb (3), Spezialisierung (4) und Verteilung (5). Generell gilt es festzuhalten, dass „die Beispiele, in denen das Binnenmarktprogramm eindeutig als die treibende Kraft für den Wandel in bestimmten Sektoren gesehen wird, vergleichsweise selten“ sind (EU-Kommission 1997, S. 5).

(1) Das Binnenmarktprogramm hat laut Kommission (1997) zu einer Steigerung der *Handelsverflechtung* zwischen den Mitgliedstaaten geführt, nur in geringem Maße zulasten der Nicht-Mitgliedsländer (Handelsumlenkung). Die Dynamik der Handelsverflechtung war jedoch auch konjunkturbedingt; mit der einsetzenden Rezession sanken trotz fortschreitender Implementierung des Binnenmarktprogramms die Niveaus wieder etwas ab. Die Integrationsforschung versuchte, den Effekt der Binnenmarktschaffung auf die Handelsentwicklung zu isolieren (Jacquemin/Sapir 1988; Neven/Röller 1991; Sapir 1996). Die Untersuchungen bestätigen einen handelserschaffenden Effekt des Binnenmarktprogramms, der größer als der -umlenkende gewesen sein dürfte. Eher überraschend ist der Befund, dass die nicht-tarifären Handelshindernisse „schädlicher“ auf Importe aus Drittstaaten gewirkt haben, außer im Falle des öffentlichen Beschaffungswesens, wo die Fragmentierung des Marktes den Intra-EU-Handel stärker behindert hat. Die Binnenmarktschaffung hat dies weitgehend beseitigt (Sapir 1996). *Buigues/Jacquemin* (1994) fanden, dass es einen positiven Zusammenhang zwischen

Exporten in die EU und ausländischen Direktinvestitionen (FDI) gibt (Komplementaritätsthese), und dass nicht-tarifäre Handelshindernisse eine signifikante Determinante vor allem für japanische, weniger für US-amerikanische Direktinvestitionen darstellten. Wenig Evidenz aus der Analyse der Handelsstrukturen gibt es für einen Binnenmarkteffekt hinsichtlich der Spezialisierungsmuster in der EU.

Am meisten profitiert von den Auslandsinvestitionen aus anderen EU-Staaten haben in der Regel zum einen die Benelux-Länder und zum anderen die peripheren Staaten Irland, Spanien und Portugal. Das bevorzugte Investitionsziel außereuropäischer Firmen war jedoch Großbritannien: 1990-1993 wurden dort 37 % aller Investitionen dritter Staaten in der EU getätigt (EU-Kommission 1997, S. 98).

Ein Großteil dieser Investitionen erfolgte in Form von *Unternehmenszusammenschlüssen* (Fusionen/Übernahmen). Eine Analyse im Auftrag der Kommission von 1990 kommt zum Schluss, dass „der bevorzugte Ansatz (...) in externem Wachstum durch Übernahme“ besteht, „weil das schneller geht und potentielle Konkurrenten ausschaltet“.⁵ Die Fusionskurve stieg gegen Ende der 80er Jahre steil an, ließ mit der einsetzenden Rezession leicht nach und blieb in den 90er Jahren auf hohem Niveau. Allein zwischen 1986 und 1990 sprang die Zahl der grenzüberschreitenden Fusionen und Übernahmen in Europa von 200 auf 2000, und der Wert der Abkommen verfünffachte sich (EU-Kommission 1994). Aber auch in dieser ersten Welle erfolgten 60% aller Unternehmenszusammenschlüsse *innerhalb* der Mitgliedsländer (EU-Kommission 1997, S. 99), wobei berücksichtigt werden muss, dass diese oft auf Druck ausländischer Konkurrenz zustande kamen. Im Durchschnitt ist der Marktanteil der vier führenden Hersteller pro Sektor im Zeitraum von 1987-1993 von 20,5 auf 22,8 % gestiegen; am stärksten in F&E-intensiven Branchen, in denen der Anstieg 6 % betrug, nämlich von 32,9 % auf 38,9 % (ebd., S. 102). *Brühlhart/Torstenson* (1996) fanden in ihrer empirischen Untersuchung des industriellen Konzentrationsprozesses in 11 EU-Ländern, dass die stärkste Konzentration in Sektoren stattgefunden hat, in denen am wenigsten Skaleneffekte erwartet worden waren (Textilindustrie, Kleider, Schuhe und andere Ledergüter).

(2) *Skaleneffekte* sind weder im Allgemeinen aufgetreten noch dort, wo sie vor allem erwartet worden sind. Wettbewerbspolitische Aspekte sind von großer Bedeutung für die Erklärung der realen Entwicklung: „Ursprünglich wurde geglaubt, dass mit dem Binnenmarkt beachtliche Gewinne von den Unternehmen erwirtschaftet würden, die ihre potenziellen Größenvorteile nutzen. Aber generell kann gesagt werden, dass sie dies nicht getan haben. Aus den Unternehmensbefragungen geht hervor, dass sich die Unternehmen ihren eigenen Aussagen nach mehr auf internes als externes Wachstum konzentriert haben, doch stimmt dies nicht mit der jüngsten Welle von Fusionen und Übernahmen überein. Die vermeintliche Konzentration auf inneres Wachstum steht auch im Widerspruch zu der Feststellung, dass die meisten EU-Unternehmen immer noch nicht das volle Potenzial der in ihrem Sektor möglichen Größenvorteile realisieren. Die Unternehmen behaupten zwar, dass sie die Chancen der Größenvorteile voll ausnutzen, faktisch wählen sie aber die einfachere Lösung der Fusionen und Übernahmen, um rentabel zu bleiben.“ (EU-Kommission 1997, S. 115 f)

Die Ergebnisse werfen grundsätzliche Fragen auf und verstärken die Zweifel hinsichtlich der Validität dieses integrations-theoretischen Konzeptes.

(3) Die integrationstheoretisch modellierten positiven Wachstumseffekte aus dem Binnenmarktprogramm hingen, wie gezeigt, zum großen Teil an der Variable „Wettbewerb“. Die Frage der *realen Wettbewerbseffekte* des Binnenmarktprojektes ist nicht einfach zu beantworten, es deutet aber wenig darauf hin, dass die Wirkungskanäle diejenigen waren, die in der ökonomischen Integrationstheorie und den Kommissionsberichten modelliert werden. Zum erwarteten Fall eines harten Preiswettbewerbs kam es nur in Ausnahmen, nicht einmal durchgängig zu einer EU-weiten *Preiskonvergenz*. Der Binnenmarkt dürfte, so die Einschätzung der Kommission, „die Annäherung der Preise im Lauf der Zeit geringfügig beschleunigt“ haben (ebd., S. 106, 113).

5 European Economy/Social Europe, Special Edition 1990, S. 56. Vgl. *Huffschnid* (1994).

Die Unternehmensbefragung der Kommission ergab, dass je nach Sektor 60–80 % der Unternehmen weder eine Zunahme der Zahl der Konkurrenten meldeten, noch sich einem stärkeren Preis- oder Qualitätswettbewerb ausgesetzt sahen (ebd., S. 110). Ein Großteil des dem Binnenmarktprojekt zugeschriebenen Effektes ist zudem auf die Unternehmen in Südeuropa zurückzuführen, die diesem auch Wirkungen zuschreiben, die wohl eher dem EU-Beitritt ihres Landes geschuldet sind. Es ist ein systematischer regionaler Effekt zu beobachten: Typischerweise meldeten Unternehmen aus peripheren Staaten die Zunahme der Zahl von Konkurrenten aus anderen EU-Ländern, während dies bei den Zentrumsländern fast immer solche von außerhalb des EU-Raumes sind.

Mehr Wettbewerb wurde im *Dienstleistungssektor* erwartet, da das Binnenmarktprogramm laut Kommission „die erste ernsthafte Attacke auf die Hindernisse für die Dienstleistungsfreiheit in Europa“ darstellte. In einigen Bereichen sind tief greifende Umstrukturierungen festzustellen, die wohl mit dem Binnenmarktprogramm zusammenhängen (Vertriebswesen, Telekommunikationsdienstleistungen, Luftverkehr). Diese waren jedoch eingebettet in einen komplexen Prozess aus technologischen Veränderungen, globalem Wettbewerb und einem Wechselspiel zwischen EU- und nationalen regulatorischen Reformen. Die Antworten der im Rahmen des *Single Market Review*-Prozesses befragten europäischen Dienstleistungsunternehmen sind aufschlussreich: Der Anteil derjenigen, die dem Binnenmarktprogramm *keine* Wirkung zuschreiben, liegt um 70 %, das ist höher als im Falle der Industrieunternehmen.

Ein starker Wettbewerbsimpuls wurde auch von der *Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens* erwartet; die Ergebnisse des *Single Market Review*-Prozesses deuten nicht darauf hin, dass dieser stattgefunden hat. Sowohl bei den Industrie- wie bei den Dienstleistungsunternehmen geben über 70 % an, dass diesbezüglich vom Binnenmarktprogramm keine Wirkung ausgegangen ist.⁶

(4) In der ökonomischen Integrations-*theorie* ist *Spezialisierung* der Volkswirtschaften aufgrund komparativer Vorteile eine Konsequenz aus der Marktintegration, und in allen Kommissionsprognosen wurde vom Binnenmarktprojekt eine Verstär-

kung eben dieser im EU-Raum erwartet, zumal gleichzeitig die Gemeinschaft um Spanien und Portugal erweitert worden war. Wie erwähnt, gibt es kaum Evidenz für einen solchen Prozess; zugenommen hat vor allem der Intra-Branchen-Handel. Die Kommission führt als Grund dafür geringe Skaleneffekte und suboptimale Wettbewerbsbedingungen an. Im Nachhinein wird das *Nichteintreten* solcher Effekte von der Kommission (1997, S. 95 f.), gerade im Hinblick auf die Währungsunion, positiv bewertet.

Die empirische Integrationsforschung bestätigte die Analyse der Kommission, dass das Binnenmarktprogramm keine signifikanten Spezialisierungseffekte ausgelöst hat (Sapir 1996). *Krieger-Boden* (1999) findet sogar, dass in vielen EU-Ländern für den Beginn der 80er Jahre eine gewisse wachsende Spezialisierung feststellbar ist, dies aber seit Mitte der 80er Jahre eher wieder rückläufig gewesen zu sein scheint. Am stärksten hat die Spezialisierung in den Ländern zugenommen, die ohnehin schon stark spezialisiert waren, nämlich Griechenland und Portugal.

(5) *Verteilungseffekte* sind schon angesprochen worden. Die regulatorischen Aspekte des Binnenmarktprogramms hatten länderspezifisch unterschiedliche Auswirkungen, was sich in vielen Bereichen belegen lässt, vom neuen System der Mehrwertsteuererhebung bis zur Erfassung der Handelsdaten. Die Ergebnisse des *Single Market Review*-Prozesses bieten darüber hinaus Evidenz dafür, dass auch die Wachstums- und Beschäftigungseffekte national unterschiedlich ausgefallen sind. Generell gilt, dass die sog. Niedrigkosten-Länder gegenüber den Hochkosten-Ländern gewonnen haben. Die Kommission schätzt, dass *EG 1992* zu einer Steigerung der Beschäftigung in der verarbeitenden Industrie um 5,11 % in Irland, um 1,5 % in Spanien und Portugal und um 0,76 % im Vereinigten Königreich und in Belgien geführt haben. Dagegen dürften Deutschland, Luxemburg, die Niederlande und Italien schätzungsweise um 2,51, 2,67, 1,89 bzw. 1,04 % mehr Arbeitsplätze in der verarbeitenden Industrie verloren haben, als es ohne das Binnenmarktprogramm der Fall gewesen wäre (EU-Kommission 1997, S. 124).

Ein beträchtlicher Teil des dem Binnenmarkt zugeschriebenen Wachstumseffektes geht zurück auf die deutlich über-

durchschnittliche wirtschaftliche Entwicklung in Irland, was sich in empirischen Untersuchungen immer wieder zeigt (Cambridge Econometrics 1997, S. 81).

Nach diesem Durchgang durch die Befunde der empirischen Integrationsforschung hinsichtlich der Effekte des Binnenmarktprojektes komme ich auf die Frage zurück, wie die Kommission das Nichteintreten der erwarteten „Kettenwirkung“ erklärt. Der Binnenmarktschaffung zuwider laufende Entwicklungen macht sie in Bezug auf den Abbau technischer Hürden geltend; allein zwischen 1992 und 1994 haben die Mitgliedstaaten laut Kommission (1997, S. 33) aufgrund der Meldepflicht für technische Vorschriften jährlich über 400 Gesetzesvorhaben in Brüssel angemeldet. Ungeachtet dessen, dass sich aus dem *Single Market Review*-Prozess eine Reihe von Evidenzen ergeben haben, die nicht mit dem integrationstheoretischen Modell von *Emerson et al.* übereinstimmen, sondern grundlegende integrationstheoretische Fragen aufwerfen, führt die Kommission (1997, S. 91) vor allem aber *konjunkturelle Gründe* an.

Emerson et al. hatten als Bedingung für die Realisierung der potenziellen Wachstumseffekte des Binnenmarktprojektes genannt, dass die durch die Kostensenkung freigesetzten Ressourcen wieder produktiv verwendet werden. Sie folgerten daraus, dass das Programm von einer aktiven makroökonomischen Politik begleitet werden müsse. Dass eine solche koordinierte Wirtschaftspolitik nicht mit dem Binnenmarktprojekt einher ging, hängt eng mit der Integrationsweise der 80er Jahre zusammen (dazu Ziltener 1999): Wachstum wurde fast ausschließlich von Liberalisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen im Verbund mit einer monetären Stabilisierungspolitik erwartet. Die wenigen embryonalen Institutionen und Verfahren, die in den 70er Jahren zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik auf EG-Ebene entwickelt worden waren, sind im Verlaufe der 80er Jahre aufgegeben worden. Die Vorschläge der Delors-Kommission zur Einrichtung einer „Wirtschaftsunion“ parallel zur Währungsunion waren in den Verhandlungen

⁶ Zu berücksichtigen ist, dass bei der Implementierung der Maßnahmen zur Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens die Mitgliedstaaten besonders langsam vorankamen.

zum Maastrichter Vertrag chancenlos. Dazu kamen integrationsexterne Faktoren wie der Gang der Weltkonjunktur und die Verstärkung der wirtschaftspolitischen Divergenzen in Europa im Gefolge der deutschen Wiedervereinigung.

5

Schlussfolgerungen

Was hat das Binnenmarktprogramm gebracht? Die integrationstheoretischen Modelle und Simulationen der Kommissionsberichte haben einen Prozess suggeriert, wie er offensichtlich weder in Wirkungstiefe oder -breite noch in der Art der Dynamik stattgefunden hat, wenn man von einigen wenigen Wirtschaftssektoren absieht, und auch in diesen geht der Effekt in den meisten Fällen auf mehrere Ursachen zurück, die nur zum Teil oder indirekt

mit EU-Politik zu tun haben. Misst man die Effektivität der EU-Politik am Eintreten der prognostizierten Effekte – geht man also davon aus, dass diese unter den von den Berichten angegebenen Bedingungen hätten eintreten können –, dann ist eine negative Bilanz der EU-Politik unvermeidlich. Die potenziellen Gewinne wären danach „verspielt“ worden. Versteht man die Politik der EU hingegen als aus verschiedenen politischen Agenden zusammengesetzt, dann muss differenziert werden. Eine (wirtschaftliche) Bilanz der europäischen Integration der 80/90er Jahre dürfte aus der Sicht der weltmarkt- und auf den europäischen Binnenmarkt orientierten europäischen Unternehmen wohl überwiegend positiv ausfallen, ihre Forderungen nach der Schaffung einer „home base“ zur Erhaltung bzw. zum Ausbau ihrer Wettbewerbsfähigkeit wurden weitgehend erfüllt. Auch für die nationalen und regionalen Gewinner des Standort- und Regimewett-

bewerbs und der Transfersysteme ist zweifelsfrei die „Rechnung aufgegangen“. Neben Wettbewerbsfähigkeit waren Wachstum und Beschäftigung die wirtschaftspolitischen Leitwerte der EU-Kommission (1993); ob der Integrationsprozess hinsichtlich dieser zwei Dimensionen in den 80/90er Jahren einen positiven Nettoeffekt im EU-Raum hatte, ist vor dem Hintergrund der hier präsentierten empirischen Evidenzen fraglich. Was in den Kommissionsberichten als Voraussetzung für die Realisierung der Wachstums- und Beschäftigungseffekte genannt worden ist, nämlich eine griffige Wettbewerbspolitik und eine koordinierte, wachstumsorientierte makroökonomische Politik auf europäischer und nationaler Ebene, ist nicht in Sicht. Damit dürften auch die Weichen für die Wachstums- und Beschäftigungswirkung der Vertiefung und Erweiterung der europäischen Integration in den kommenden Jahren gestellt sein.

LITERATUR

- Bornschiefer, V.** (Hrsg.) (2000): *State-building in Europe. The Revitalization of European Integration*, Cambridge
- Bornschiefer, V./Herkenrath, M./Ziltener, P.** (2003): Politische Klubs als Tauschgemeinschaft: Eine Untersuchung der Konvergenz der Mitglieder der Europäischen Union im Vergleich zu Nichtmitgliedern, in: Plümper, T. (Hrsg.), *Politische Integration*, im Erscheinen
- Breit, E.** (Hrsg.) (1988): *Europäischer Binnenmarkt: Wirtschafts- oder Sozialraum?*, Bonn
- Breit, E.** (Hrsg., 1989): *Für ein soziales Europa – Binnenmarkt '92*, Köln
- Brühlhart, M./Torstensson, J.** (1996): *Regional Integration, Scale Economies and Industry Location in the European Union*, Centre for Economic Policy Research (CEPR) Discussion Paper 1435, London
- Buigues, P./Jacquemin, A.** (1994): *Foreign Investment and Exports to the European Community*, in: Mason, M./Encarnation, D. (Hrsg.), *Does Ownership Matter?*, Oxford, S. 163-204
- Cambridge Econometrics** (1997): *Regional Growth and Convergence, The Single Market Review, Subseries VI: Vol. 1*, Luxemburg
- Cecchini, P.** (1988), *EUROPA '92. Der Vorteil des Binnenmarktes*, Baden-Baden
- Davenport, M.** (1982): *The Economic Impact of the EEC*, in: Boltho, A. (Hrsg.), *The European Economy: Growth and Crisis*, Oxford
- EG-Kommission** (1985): *Weißbuch Vollendung des Binnenmarktes* [KOM (85) 310 endg.]
- EG-Kommission** (1988): *The Economics of 1992*, *European Economy* 35, March 1988
- EG-Kommission** (1990): *Industriepolitik in einem offenen und wettbewerbsorientierten Umfeld: Ansätze für ein Gesamtkonzept* [KOM (90) 556 endg.], *EG Bulletin*, Beilage 3/1991
- Emerson, M./Aujean, M./Catinat, M./Goybet, P./Jacquemin, A.** (1988): *The Economics of 1992. The E.C. Commission's Assessment of the Economic Effects of Completing the Internal Market*, Oxford
- EU-Kommission** (1993): *Weißbuch Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung* (KOM (93) 700 endg.), *EG Bulletin*, Beilage
- EU-Kommission** (1994): *Competition and Integration: Community Merger Control Policy*, in: *European Economy*, 57, S. 1-77
- EU-Kommission** (1997): *Der Binnenmarkt und das Europa von morgen*, vorgelegt von M. Monti, Luxemburg
- Europäisches Gewerkschaftsinstitut (EGI)** (1988): *Die soziale Dimension des Binnenmarktes, Teil 1: Beschäftigung*, Brüssel
- Europäischer Gewerkschaftsbund (EGB)** (1988): *Anhang zum Tätigkeitsbericht 85/87*, Brüssel
- Green-Cowles, M.L.** (1995): *Setting the Agenda for a New Europe: The ERT and EC 1992*, in: *Journal of Common Market Studies*, 33 (4), S. 501-526
- Heine, M./Kisker, K.-P./Schikora, A.** (Hrsg.) (1992): *Schwarzbuch EG-Binnenmarkt. Die vergessenen Kosten der Integration*, 2. Auflage, Berlin
- Huffschmid, J.** (1994): *Wem gehört Europa? Wirtschaftspolitik und Kapitalstrategien in Europa*, Heilbronn
- Jacquemin, A./Sapir, A.** (1988): *International Trade and Integration of the European Community: An Econometric Analysis*, in: *European Economic Review*, 32/7, S. 1439-1449
- Krieger-Boden, C.** (1999): *Nationale und regionale Spezialisierungsmuster im europäischen Integrationsprozeß*, in: *Die Weltwirtschaft*, 2, S. 234-254
- Neven, D.J./Röller, L.-H.** (1991): *European Integration and Trade Flows*, in: *European Economic Review*, 35/6, S. 1295-1309
- Padoa-Schioppa, T./Emerson, M./King, M./Milleron, J.-C./Paelinck, J./Papademos, L./Pastor, A./Scharpf, F.** (1988): *Effizienz, Stabilität und Verteilungsgerechtigkeit. Eine Entwicklungsstrategie für das Wirtschaftssystem der Europäischen Gemeinschaft*, Wiesbaden
- Pelkmans, J.** (1992): *EC 92 as a Challenge to Economic Analysis*, in: S. Borner/H. Grubel (Hrsg.), *The European Community after 1992. Perspectives from the Outside*, London, S. 3-28
- Platzer, H.-W.** (1991): *Gewerkschaftspolitik ohne Grenzen? Die transnationale Zusammenarbeit der Gewerkschaften im Europa der 90er Jahre*, Bonn
- Sandholtz, W.** (1993): *Choosing Union: Monetary Politics and Maastricht*, in: *International Organization* 47/1, S. 1-39
- Sapir, A.** (1996): *The Effects of Europe's Internal Market Program on Production and Trade: A First Assessment*, in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, 132(3), S. 457-475
- Schubert, L.** (1989): *Der Binnenmarkt 1992 – Chance und Herausforderung*, in: *WSI Mitteilungen*, 10, S. 566-575
- Siebert, H.** (Hrsg.) (1990): *The Completion of the Internal Market*, Tübingen
- Ziltener, P.** (1999), *Strukturwandel der europäischen Integration. Die Europäische Union und die Veränderung von Staatlichkeit*, Münster
- Ziltener, P.** (2001), *Wirtschaftliche Effekte der europäischen Integration – Theoriebildung und empirische Forschung*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG) Working Paper 01/7, Köln (www.mpi-fg-koeln.mpg.de)