

## Der Europäische Binnenmarkt – Bestandsaufnahme und Ausblick

### Die Lissabon-Strategie

Fünf Jahre sind vergangen, seit der Europäische Rat sein strategisches Ziel für dieses Jahrzehnt formulierte: Bis 2010 solle Europa der wettbewerbsfähigste und dynamischste wissensbasierte Wirtschaftsraum der Welt werden, mit nachhaltigem Wirtschaftswachstum, mehr und besseren Arbeitsplätzen und verbessertem sozialem Zusammenhalt.

Das Lissabon-Paket von 2000 bestand aus 28 Haupt- und 120 untergeordneten Zielen; dabei wurden insgesamt 117 verschiedene Indikatoren definiert. Das Berichterstattungssystem führte dazu, dass von den Mitgliedstaaten jährlich insgesamt 300 Berichte abgefasst werden mussten, die im Grunde kaum jemand liest. Die wachsende Unsicherheit über die wirtschaftliche Lage Europas hat das Vertrauen in diese Strategie nicht gefördert.

### Wo steht Europa heute im Licht der Lissabon-Ziele?

Die bisherigen Resultate sind hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Das durchschnittliche jährliche Wirtschaftswachstum bleibt mit 2% deutlich unter den in der Lissabon-Agenda anvisierten 3%. Selbst wenn die schwache wirtschaftliche Entwicklung zum Teil die zyklische Abwärtsbewegung weltweit und in Europa widerspiegelt, so muss auch die zögerliche Umsetzung der Strukturreformen als ein Grund genannt werden.

Die Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen in der EU stagnieren nahezu. Wenn sich der derzeitige Trend fortsetzt, werden diese Investitionen im Jahr 2010 bei 2,2% des BIP liegen, also deutlich unter dem vereinbarten Ziel von 3%. Desgleichen gibt der Rückgang der Arbeitsproduktivität in den EU-15-Staaten Anlass zur Sorge. Dies liegt zum Teil an geringeren Investitionen in die Verbesserung der Kapitalausstattung, vor allem aber an einer deutlichen Verlangsamung des tech-

nologischen Fortschritts (gemessen als Wachstumsrate der totalen Faktorproduktivität). Alles in allem ergibt dies, dass das Produktionswachstum in Europa bereits seit Mitte der neunziger Jahre unter dem der USA liegt.

### Gründe für den ausbleibenden Erfolg der Lissabon-Strategie

Der Bericht der so genannten Kok-Gruppe vom November 2004 nennt im Wesentlichen zwei Gründe für den geringen Erfolg der Lissabon-Strategie: Zum einen war die Agenda der Lissabon-Strategie zu umfangreich, es gab widersprüchliche Prioritäten, und die Koordination unter den Mitgliedstaaten war gering. Zum anderen wurden die Reformen in den Mitgliedstaaten nicht in ausreichendem Maße umgesetzt, die Ziele wurden nicht mit dem notwendigen Engagement seitens der Regierungen verfolgt.

Angesichts dieser ernüchternden Halbzeitbilanz stellt sich die Frage, ob es noch sinnvoll ist, die Lissabon-Strategie weiter zu verfolgen? Auch wenn aufgrund der unzulänglichen Erreichung der Ziele nun Unzufriedenheit herrscht, braucht Europa auch künftig eine koordinierende Strategie für strukturelle Reformen. Aufgrund struktureller Schwächen und mangelnder Wettbewerbsfähigkeit ist das europäische Wirtschaftswachstum zu gering, und die Schaffung neuer Arbeitsplätze fällt schwer.

### Europa vor großen Herausforderungen

Dabei sind Strukturreformen überragend wichtig angesichts der großen Herausforderungen, vor denen Europa steht: Insbesondere zwei Gründe erfordern ein schnelles Handeln: Unsere Bevölkerungszahl wächst sehr langsam, während wir gleichzeitig ein stetiges Altern der Bevölkerung beobachten. Beides führt dazu, dass die Zahl der Menschen in erwerbsfähigem Alter abnimmt. Nach Schätzungen der EU-Kommission würde alleine da-



Alexander Schaub\*

\* Dr. Alexander Schaub ist seit September 2002 Generaldirektor »Binnenmarkt und Dienstleistungen« bei der Europäischen Kommission, für die er seit über 30 Jahren tätig ist, und arbeitet unter der politischen Verantwortung von Kommissar Charlie McCreevy.

durch das potentielle Wirtschaftswachstum von heute 2 bis  $2\frac{1}{4}\%$  auf etwa  $1\frac{1}{4}\%$  fast halbiert, wenn weitere Struktur-reformen nicht in Angriff genommen werden. Berücksichtigt man zudem, dass im gleichen Zeitraum die altersbezogenen Kosten deutlich ansteigen werden, dann ist dies ein zusätzlicher Grund zur Sorge.

Zum anderen muss Europa auf die immer rascher voranschreitende Globalisierung reagieren. Zwar bietet diese den europäischen Unternehmen verstärkt Chancen, bedeutet aber gleichzeitig auch, dass sie sich dem wachsenden internationalen Konkurrenzdruck stellen müssen. Dabei stammt die Konkurrenz nicht nur aus den USA oder aus Japan, sondern in zunehmendem Maße aus den aufsteigenden Schwellenländern, vor allem China, Indien und Brasilien. Im Vergleich zu früher stehen mehr Wirtschaftsbereiche im internationalen Wettbewerb. Nicht nur arbeitsintensive Branchen, auch High-Tech-Industrien und Dienstleistungen sehen sich zunehmendem Wettbewerbsdruck ausgesetzt.

Es ist verständlich, wenn viele Bürger angesichts der voranschreitenden Globalisierung unruhig werden, einen Schutzreflex entwickeln und am liebsten nur defensiv reagieren würden. Deshalb ist es in dieser Situation Aufgabe der Politik, die Bürger davon zu überzeugen, dass wir unsere Errungenschaften – zum Beispiel im Bereich der Sozialsysteme – nur dann erhalten können, wenn wir uns den Herausforderungen stellen. Machen wir uns nichts vor: Wir können uns dem notwendigen Wandel nicht verschließen, die Welt wird sich auf jeden Fall verändern. Wir können jedoch sicherstellen, dass die Veränderungen soweit wie möglich von uns mitgestaltet werden.

#### *Neuaustrichtung der Lissabon-Strategie im Frühjahr 2005*

Im Februar 2005 hat die EU-Kommission daher eine Neuaustrichtung der Lissabon-Strategie vorgeschlagen. Dabei sollen die Anstrengungen der Europäischen Union auf drei zentrale Aufgaben konzentriert werden:

- vermehrte Investitionen in Wissen und Innovation für ein verstärktes, dauerhaftes Wachstum;
- Stärkung der Anziehungskraft Europas für Investoren und Arbeitskräfte; sowie
- Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen.

Aus den vergangenen Jahren wissen wir, dass das Ausbleiben der Erfolge der Lissabon-Strategie großteils darauf zurückzuführen ist, dass geplante Initiativen nicht umgesetzt wurden. Die neu ausgerichtete Lissabon-Strategie hat daher zum Ziel, die Mitgliedstaaten und auch die europäischen Sozialpartner stärker einzubinden, damit sie ihrer Verantwortung gerecht werden und aktiv an der Umsetzung der Strategie mitarbeiten. Dadurch wird auch das Ziel einer kohärenten und in sich schlüssigen Strategie leichter erreicht.

Konkret bedeutet dies, dass die Europäische Kommission in einem einzigen Dokument (Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung) ihre Empfehlungen zusammenfasst. Diese beziehen sich auf die Grundzüge der Wirtschaftspolitik sowie auf die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen. Auf Basis dieser Leitlinien werden die Mitgliedstaaten dann nationale Reformprogramme entwerfen, die jeweils mit den Interessengruppen diskutiert werden. In jährlichen Berichten informieren die Mitgliedstaaten über die Fortschritte bei der Umsetzung der Reformprogramme. Diese Berichte werden von der Kommission zusammengefasst, und der Europäische Rat wird über eine mögliche Anpassung der Leitlinien beraten.

Die positiven Auswirkungen einer Umsetzung der Ziele von Lissabon sind durch verschiedene Untersuchungen belegt. In einer aktuellen Analyse der Kommission werden einige der Vorteile aufgezeigt. Die Lissabon-Reformen könnten, wenn sie vollständig umgesetzt sind, das Wachstumspotential um 0,75 Prozentpunkte erhöhen; dabei würden Reformen im Bereich Produktion und Arbeitsmarkt allein schon die jährliche Wachstumsrate um einen halben Prozentpunkt steigern. Weiteres Wachstum würde durch Investitionen in neues Wissen erzielt.

#### *Die Bedeutung des europäischen Binnenmarktes*

Die Lissabon-Strategie setzt vor allem auf einen gut funktionierenden europäischen Binnenmarkt. Die Öffnung nationaler Märkte und die Beseitigung von Handelshemmnissen führen zwar zu verstärktem Wettbewerb, bedeuten aber auch größere Chancen. Mehr Wettbewerb treibt die Unternehmen zu mehr Innovationsaktivitäten. Und innovative Unternehmen mit Zugang zu einem großen Binnenmarkt wachsen schneller und schaffen mehr und bessere Arbeitsplätze. Auf diese Weise werden die Unternehmen zudem in die Lage versetzt, im weltweiten Wettbewerb zu bestehen. Dies führt letztendlich zu mehr Wohlstand und besserer Lebensqualität. Der Binnenmarkt ist somit das Herzstück der Lissabon-Agenda.

Im Laufe der Jahre hat die Europäische Union einen komplexen rechtlichen Rahmen geschaffen, der weiterhin für wirtschaftliche Entwicklung und Umweltschutz sorgt und den Sozialstandard verbessert. Das bereits bestehende Legislativprogramm für den europäischen Binnenmarkt wird kontinuierlich aktualisiert. Aber Binnenmarkt ist keineswegs gleichzusetzen mit immer mehr rechtlichen Vorschriften.

#### *Zukunft des Binnenmarktrechts: Weniger und besser*

Um die Qualität der Binnenmarktvorschriften einschneidend zu verbessern, sollen alle bestehenden Vorschriften regelmäßig überprüft und bewertet werden: Werden die

mit den Vorschriften angestrebten Ziele erreicht? Sind sie noch miteinander konsistent? Stehen die Interventionen des Gesetzgebers im richtigen Verhältnis zu den angestrebten Zielen, so dass die Belastung für Bürger und Unternehmen begrenzt bleibt? Gibt es Bereiche, in denen europäische Rechtsetzung vereinfacht werden kann? Und gibt es nicht auch Binnenmarktvorschriften, die ganz aufgehoben werden sollten?

Sollte sich bei der Bewertung herausstellen, dass bestimmte Vorschriften strengen Qualitätskriterien nicht genügen oder für den Binnenmarkt Probleme schaffen, dann muss für Abhilfe gesorgt werden. Bei Vorschlägen für neue Rechtsvorschriften wird nur noch äußerst selektiv vorgegangen. Jede neue Rechtsvorschrift wird strikt auf ihre Notwendigkeit hin überprüft und nur noch dann verabschiedet, wenn sie hohen Qualitätsanforderungen im Rahmen von Folgeabschätzungen genügt. Dieser neue Ansatz ist eng mit dem Ziel der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit verknüpft.

Das Potential des Binnenmarktes voll auszuschöpfen ist jedoch keineswegs nur eine Frage europäischer Entscheidungsfindung. Maßnahmen allein auf der EU-Ebene reichen natürlich nicht aus: Es bedarf auch einer geänderten Einstellung in den Mitgliedstaaten, die »europäischer« denken und handeln und ihre Verwaltungspraxis entsprechend ändern müssen. In enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten muss sichergestellt werden, dass bessere Rechtssetzungsgrundsätze in der gesamten Europäischen Union durchgängig von allen Gesetzgebern angewandt werden. Die Umsetzung der europäischen Rechtsvorschriften durch die Mitgliedstaaten und nationale Regelungen haben oft nicht nur unmittelbare Auswirkungen für die eigenen Unternehmen und Bürger, sondern auch für die Unternehmen und Bürger in den anderen Mitgliedstaaten der Union.

Die europäischen Unternehmen würden solch eine Umorientierung nachdrücklich begrüßen: Wirtschaftsverbände machen immer wieder die Erfahrung, dass innerstaatliche Gesetze und Verwaltungspraktiken häufig gegen die Grundsätze des Binnenmarktes verstoßen. So hat eine UNICE-Befragung ergeben, dass mehr als die Hälfte der Mitglieder ihre Produkte anpassen muss, um sie in mehr als einem Mitgliedstaat verkaufen zu können; fast die Hälfte der Befragten muss ihre Produkte immer noch mehrfachen Prüfverfahren unterziehen, um sie auf mehreren Märkten in den Verkehr bringen zu können. Auch Dienstleister haben mit kostenaufwändigen und häufig widersprüchlichen nationalen oder lokalen Regelungen zu kämpfen. Nicht über den nationalen Tellerrand hinauszuschauen hat schwerwiegende Folgen für die Wachstumsperspektiven der europäischen Wirtschaft. Es ist kein Zufall, dass Volkswirtschaften von Mitgliedstaaten mit einer soliden Binnenmarktintegration in aller Regel wettbewerbsfähiger und dynamischer sind. In die-

sem Zusammenhang verdienen Initiativen zur Beseitigung von Hindernissen für Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten – wie Dänemark sie auf den Weg gebracht hat – höchstes Lob. Sie sollten Modellcharakter für andere Mitgliedstaaten haben: Dänemark hat kürzlich eine Arbeitsgruppe für den Binnenmarkt eingerichtet (TIM), die nationale Vorschriften auf ihre Vereinbarkeit mit den Grundsätzen des Binnenmarktrechts prüfen soll. Positive Ergebnisse liegen bereits vor.

#### *Umsetzung von Binnenmarktrichtlinien*

Der Binnenmarkt erreicht mittlerweile ein neues Entwicklungsstadium. In vielen Bereichen, insbesondere dem Warenhandel, ist er ausgereift. Das Umsetzungsdefizit, also der durchschnittliche Prozentsatz an geltenden Binnenmarktrichtlinien, welche die einzelnen Mitgliedstaaten nicht fristgerecht umgesetzt haben, beträgt nach dem letzten Stand 1,9%. Damit wurde das zweitbeste Resultat seit vielen Jahren erzielt. Elf Mitgliedstaaten haben bereits die Vorgabe eines Umsetzungsdefizits von unter 1,5% erfüllt. Deutschland hat hier in beeindruckender Weise gezeigt, dass selbst in kurzer Frist Fortschritte erreicht werden können: Letztes Jahr noch eines der Schlusslichter, zählt es heute zur Spitzengruppe mit einem Umsetzungsdefizit von nur noch 1,4%. Leider hat parallel die Zahl der Vertragsverletzungen eher zugenommen, ein Indiz, dass die Richtlinien noch allzu oft fehlerhaft angewandt werden. Das Gesamtergebnis in diesem Bereich sollte jedoch nicht klein geredet, sondern daran gearbeitet werden, dass sich der positive Trend bei der Umsetzung von Binnenmarktrichtlinien fortsetzt.

#### *Konsumenten profitieren von weiterer Integration der Finanzmärkte*

Im Bereich der Finanzdienstleistungen müssen weitere Anstrengungen unternommen werden, damit die Verbraucher in Europa tatsächlich voll von der Integration der Finanzmärkte profitieren können. Dabei steht vor allem die korrekte Umsetzung der Vorschriften im Vordergrund, die infolge des »Aktionsplans für Finanzdienstleistungen« angenommen wurden. Das politische Funktionieren des neu geschaffenen Systems muss sicherstellt werden. Zusätzliche Initiativen sollten vor allem auf dem Gebiet des grenzübergreifenden Zugangs zu Finanzdienstleistungen für Privatkunden und für die Vermögensverwaltungsbranche ergriffen werden. Der europäische Markt der Finanzdienstleistungen für Privatkunden ist nach wie vor zu stark fragmentiert. Die Kommission wird hier beispielsweise nach Mitteln und Wegen suchen, wie Bankkonten verbraucherfreundlicher gestaltet werden können. In der Folge könnten Verbraucher europaweit nach den besten Sparplänen, Hypotheken, Versicherungs- oder Pensionsprodukten suchen. Neue Rechtsvorschriften wird es jedoch nur dann geben, wenn sie einen deutlichen wirtschaftlichen Nutzen versprechen.

*Integration der Beschaffungsmärkte bietet enorme Einsparmöglichkeiten*

Die verstärkte Anwendung der gemeinschaftlichen Vergabevorschriften ist von größter wirtschaftlicher Bedeutung. Öffentliche Stellen, die ihre Beschaffungen auf der Grundlage dieser Vorschriften durchführten, haben ungefähr ein Drittel weniger für ihre Einkäufe bezahlt als Behörden, die die Regeln nicht angewandt haben. Italien schätzt, dass es im Jahr 2003 bei seinen Beschaffungen mit einem Gesamtwert von 23 Mrd. € bereits 3,7 Mrd. € eingespart hat. Irland rechnet damit, dass es allein im Wege der elektronischen Beschaffung in den nächsten fünf Jahren 1 Mrd. € einsparen kann. Eine weitere Öffnung der Vergabemärkte würde Handel, Produktivität und Wachstum fördern. Darüber hinaus könnte sie zur Gesundung der Staatsfinanzen beitragen: Würden die EU-15-Staaten nur 10% der jetzigen Kosten für öffentliche Aufträge einsparen, könnten sie alle allein dadurch die im Wachstums- und Stabilitätspakt festgelegte Defizitgrenze einhalten.

Nationale Behörden sind jedoch häufig versucht, inländische Unternehmen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu bevorzugen. Insbesondere mangelt es weiterhin an Transparenz in den Ausschreibungen. Der Anteil der im Amtsblatt der EU veröffentlichten Ausschreibungen am Gesamtwert des öffentlichen Auftragswertes hat zwar ständig zugenommen, beträgt bisher aber lediglich 16%.

**Ausblick**

Es gibt viele Gründe, optimistisch zu sein. Europa hat seine Stärken. Schon vor der Erweiterung war der europäische Binnenmarkt der größte in der Welt. Heute bietet er noch mehr Potential. Er ist untermauert von einer einheitlichen Währung, die eine vertiefte Integration – zumindest für die Euro-Staaten – erleichtert. Der wachsende internationale Konkurrenzdruck treibt Unternehmen zu kontinuierlicher Innovation, die notwendig ist, wenn wir tatsächlich eine echte Wissensgesellschaft werden und auf den Weltmärkten bestehen wollen.

In vielerlei Hinsicht gereicht es uns zum Vorteil, dass sich die Quelle unseres komparativen Vorteils verlagert. Entwicklung und Verwertung von Wissen spielt heute eine dominierende Rolle bei der Schaffung von Wohlstand. Hier liegt unsere Chance. Das Niveau unserer allgemeinen Ausbildung ist hoch. Unsere Wissenschaft ist historisch gut entwickelt. Und einige Mitgliedstaaten stehen bereits in der Spitzengruppe weltweiter Ranglisten der Wettbewerbsfähigkeit. Wenn wir als Partner stärker zusammenarbeiten – die Mitgliedstaaten untereinander und mit der Europäischen Kommission –, können wir die Herausforderungen glänzend bestehen.