

Beitrag für den Wirtschaftsdienst

20 Jahre Europäischer Binnenmarkt: Auswirkungen auf den Handel

Die europäische Nachkriegszeit ist gekennzeichnet durch eine Abfolge von Integrationsschritten, mit denen die Mitgliedsländer der Europäischen Union nach und nach auf bedeutende Teile ihrer nationalen Souveränität verzichteten. Zwar lässt sich grundsätzlich argumentieren, dass die Vorteile des „Zusammenwachsens“ wohl – unter dem Strich – eindeutig überwiegen dürften, schließlich sind nicht nur viele Regelungen unverändert in Kraft, sondern die Integration wurde sogar über Jahrzehnte hinweg weiter vorangetrieben. Dennoch wäre aus wirtschaftspolitischer Sicht eine belastbare Analyse der Auswirkungen einzelner Integrationsschritte, die dann auch möglichst eine konkrete Kosten-Nutzen-Bewertung von verschiedenen Vorschlägen erlaubt, wünschenswert.

Empirisch wird eine solche Quantifizierung allerdings durch zumindest zwei Aspekte erheblich erschwert. Erstens erstrecken sich die Integrationsbestrebungen in Europa auf viele Politikbereiche. Da zudem einige Maßnahmen in engem zeitlichem Abstand implementiert wurden, ist eine isolierte Betrachtung der jeweiligen Effekte nur schwer möglich. Berger und Nitsch (2008) veranschaulichen diesen Punkt für Schätzungen der Handelseffekte der Europäischen Währungsunion. Während eine Reihe von empirischen Ergebnissen suggerieren, dass sich die Handelsbeziehungen zwischen den Mitgliedsländern nach der Einführung einer gemeinsamen Währung, des Euro, spürbar intensiviert haben, zeigen Berger und Nitsch (2008), dass der Handel bereits vor der Euro-Einführung kontinuierlich zugenommen hat. Der Wegfall des Währungsrisikos ging deshalb vor allem mit einer Fortsetzung eines zuvor bereits etablierten Integrationstrends einher.

Daneben wird die Analyse, zweitens, durch die schrittweise geographische Ausweitung der Europäischen Union beeinträchtigt. Angesichts des Anstiegs in der Anzahl der EU-Mitgliedsländer, und der gleichzeitigen Gewährung wichtiger Präferenzen an ausgewählte Nichtmitglieder, wie z. B. im Rahmen des Europäischen Wirtschaftsraums, wird es immer schwieriger, ein plausibles Vergleichssample an Ländern zu definieren, das ähnliche Merkmale, wie die EU-Länder aufweist, aber nicht an deren Integrationsprojekten teilnimmt. Fehlt aber ein solcher Vergleichsmaßstab („counterfactual“) lassen sich die Integrationswirkungen europäisch ausgerichteter politischer Initiativen und Beschlüsse letztlich nur schwer identifizieren.

Bei einer Bewertung der Auswirkungen des Europäischen Binnenmarktes auf die Außenhandelsmuster der beteiligten Länder sind zudem eine Reihe praktischer Probleme zu berücksichtigen.

Ein wichtiger Aspekt betrifft die Datenerhebung. Typischerweise werden Volumen und Wert international gehandelter Waren zum Zeitpunkt des Grenzübertritts mit Hilfe der Zollerklärung erfasst. Sobald jedoch sämtliche Handelschranken und Grenzkontrollen entfallen, worauf die Schaffung eines gemeinsamen „Binnen“marktes ja abzielte, steht diese

Datenquelle nicht länger zur Verfügung. Ersatzweise werden nunmehr für den „Intrahandel“ die Meldungen der Unternehmen herangezogen, die ihre Auslandslieferungen innerhalb des Europäischen Binnenmarktes anzeigen, nicht zuletzt um die darauf gezahlte Mehrwertsteuer erstattet zu bekommen. Zwar war zu befürchten, dass diese Umstellung in der Erhebungsmethode möglicherweise zu einem (einmaligen) Bruch in der Datenreihe zum Zeitpunkt der Einführung führen könnte; tatsächlich jedoch ging sie mit einer beträchtlichen Verzerrung der innereuropäischen Handelsdaten in den Folgejahren einher. Auslöser dafür waren betrügerische Aktivitäten in erheblichem Umfang, die vor allem zu einer künstlichen Aufblähung des „Intrahandels“ geführt haben.¹ Die Verzerrungen waren teilweise so massiv, dass z. B. in Großbritannien die veröffentlichten Daten für das Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts um bis zu 0,2 Prozentpunkte niedriger ausfielen, als das britische Office for National Statistics im Jahr 2003 die Außenhandelsdaten für den Mehrwertsteuerbetrug korrigierte.²

Ein weiterer Aspekt, der bei einer Analyse der Außenhandelsdaten zu berücksichtigen ist, ist die Beeinflussung der Handelsmuster durch andere Faktoren. Dazu gehört u.a. die Wirtschaftskraft der Handelspartner: dynamisch wachsende Regionen werden wohl tendenziell sowohl als Absatzmarkt als auch als Lieferant stärker an Bedeutung gewinnen. Vor diesem Hintergrund greift auch die einfache Kalkulation der Anteile des intraregionalen Handels, also jenes Anteils des Außenhandels, der innerhalb der eigenen Region abgewickelt wird, zu kurz. So ist z. B. die im internationalen Vergleich außerordentlich große Bedeutung des innereuropäischen Handels nicht zuletzt auf die räumliche Nähe einer großen Anzahl potenter Handelspartnern zurückzuführen. Gleichzeitig ist der zuletzt rückläufige Anteil des innereuropäischen Handels vor allem Ausdruck der wachsenden Bedeutung außereuropäischer Handelspartner.

Zwar wird typischerweise versucht, für solche Standarddeterminanten des Handels mit Hilfe eines Gravitationsmodells zu korrigieren. Dennoch können Sonderfaktoren das Bild verzerren. So könnte der zunehmende Trend, die Wertschöpfungskette in der Produktion auf mehrere, in unterschiedlichen Ländern befindliche Standorte auf zu splitten („vertikale Spezialisierung“), den Handel innerhalb Europas überproportional stark beflügelt haben. Auch das Problem der ordnungsgemäßen Zuordnung von Lieferungen, die zunächst am Ankunftsort der Schiffsladung verbucht werden, um dann in andere Länder weitertransportiert zu werden („Rotterdam Effekt“), trifft Europa in besonderem Maße.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass auch vermeintlich einfache Regelungen, wie der pauschale Wegfall aller Handelsbarrieren, in der Praxis Schwierigkeiten bei der

¹ Zwei Muster des Mehrwertsteuerbetrugs sind verbreitet. Beim Erwerbsbetrug („acquisition fraud“) werden die Waren regulär ohne Mehrwertsteuer importiert und dann auf dem Heimatmarkt einschließlich Mehrwertsteuer verkauft. Statt jedoch die Mehrwertsteuer an das Finanzamt abzuführen, verschwindet der Importeur, so dass aufgrund der ausbleibenden Mehrwertsteueranzeige auch der Import unerfasst bleibt. Eine ausgeklügeltere Variante des Mehrwertsteuerbetrugs ist der Karussellhandel („carousel fraud“), bei dem nach einer Reihe von Transaktionen, die importierten Waren wieder re-exportiert werden und dadurch möglicherweise sogar erneut im Herkunftsland ankommen. Für eine ausführlichere Beschreibung, siehe Baldwin (2006).

² Für Details, siehe <http://www.statistics.gov.uk/pdfdir/qnabrief0903.pdf>. Eine ausführlichere Diskussion findet sich z. B. in Ruffles, Tily, Caplan und Tudor (2003).

Implementierung aufwerfen können. So gibt es häufig einen zeitlichen Spielraum bei der Umsetzung dieser Beschlüsse. Die Europäische Kommission verfolgt z. B. in regelmäßigen Abständen, in welchem Maße die Absprachen bezüglich des Binnenmarktes auch tatsächlich Einzug in die nationale Gesetzgebung gehalten haben.³ Gleichzeitig kann sich beispielsweise herausstellen, dass auch nach dem Abbau sämtlicher formaler Grenzbarrieren einige Faktoren den grenzüberschreitenden Handel nach wie vor behindern, wie z. B. länderspezifische Unterschiede bei technischen Regulierungen und Standards. Um dieser Entwicklung Rechnung zu tragen und das Funktionieren des Gemeinsamen Binnenmarktes sicherzustellen, werden von der Europäischen Kommission kontinuierlich weitere Maßnahmen ergriffen. Zum Stichtag 1. April 2012 waren deshalb insgesamt 1.393 Direktiven und 1.613 Richtlinien in Kraft, um einen einheitlichen Binnenmarkt zu gewährleisten.⁴

Vor dem Hintergrund all dieser Probleme ist eine konkrete Bewertung der Effekte des Europäischen Binnenmarktes schwierig. Hinzu kommt, dass sich auch unterschiedliche Ansätze wählen lassen, um die Wirkungsweise eines Gemeinsamen Binnenmarktes näher zu beleuchten, die nicht unbedingt ein einheitliches Ergebnis liefern müssen.

Ein möglicher Ansatz, um den Integrationserfolg zu quantifizieren, ist z. B. die Analyse von Preisdifferenzen: der Abbau von Handelsbarrieren sollte letztendlich dazu führen, dass die Preisunterschiede zwischen den nationalen Märkten kleiner werden. Tatsächlich basierte der von der Europäischen Kommission zeitweilig ermittelte ‚Internal Market Index‘, der den gewichteten Durchschnitt von 12 verschiedenen Indikatoren darstellte, etwa zur Hälfte auf Preisdaten.⁵ Während die Ermittlung von Preisdifferenzen und Preisspannen lange Zeit wichtige Rückschlüsse für die Funktionsweise des Binnenmarktes lieferte⁶, beschränken sich neuere Studien fast ausschließlich auf eine Identifikation von Preiseffekten der gemeinsamen Währung, wobei die Ergebnisse gemischt ausfallen. Beobachtungen zur Preiskonvergenz auf einzelnen Märkten, wie z.B. bei Kraftfahrzeugen, stehen andere Schätzergebnisse gegenüber, denen zufolge keine Angleichung der nationalen Preisniveaus statistisch nachweisbar ist.

Eine Alternative ist die Betrachtung der Entwicklung der Handelsströme: eine wachsende Verflechtung sollte sich in einer besonders starken Zunahme der grenzüberschreitenden Transaktionen ausdrücken. Möglicherweise greift dabei jedoch das alleinige Heranziehen des Handelsvolumens, gemessen am Gesamtwert der gehandelten Waren, zu kurz. So ist beispielsweise nicht uninteressant, ob sich möglicherweise die Markteintrittsbarrieren für Unternehmen reduziert haben und die Anzahl der exportierenden Unternehmen gestiegen ist. Für Deutschland lässt sich z. B. feststellen, dass sich die Zahl der am Intrahandel

³ Angestrebt wird ein Umsetzungsdefizit von weniger als 1% aller Binnenmarkt-bezogenen Direktiven. Der aktuelle Bericht (September 2012) ist unter http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/score25_en.pdf zugänglich. Eine vollständige Liste der verabschiedeten Binnenmarktrichtlinien findet sich unter http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/relateddocs/list-dir/im-directives_de.pdf.

⁴ Siehe http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/score25_en.pdf.

⁵ Dazu gehörten u. a. die Strom- und Gaspreise, sowie die Tarife für Post- und Kommunikationsdienstleistungen; siehe http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/score13/score13-printed_en.pdf.

⁶ Siehe z.B. auch http://ec.europa.eu/internal_market/economic-reports/docs/pricestudy_en.pdf.

beteiligten Unternehmen in den vergangenen Jahren moderat erhöht hat. Gleichzeitig ist der Handel aber auf wenige Unternehmen konzentriert. Bei insgesamt 610.000 Unternehmen, die 2011 am Außenhandel mit anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union beteiligt waren, entfielen etwa 75% der gehandelten Werte auf nur 2.550 Exporteure und 2.965 Importeure.⁷ Berger und Nitsch (2010) wiederum betonen die Bedeutung von möglichen Auswirkungen der Integration auf die Entwicklung von Handelsbilanzungleichgewichten zwischen Ländern.

Schließlich lassen sich die Wirkungen des Binnenmarktes auch im wirtschaftsgeographischen Kontext diskutieren: der Wegfall von Handelsbarrieren könnte die Standortwahl von Unternehmen beeinflussen und so z. B. durch Standortverlagerung zu einer stärkeren Konzentration von einzelnen Industriezweigen führen. Fragen, inwiefern der Gemeinsame Binnenmarkt die räumlichen Spezialisierungsmuster verändert hat, wurden vor allem noch in den 1990er Jahren untersucht, ohne dass es allerdings gelungen ist, einen eindeutigen Effekt zu identifizieren.⁸

Alles in allem ist die Schaffung eines Gemeinsamen Binnenmarktes, die Überwindung national fragmentierter Märkte, ohne jeden Zweifel eine gewaltige Errungenschaft des europäischen Integrationsprozesses. Die schrittweise Annäherung der europäischen Länder, die die Nachkriegszeit kennzeichnete, wurde dadurch nicht nur einfach fortgesetzt, sondern das „Zusammenwachsen“ wurde auf eine qualitativ neue Stufe gehoben, auch wenn es letztlich schwer fällt, die Effekte zu quantifizieren.

Literatur:

Baldwin, Richard. 2006. In or Out: Does It Matter? An Evidence-Based Analysis of the Euro's Trade Effects. London: Centre for Economic Policy Research.

Berger, Helge und Volker Nitsch. 2008. „Zooming Out: The Trade Effect of the Euro in Historical Perspective,“ Journal of International Money and Finance. 28 (December): 1244-1260.

Berger, Helge und Volker Nitsch. 2010. „The Euro's Effect on Trade Imbalances,“ IMF Working Paper 10/226.

Midelfart-Knarvik, Karen H., Henry G. Overman, Stephen J. Redding, und Anthony J. Venables. 2000. „The Location of European Industry,“ European Economy Economic Papers 142.

Ruffles, David, Geoff Tily, David Caplan und Sandra Tudor. 2003. „VAT Missing Trader Intra-Community Fraud: The Effect on Balance of Payments Statistics and UK National Accounts,“ Economic Trends. 597 (August): 58-70.

⁷ Siehe

https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Aussenhandel/Gesamtentwicklung/AussenhandelWelthandel5510006127004.pdf?__blob=publicationFile.

⁸ Siehe z. B. Midelfart-Knarvik, Overman, Redding und Venables (2000).