Binnenmarktpolitik

HANS-ECKART SCHARRER

"Das Ziel des einheitlichen Binnenmarktes ist fast erreicht. Wir befinden uns sozusagen in der Zielgeraden. Die Gemeinschaft bildet ein geschlossenes Feld. Das Tempo wird gehalten. Es geht jetzt um die letzten, entscheidenden Anstrengungen, von denen der Erfolg abhängt[1]." So charakterisierte der Präsident der EG-Kommission, Jacques Delors, den Stand der Umsetzung des Binnenmarkt-Weißbuchs[2] bei der Vorlage des sogenannten Delors-II-Pakets[3] und des Arbeitsprogramms der Kommission für 1992 am 12. Februar 1992 vor dem Europäischen Parlament.

Tatsächlich hatte die EG-Kommission bereits im ersten Halbjahr 1990, und damit früher als nach dem ursprünglichen Zeitplan vorgesehen, ihre – gemessen am Weißbuch-Programm – "letzten" Vorschläge dem Rat zugeleitet[4]. Bis zum 10. März 1992 hat der Rat 233 Vorschläge, d. h. 82% aller vorgelegten Vorschläge, angenommen, davon vier teilweise und weitere vier durch Erarbeitung eines Gemeinsamen Standpunkts. 49 Vorschläge standen noch zur Beratung und Verabschiedung an[5]; seit Ende Mai 1991 konnte demnach der Berg von 89 unerledigten Vorlagen deutlich abgebaut werden[6]. Die Rückstände liegen etwa zur Hälfte bei den Harmonisierungsmaßnahmen, die den Abbau der Binnengrenzen für Waren und Personen ermöglichen sollen. Hier sieht die Kommission auch einen wesentlichen Schwerpunkt ihrer Tätigkeit im Jahre 1992.

Die Methode des Binnenmarkt-Weißbuchs und der Einheitlichen Europäischen Akte hat sich somit bewährt. Sie besteht in der rechtlich verbindlichen Fixierung eines Endtermins (Art. 8a EWG-Vertrag), einem – im Anhang zum Weißbuch aufgeführten – konkreten Zeitplan zur Vorlage und Verabschiedung bestimmter, genau bezeichneter Rechtsakte und in der Bereitstellung effizienter Entscheidungsverfahren. Hinzu kamen, als notwendige Erfolgsbedingungen, eine durchsetzungsfähige, zielgerichtet arbeitende EG-Kommission als Motor des Prozesses und die politische Bereitschaft des Rates, die mit der Einheitlichen Europäischen Akte eingegangene Selbstverpflichtung hinsichtlich Ziel, Zeithorizont und Verfahren auch einzuhalten.

Umsetzung in Verzug

Allerdings sind neun Monate vor dem Termin für den Übergang zum Binnenmarkt von den 282 Maßnahmen des Weißbuchs erst 198, d. h. 70%, auf Gemeinschaftsebene in Kraft getreten. Was die Umsetzung der Richtlinien – und um Richtlinien handelt es sich bei den meisten Binnenmarkt-Maßnahmen – in natio-

nales Recht betrifft, so sollten per 10. März 1992 von diesen 198 Maßnahmen 159 Richtlinien in einzelstaatliche Rechtsnormen überführt sein; diese Forderung war nur für 72,5% aller Fälle erfüllt. Den Spitzenplatz bei der Umsetzung nimmt, wie schon bisher[7], Dänemark mit 87,5% aller Richtlinien ein, unverändert gefolgt von Frankreich und Großbritannien. Die Bundesrepublik ist seit dem Vorjahr weiter zurückgefallen und rangiert nun mit einem Umsetzungsgrad von gerade 70% zusammen mit Spanien – und noch hinter Griechenland und Portugal – im unteren Mittelfeld auf Platz 8. Seine Position deutlich verbessert hat Italien, das noch ein Vierteljahr zuvor, im Dezember 1991, mit 61 unerledigten Richtlinien mit deutlichem Abstand das Schlußlicht gebildet hatte[8] und jetzt auf den 5. Platz vorgerückt ist.

Umsetzung der Binnenmarktbeschlüsse durch die Mitgliedstaaten (Stand: 10. 3. 1992)[1]

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK
Angewandt[2]	99	133	107	111	107	123	109	113	93	104	111	116
Ausnahme	0	0	0	5	3	0	1	0	0	0	4	1
Nicht angewandt[3]	54	19	46	38	46	31	43	41	58	49	42	36
Entfällt	6	7	6	5	3	5	6	5	8	6	2	6
Umsetzungsgrad in %	65	88	70	74	70	80	72	73	62	68	73	76
Nachrichtlich: (Stand: 10. 12. 1991):												
Eingeleitete Verstoßverfahren[4]	16	1	12	15	19	2	19	43	24	19	10	8
Nicht umgesetzte EuGH-Entscheidungen	3		4	2				13				

1 Bis 10. 3. 1992 wurden 159 umsetzungsbedürftige gemeinschaftliche Rechtsakte in Kraft gesetzt.
2 Angewandte EG-Beschlüsse wurden bereits in nationales Recht transformiert, und die EG-Kommission erhielt darüber eine offizielle Bestätigung.
3 Bei den nicht angewandten Maßnahmen steht entweder die Umsetzung in nationales Recht oder die formelle Unterrichtung der Kommission aus.
4 Verstoßverfahren wurden in jenen Fällen eingeleitet, in denen trotz einer Intervention der Kommission die Umsetzung nicht erfolgt ist. Wegen abweichender Zählweise sind die Zahlen nicht voll mit den Angaben über die Umsetzung vergleichbar.

Quelle: Kommission der EG: Informationspapier Vollendung des Binnenmarktes. Stand der Arbeiten am 1. 4. 1991, Dok. III/2007/92 Rev. 1 v. 1. 4. 1992; dies.: Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament über die Durchführung von Maßnahmen zur Vollendung des Binnenmarktes, Dok. SEK (91) 2491 endg. v. 19. 12. 1991.

Nur für 56 der 159 Richtlinien sind bisher in sämtlichen Mitgliedstaaten entsprechende einzelstaatliche Rechtsvorschriften verabschiedet worden[9], und auch nach der Umsetzung vergeht häufig noch einige Zeit, bis die nationalen Bestimmungen effektiv in Kraft treten. Weitere 39 Maßnahmen sind als EG-Verord-

nungen oder -Entscheidungen unmittelbar anwendbar. Von den 282 Maßnahmen des Weißbuch-Programms waren demnach im Frühjahr 1992 weniger als ein Drittel in allen Mitgliedstaaten in Kraft.

Mangelnde Rechtstransparenz

Die Verwirklichung des Binnenmarktes erweist sich somit als ein Prozeß, der mit dem 31. Dezember 1992 keineswegs abgeschlossen ist. Hinzu kommt, daß selbst mit der Erledigung des Weißbuch-Programms die Aufgabe noch nicht erfüllt sein wird: zusätzliche Maßnahmen in den Kernbereichen, aber auch in "flankierenden" Politikbereichen sind erforderlich, um zwölf nur partiell miteinander verflochtene Volkswirtschaften zu einem einheitlichen Binnenmarkt zu verschmelzen. Auch ist mit der Umsetzung der Richtlinien keineswegs ein einheitlicher Rechtsraum in Europa geschaffen: die Richtlinien räumen den Mitgliedstaaten in der Regel einen weiten inhaltlichen Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung ein.

Dies ist zwar einerseits positiv zu bewerten, wird doch eine Rechtsangleichung nach der "Rasenmäher-Methode", bei der gewachsene nationale Eigenheiten auf der Strecke bleiben, dadurch vermieden. Auch kann es nicht sinnvoll sein, den Wettbewerb unterschiedlicher wirtschaftspolitischer Konzeptionen um die "beste" Regelung zugunsten einer – nicht notwendigerweise optimalen – gemeinschaftlichen Monopollösung generell abzuwürgen. Andererseits implizieren Gestaltungsspielräume bei der Richtlinien-Umsetzung, daß bestehende materielle Wirtschaftshemmnisse und Wettbewerbsverzerrungen in der Regel nur zum Teil abgebaut werden, und auch die Notwendigkeit, sich vor einem Markteintritt in einem anderen EG-Land über die jeweiligen nationalen Rechtsnormen und Standards zu informieren, bleibt für Unternehmen wie für Arbeitnehmer bestehen. Das in der Gemeinschaft herrschende Recht bleibt intransparent, vielfach treten nur neue Schranken an die Stelle der alten: pro Richtlinie entstehen zwölf unterschiedliche nationale Rechtsvorschriften, von Fall zu Fall von "enormem Umfang"[10].

Die Kommission prüft daher Möglichkeiten, Interessenten den Zugriff zu den nationalen Umsetzungstexten zu erleichtern: durch Herausgabe mehrsprachiger Sammlungen des Gemeinschaftsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsumsetzung durch private Verlage und durch Eingabe der Rechtsumsetzung in die Binnenmarkt-Datenbank INFO 92. Zudem soll durch multilaterale Gesprächsrunden auf Beamtenebene zu einzelnen Themenkreisen verhindert werden, "daß das Gemeinschaftsrecht falsch verstanden und dann falsch umgesetzt (!) wird[11]."

Abschaffung der Binnengrenzen nicht sicher

Eine wesentliche Aufgabe sieht die EG-Kommission 1992 in der Abschaffung der Binnengrenzen für Güter und Personen bis zum Jahresende. In der Tat hätte "niemand ... Verständnis dafür, wenn mit einer auch nur zeitweiligen Beibehaltung der Grenzkontrollen durch einige Mitgliedstaaten nach dem 1. Januar 1993 die Binnengrenzen aufrechterhalten würden[12]." Was die Güterkontrollen betrifft,

so sind mit der Übergangsregelung für die Erhebung der Mehrwertsteuer, der Abschaffung des Einheitspapiers am 31. Dezember 1992 und der Neuregelung für statistische Erhebungen des innergemeinschaftlichen Handels die Voraussetzungen für den Verzicht auf allgemeine Grenzkontrollen für alle Waren geschaffen. Für bestimmte Gruppen von Erzeugnissen sind die Harmonisierungsarbeiten aber noch nicht abgeschlossen, so daß bei ihnen auf Grenzkontrollen noch nicht verzichtet werden kann. Grundsätzlich erfordert aber bereits die Notwendigkeit der Kontrolle bei einer einzigen Güterkategorie (z. B. dem Mitführen von Haustieren), daß alle Kontrollen aufrechterhalten bleiben müssen[13]. Ende 1991 legte die Kommission ein Arbeitsprogramm für die Beseitigung der physischen Grenzkontrollen vor. Sie listete darin 23 Maßnahmen im Bereich des Veterinärwesens, des Pflanzenschutzes und der allgemeinen Agrarpolitik, der Steuer-, Wirtschafts- und Handelspolitik sowie der Gesundheits- und Umweltpolitik auf, die noch im Laufe des Jahres 1992 zu verabschieden und in Kraft zu setzen sind[14].

In klarem Widerspruch zum Binnenmarktziel und zur angestrebten Wirtschafts- und Währungsunion sieht das Maastricht-Abkommen[15] die Möglichkeit neuer innergemeinschaftlicher Barrieren, insbesondere zur Flankierung einzelstaatlicher Maßnahmen gegenüber Drittländern, vor. So können Mitgliedstaaten unter bestimmten Bedingungen einseitig Schutzmaßnahmen gegen internationale Kapitalbewegungen mit Drittländern treffen (Art. 73 g), bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten mengenmäßige Beschränkungen gegenüber Drittländern beibehalten oder wieder einführen (Art. 109 h) und bei einer "plötzlichen Zahlungsbilanzkrise" die "erforderlichen Schutzmaßnahmen" – auch gegenüber anderen EG-Staaten – ergreifen (Art. 109 i). Vor allem aber wurde der Art. 115 des EWG-Vertrages, der Mitgliedstaaten die Aufrechterhaltung nationaler Handelsbeschränkungen gegenüber Drittländern gestattet und ihnen bei der Abwehr von Umwegeinfuhren über andere Mitgliedstaaten gemeinschaftlichen Flankenschutz gewährt, nicht etwa ersatzlos gestrichen, wie es der Logik des Binnenmarktes entsprochen hätte: in einer nur geringfügig geänderten Fassung wurde er im Gegenteil ausdrücklich bekräftigt[16].

Politische, aber auch ungelöste praktische und konzeptionelle Hindernisse stehen der Abschaffung der innergemeinschaftlichen Grenzkontrollen für Personen entgegen. Art. 8 a des EWG-Vertrages, der den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital vorsieht, bezieht sich nach britischer und dänischer Auffassung nur auf wirtschaftliche Vorgänge ("Binnenmarkt"), nicht auf den freien Personenverkehr schlechthin. Allenfalls könnte noch daran gedacht werden, diese Freiheit EG-Bürgern einzuräumen – wie aber soll man EG-Inländer ohne allgemeine Grenzkontrollen von Ausländern unterscheiden? Das – festgefahrene – Schengen-Abkommen, einst vorgesehen als Mittel zur Beschleunigung des Grenzabbaus, das – ebenfalls blockierte – Dubliner Asyl-Abkommen sowie das – noch nicht unterzeichnete – Abkommen über die Außengrenzen stützen prinzipiell die Positionen der beiden Länder: es handelt sich um Regierungsabkommen außerhalb des Gemeinschaftsrechts. Allerdings müßte die Fortdauer der Grenzkontrollen über den 1. Januar 1993 hinaus den Binnenmarkt in den

Augen der Bürger jedes Symbolwertes berauben und Vorurteile über ein Europa der Konzerne und Bürokraten bestärken.

"Neues Konzept" hat sich durchgesetzt

Beim Abbau der "technischen" Handelsschranken[17] hat sich das "neue Konzept" der Harmonisierung durchgesetzt. Danach legt der Rat nur die grundlegenden Produktanforderungen fest und überträgt die Umsetzung den Normenorganisationen der Wirtschaft. Elf Richtlinien sind inzwischen verabschiedet: Ausdehnung des Informationsverfahrens auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften, Druckbehälter, Spielzeuge, Baustoffe, elektromagnetische Verträglichkeit, Betriebssicherheit von Maschinen, persönliche Schutzausrüstungen, Gasverbrauchseinrichtungen, aktive implantierbare elektromedizinische Geräte, nicht automatische Waagen und bewegliche Maschinen. Rund 240 technische Ausschüsse wurden innerhalb der europäischen Normenorganisationen CEN, Cenelec und ETSI geschaffen, um harmonisierte Normen auszuarbeiten.

Was die Harmonisierung nach dem "alten Konzept" betrifft, so sind die Arbeiten zu den Produktgruppen Düngemittel, chemische Erzeugnisse, Kosmetika sowie den stets aufs neue für Heiterkeit sorgenden land- und forstwirtschaftlichen Zugmaschinen abgeschlossen; die Arbeiten in den Bereichen Arzneimittel – hier legte die Kommission 1991 einen Verordnungsentwurf über die Schaffung eines Arzneimittelamtes vor[18] – und Lebensmittel stehen vor dem Abschluß. 22 Jahre nach dem Beginn der Arbeiten an der Harmonisierung der Kraftfahrzeuge konnten am 31. März 1992 die letzten drei (von 44) kraftfahrzeugtechnischen Richtlinien verabschiedet werden[19]. Das notwendige "grüne Licht" dafür hatte der Abschluß der Automobilvereinbarung mit Japan 1991 gegeben. Nachdem der Rat sich inhaltlich auf einen gemeinsamen Standpunkt über die Erteilung der Betriebserlaubnis für Kraftfahrzeuge geeinigt hat[20], dürfte einer europäischen Betriebserlaubnis nun nichts mehr im Wege stehen: ab 1. Januar 1993 wird die Typgenehmigung eines Fahrzeugs durch einen einzigen Mitgliedstaat für die Zulassung in der gesamten Gemeinschaft ausreichen. Mit dieser von jahrelangem politischen Tauziehen verzögerten Einigung ist auch das "alte Konzept" der Harmonisierung en détail durch Kommission und Rat an seinem Ende angelangt.

Für 1992 hat die Kommission – in Einklang mit Art. 100b des EWG-Vertrages – einen Vorschlag über diejenigen nationalen Vorschriften angekündigt, die als gleichwertig mit den Vorschriften anderer Mitgliedstaaten anerkannt werden müssen. Man wird gespannt sein dürfen, ob es auf diese Weise tatsächlich gelingt, fortbestehende nationale Produktvorschriften (etwa im Lebensmittelrecht) zu bagatellisieren, oder ob der Europäische Gerichtshof nach den Urteilen Cassis de Dijon, Reinheitsgebot für Bier, Pasta, Milchersatzerzeugnisse, Pâte etc. auch in Zukunft Produkt für Produkt und Land für Land den freien Marktzugang für Konkurrenzerzeugnisse aus anderen EG-Ländern (und für ordnungsgemäß in den freien Warenverkehr gelangte Drittlandserzeugnisse) durchsetzen muß.

Erfolge bei öffentlichen Aufträgen und Finanzdienstleistungen

Auf dem Gebiet des öffentlichen Auftragswesens sind mit der Annahme eines gemeinsamen Standpunktes zu den Dienstleistungsaufträgen öffentlicher Verwaltungen[21] jetzt nahezu alle Maßnahmen erlassen, nachdem die Bau- und Lieferaufträge bereits in den vergangenen Jahren geregelt worden waren; nur für die Auftragsvergabe der öffentlichen Versorgungsunternehmen ist der Vorschlag über Dienstleistungsaufträge noch nicht verabschiedet. Damit sind die öffentlichen Beschaffungsmärkte, oberhalb bestimmter Schwellenwerte, für den gemeinschaftsweiten Wettbewerb freigegeben. Nun kommt es darauf an, daß die Anbieter und die öffentlichen Auftraggeber die Chancen wahrnehmen, die die Marktöffnung ihnen bietet. Bisher schrecken Unternehmen vielfach noch davor zurück, im Ausland mit den staatlichen "Hoflieferanten" in Wettbewerb zu treten – vielleicht in einer stillschweigenden Übereinkunft, die nationalen Domänen gegenseitig zu respektieren.

Eine wesentliche Komponente des Binnenmarktprogramms ist die Öffnung der national segmentierten Dienstleistungsmärkte für den gemeinschaftsweiten Wettbewerb. Auf dem Felde der Finanzdienstleistungen (Banken, Wertpapierdienstleistungen, Versicherungen) sind die meisten Voraussetzungen dafür inzwischen geschaffen oder auf dem Wege. Der Grundansatz läßt sich wie folgt umreißen: Eine Bank oder Versicherung, die in einem Mitgliedstaat in Einklang mit den dort herrschenden Rechtsvorschriften errichtet wurde und tätig ist, darf ihre Produkte (Dienstleistungen) in der gesamten Gemeinschaft anbieten ("gegenseitige Anerkennung"); sie unterliegt dabei, auch mit ihren Zweigstellen in anderen EG-Ländern, der Aufsicht des Sitzlandes ("Sitzlandkontrolle"). Dies setzt eine gewisse Harmonisierung aufsichtsrechtlicher Vorschriften voraus, die inzwischen weitgehend realisiert ist (Offenlegung der Jahresabschlüsse, Eigenkapital, Solvabilitätskoeffizienten für Banken, Jahresabschlüsse der Versicherungsunternehmen).

Für Banken kann der freie Dienstleistungsverkehr bereits am 1. Januar 1993 Wirklichkeit werden, auch wenn das Regelungswerk noch nicht vollendet ist. Zu den noch zu leistenden Aufgaben gehört die endgültige Verabschiedung der Großkredit-Richtlinie[22], nachdem der Rat am 16. März 1992 bereits eine grundsätzliche Einigung über die Eckpunkte erzielen konnte; ferner will die Kommission noch einen Vorschlag für eine Einlagensicherungs-Richtlinie vorlegen[23]. Die Kommission hat ihren Druck auf die Banken verstärkt, den grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr zu verbilligen. Im Anschluß an ihr Grünbuch vom September 1990[24] veröffentlichte sie im März 1992 eine Charta für grenzüberschreitende Zahlungen, die die Ansprüche der Kunden gegenüber den Kreditinstituten präzisiert und eine Halbierung der Überweisungsgebühren fordert[25]. Auf dem Gebiet der Wertpapierdienstleistungen konnte der Rat bei der sogenannten Kapitaladäquanz-Richtlinie[26] im Juni 1992 eine grundsätzliche Einigung erzielen. Danach werden für Kreditinstitute und Wertpapierhäuser gleichartige Mindesteigenkapitalnormen für Risiken aus dem Wertpapiergeschäft festgelegt[27]. Noch im Verhandlungsprozeß befindet sich die Richtlinie über Kapitalanlagedienstleistungen (Wertpapierdienstleistungen)[28], die auch Wertpapierfirmen – wie Banken und

Versicherungen – den freien Marktzugang in der gesamten Gemeinschaft bei Kontrolle im Sitzland gewähren soll. Die Richtlinie soll möglichst gleich mit der Kapitaladäquanz-Richtlinie in Kraft treten.

Planmäßig voran geht die Verwirklichung des Binnenmarktes bei den Versicherungen. Nachdem mit den Zweiten Richtlinien für die Direktversicherung das Prinzip der Sitzlandkontrolle bei Großrisiken verwirklicht worden war, führen die Dritten Richtlinien die Sitzlandkontrolle nun auch für Massenrisiken ein. Damit verbunden ist die Erlaubnis zur Eröffnung von Zweigstellen in anderen Mitgliedstaaten (ohne erneute Zulassung) sowie zum grenzüberschreitenden Abschluß von Versicherungsverträgen nicht nur mit Großkunden oder auf Initiative des Versicherungsnehmers, sondern grundsätzlich mit jedermann ("Europapaß")[29]. Die Marktöffnung bringt für die Kunden eine größere Produktauswahl und schärfer kalkulierte Preise bei intensiverem Wettbewerb, zugleich aber auch eine geringere Markttransparenz; die Genehmigungspflicht für Tarife und Bedingungen entfällt. Vor allem auf dem hoch regulierten deutschen Markt dürften sich Veränderungen ergeben. Am 25. Februar 1992 einigte sich der Rat auf einen gemeinsamen Standpunkt über die 3. Richtlinie für die Schadensversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung)[30]. Die Richtlinie muß bis Ende 1993 in nationales Recht umgesetzt sein und soll ab 1. Juli 1994 angewendet werden. Über die 3. Lebensversicherungs-Richtlinie[31] hat der Rat am 14. Mai 1992 eine politische Verständigung erzielt[32]. Bereits am 19. Dezember 1991 hatte der Rat die Richtlinie über den Jahresabschluß und den konsolidierten Abschluß von Versicherungsunternehmen verabschiedet; sie soll eine größere Transparenz und Vergleichbarkeit der Bilanzen erlauben[33].

Fortschritte bei Verkehrsdienstleistungen

Weitere Fortschritte sind auch im Bereich der Verkehrsdienstleistungen zu verzeichnen. Nach Meinung der Kommission hat sich die gemeinsame Verkehrspolitik 1991 sogar "mit einer Geschwindigkeit und Dynamik ohnegleichen entwickelt[34]." Nachdem der Rat im Juli 1990 das zweite Luftverkehrspaket[35] verabschiedet hatte, brachte die Kommission im Herbst 1991 drei Verordnungsvorschläge als drittes und letztes Liberalisierungspaket ein[36]. Der Vorschlag für die Erteilung von Betriebsgenehmigungen an Luftverkehrsunternehmen sieht einheitliche finanzielle und technische Mindestkriterien für die Zulassung als Fluggesellschaft vor. Bei Erfüllung dieser Kriterien erlaubt ein Zertifikat der Fluggesellschaft, in allen Ländern der Gemeinschaft zu operieren ("gegenseitige Anerkennung"). Nach dem Vorschlag über den Zugang von Luftverkehrsunternehmen zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs werden die bisher noch zulässigen Beschränkungen des Marktzugangs (mit einigen Ausnahmen) aufgehoben. Die fünfte Freiheit und alle Kabotagerechte werden uneingeschränkt jedem Mitgliedstaat und seinen Fluggesellschaften zugestanden, die Kapazitätsanteile abgeschafft. Der Verordnungsvorschlag über Flugpreise und Luftfrachtraten macht ab 1993 das System der doppelten Ablehnung (double disapproval) zur

Regel: Ein Tarif gilt dann als genehmigt, wenn ihn nicht beide Mitgliedstaaten ablehnen. Tatsächlich haben sich die Verkehrsminister darauf verständigt, die Preise – von Ausnahmen abgesehen – ab 1. Januar 1993 völlig zu liberalisieren[37].

Auch im Bereich des Straßengüterverkehrs wird die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum grenzüberschreitenden Betrieb (Gemeinschaftslizenz) künftig an bestimmte objektive Voraussetzungen geknüpft, die mengenmäßigen Beschränkungen werden zum 1. Januar 1993 abgeschafft. Am 26. März 1992 billigte der Rat einen entsprechenden Verordnungsvorschlag der Kommission[38]. Wegen "stark verzerrter" Wettbewerbsbedingungen für den LKW-Betrieb konnte sich der Rat bisher hingegen nicht auf eine Freigabe der Kabotage[39] verständigen. Verabschiedet wurde eine Ratsverordnung über den grenzüberschreitenden Omnibusverkehr, die den Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs auch für diesen Sektor durchsetzt[40].

Für die künftige Verkehrspolitik bedeutsam ist auch die Richtlinie über die Entwicklung der Eisenbahnunternehmen in der Gemeinschaft, die der Rat am 29. Juli 1991 verabschiedete[41]. Sie sieht unter anderem die rechnerische Trennung zwischen Fahrweg und Betrieb, Netzzugangs- und Transitrechte für internationale Eisenbahngesellschaften sowie Transitrechte im grenzüberschreitenden Verkehr vor und liegt damit auf der (liberalen) Linie des offenen Netzzugangs, die die Kommission auch auf den Gebieten Gas, Elektrizität und Telekommunikation verfolgt. Eine Richtlinie über den Transit von Erdgas über weiträumige Netze verabschiedete der Rat am 31. Mai 1991[42]. Im Oktober 1991 billigte die Kommission den allgemeinen Orientierungsrahmen zur Vollendung des Binnenmarktes für Gas und Elektrizität in drei Etappen bis zum 1. Januar 1996[43].

Beseitigung der Steuergrenzen?

Nach dem Ende 1990 erzielten Durchbruch bei den Beratungen über die Harmonisierung der Mehrwert- und Verbrauchsteuern und der politischen Einigung auf Mindeststeuersätze am 24./25. Juni 1991[44] sind zum Jahreswechsel 1991/92 weitere Beschlüsse gefallen, die den Abbau der Grenzkontrollen – nicht aber der Steuerschranken – termingerecht zum 1. Januar 1993 ermöglichen sollten: am 16. Dezember 1991 genehmigte der Rat die Richtlinie zur Ergänzung des gemeinsamen Mehrwertsteuersystems und zur Beseitigung der Steuergrenzen[45], am 25. Februar 1992 die Richtlinie über das allgemeine Verbrauchsteuersystem sowie über den Besitz und die Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren[46] und am 27. Januar 1992 die Verordnung über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der indirekten Besteuerung[47]. Noch immer nicht verabschiedet, trotz der bereits Mitte 1991 erzielten Einigung im Grundsatz, sind dagegen die Richtlinien über die Mehrwert- und Verbrauchsteuersätze.

Auf der Grundlage der bisher gefaßten Beschlüsse zeichnet sich das ab 1. Januar 1993 geltende Regime der indirekten Steuern – für die Mehrwertsteuer ein Übergangsregime bis (mindestens) Ende 1996 – jetzt deutlicher ab. Danach gilt für Privatkäufe das Ursprungslandprinzip: Privatpersonen können Waren,

auch verbrauchsteuerpflichtige Erzeugnisse wie Zigaretten, Spirituosen oder Wein, die sie in einem anderen EG-Land für ihren eigenen Bedarf gekauft haben, ohne Grenzformalitäten und ohne Nachversteuerung einführen und zwar prinzipiell ungeachtet des Wertes (Pelzmantel, Konzertflügel). Davon ausgenommen sind neue Fahrzeuge (Pkw, Schiffe), Lieferungen im Versandhandel und Mengen, die darauf hindeuten, daß die Waren für gewerbliche Zwecke erworben wurden (mehr als 800 Zigaretten, 60 l Schaumwein und 10 l Spirituosen); sie werden mit der Mehrwert- bzw. Verbrauchsteuer im Bestimmungsland belastet (Offenkundig ist der Widerspruch zum Ziel des Abbaus der Binnengrenzen: ohne Grenzkontrollen läßt sich die Überschreitung der Mengen nicht feststellen!).

Im gewerblichen Handel bleibt es – bei der Mehrwertsteuer während der Übergangszeit – beim geltenden Bestimmungslandprinzip: Ausfuhren sind von Mehrwert- und Verbrauchsteuer frei, Einfuhren werden mit den im Inland geltenden Steuersätzen belastet. Da aber die Grenzkontrollen entfallen, wird der Aufbau eines neuen Kontrollsystems erforderlich, mit dem die korrekte Besteuerung im grenzüberschreitenden Handel nachgeprüft werden kann. Jedes grenzüberschreitend tätige Unternehmen erhält dazu eine Umsatzsteuer-Identifikationsnummer, und es listet seinem Finanzamt quartalsmäßig sämtliche Käufe von und Verkäufe an Unternehmen in anderen EG-Ländern unter Angabe des Rechnungsbetrages und der Steuernummer des Geschäftspartners auf. Die Daten – gerechnet wird mit 1–2 Millionen Erklärungen – werden zwischen den Steuerverwaltungen in einem neu geschaffenen computergestützten Informationsnetz ausgetauscht; durch Datenabgleich kann geprüft werden, ob die vom Lieferanten und vom Erwerber gemeldeten Daten übereinstimmen. Auf Unternehmen und Finanzverwaltungen kommen damit neue, beträchtliche Kosten und ein enormer bürokratischer Aufwand zu – in eklatantem Widerspruch zu der Zielsetzung des Binnenmarktes. So richtet das Bundesamt für Finanzen eigens eine neue Außenstelle in Saarlouis ein. Die Unternehmen werden jetzt umsatzsteuerlich drei Arten von Lieferungen getrennt nach unterschiedlichen Systemen erfassen müssen: Liefervorgänge im Inland, Handelstransaktionen mit Drittländern (hier bleibt alles beim alten) und Geschäfte im EG-Raum. Nach Expertenmeinung dürften Exporte in Länder außerhalb der EG sich ab 1993 unkomplizierter abwickeln lassen als Exporte in ein EG-Land. "Die Zollgrenzen fallen, die Bürokratie kommt"[48]: auf diese Formel läßt sich das Ergebnis der gemeinschaftlichen Bemühungen um die "Beseitigung der Steuergrenzen" (!) bringen; ein Ergebnis, das den Binnenmarkt selbst in Frage stellt.

Diese Erfahrung gibt Anlaß zu der skeptischen Frage, ob die Gemeinschaft sich künftig wirklich auch noch auf dem Feld der Körperschaftsteuer engagieren sollte, wie von einer von der EG-Kommission eingesetzten Expertengruppe, dem sogenannten Ruding-Komitee, in einem im Frühjahr 1992 vorgelegten Bericht vorgeschlagen[49]. Der Ausschuß tritt für einen Stufenplan zur Schaffung eines einheitlichen, wettbewerbsneutralen Systems der Körperschaftsbesteuerung mit harmonisierten Gewinnermittlungsvorschriften, einem Mindeststeuersatz von 30% und Quellensteuern auf Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren ein. 1991 hatte

die Kommission ihren Richtlinienvorschlag von 1975 zur Harmonisierung der Körperschaftsteuersysteme zurückgezogen. Zwei Richtlinienvorschläge zum Quellensteuerabzug bei Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen und zum grenzüberschreitenden Verlustausgleich[50] liegen dem Rat noch zur Beratung vor.

Ordnungspolitische Fehlentwicklungen

Insgesamt bietet der Binnenmarkt wenige Monate vor seiner Vollendung ein zwiespältiges Bild. Überzeugenden Initiativen zur Marktöffnung und Liberalisierung (öffentliches Auftragswesen, Finanzdienstleistungen, Verkehr, Leitungsnetze) stehen Tendenzen zur Aufrechterhaltung von Marktschranken (Grenzkontrollen für Waren und Personen, Schutzklauseln des Maastricht-Abkommens, Übergangsregime bei der Mehrwertsteuer) und Wettbewerbsverzerrungen (Umsetzung von Richtlinien) und eher zunehmende Informations- und Verwaltungskosten gegenüber. Die Chance einer umfassenden, über partielle Ansätze hinausgehenden Deregulierung wurde jedenfalls nicht nur verpaßt sondern vielfach geradezu ins Gegenteil verkehrt. Bei alldem ist noch durchaus ungewiß, ob der Bürger am Neujahrsmorgen 1993 – oder wenigstens bald danach – wirklich unbehelligt von Kontrollen ins Nachbarland fahren kann, und wenn ja, ob er die offenen Binnengrenzen nicht als unerwünschtes Einfallstor für Drogen, organisierte Kriminalität und asylsuchende Fremde betrachtet.

Dabei muß klar sein, daß die als notwendige Komponente und Schlußstein des Binnenmarktes gepriesene Europäische Währungsunion ohne die volle Verwirklichung des Binnenmarktes in der Luft hängt. Es kann nicht angehen, daß einzelne Länder – mit oder ohne Mitwirkung der Kommission – den Binnenmarkt unter Anwendung von Art. 73 g oder 115 "aushebeln", die Teilnehmerländer an der Währungsunion sich mehrwertsteuerlich (und durch die Fortexistenz von Duty-free shops[51] für jedermann sichtbar) weiterhin als Ausland behandeln, Dänemark, Großbritannien und Irland (und vielleicht auch andere Mitgliedstaaten) EG-Bürger und ihr Gepäck wie eh und je beim Grenzübertritt kontrollieren und gleichzeitig die Gemeinschaft durch eine einheitliche Währung und eine Europäische Zentralbank den Eindruck zu erwecken sucht, als sei Europa (wirtschaftlich) geeint. Daß das Maastricht-Abkommen die Verwirklichung des Binnenmarktes nicht ausdrücklich zur Bedingung für den Eintritt in die Endstufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion macht, muß als Versäumnis gelten.

Auch ordnungspolitisch zeigt das Maastricht-Abkommen deutliche Mängel, die Zweifel über die künftigen Gestaltungsmerkmale des Binnenmarktes wecken. Zwar bekennt sich das Vertragswerk (etwa in Art. 3 a) zum Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb. Zugleich aber eröffnet Maastricht mit Art. 3 lit. 1 und vor allem mit dem neuen Titel XIII (Art. 130) den Einstieg in die Industriepolitik und relativiert damit zugleich den wettbewerbspolitischen Auftrag. Der industriepolitische Interventionismus der Gemeinschaft, der bisher vor allem mit den Instrumenten der Handelspolitik[52] (Antidumpingpoli-

tik, "freiwillige" Selbstbeschränkungsabkommen, Preisverpflichtungen) und einer mittlerweile unübersehbaren Vielzahl von forschungs- und technologiepolitischen Förderprogrammen betrieben wurde, findet jetzt auch im EG-Vertrag seine Legitimation. Statt eines unabhängigen Europäischen Kartellamtes, wie von der Bundesregierung in den Vertragsverhandlungen gefordert, gibt es jetzt den Titel "Industrie" im Maastricht-Abkommen, Versuche des für die Industriepolitik zuständigen Kommissars, auf die Entscheidungsvorlagen der Generaldirektion Wettbewerb schon im Vorfeld Einfluß zu nehmen und eine Initiative der Kommission, unter Hinweis auf den "Auftrag" von Maastricht die Automobil- und Flugzeugindustrie nun auch "europäisch" zu subventionieren[53].

Dies gibt Anlaß zu der Frage, welchen Stellenwert das ordnungspolitische Bekenntnis in der praktischen Wirklichkeit der Gemeinschaft künftig genießen wird[54]. Sicher ist: Durch immer neue – nationale und gemeinschaftliche – Beihilfen und die Gewährung von Marktschutz gegen leistungsfähigere Anbieter aus Drittländern wird die europäische Wirtschaft auf die Dauer nicht wettbewerbsfähiger sondern träger, wird das Wohlfahrtsniveau der Gemeinschaft gedrückt. Es wäre langfristig verhängnisvoll, leisteten Maastricht und der Binnenmarkt '93 einem Rückzug der europäischen Wirtschaft von umkämpften Auslandsmärkten auf einen geschützten, subventionierten und in Schlafmützenkonkurrenz verfallenden europäischen Markt Vorschub. Eurozentrischer industriepolitischer Interventionismus ist nicht die angemessene Antwort auf die Herausforderungen einer dynamischen Weltwirtschaft.

Anmerkungen

1 1992: Ein entscheidendes Jahr, Rede von Präsident Jacques Delors vor dem Europäischen Parlament, in: Bulletin der EG, Beilage 1/92, S. 6.

2 Kommission der EG: Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, Dok. KOM (85) 310 v. 14. 6. 1985.

3 Kommission der EG: Von der Einheitlichen Akte zu der Zeit nach Maastricht: Ausreichende Mittel für unsere ehrgeizigen Ziele, Dok. KOM (92) 2000, in: Bulletin der EG, Beilage 1/92, S. 15 ff.

4 Vgl. Scharrer, Hans-Eckart: Binnenmarktpolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1990/91, S. 137.

5 Angaben gemäß internem Informationspapier der Kommission der EG: Vollendung des Binnenmarktes. Stand der Arbeiten am 1. 4. 1992, Dok. III/2007/92 Rev. 1, S. 2.

6 Vgl. Scharrer, Hans-Eckart: Binnenmarktpolitik, a. a. O.

7 Ebd., S. 138.

8 Kommission der EG: Mitteilung an den Rat und an das Europäische Parlament über die Durchführung von Maßnahmen zur Vollendung des Binnenmarktes, Dok. SEK (91) 2491 endg. v. 19. 12. 1991, Anhang IV.

9 Vgl. Informationspapier Vollendung des Binnenmarktes, a. a. O., S. 8.

10 Kommission der EG: Mitteilung an den Rat und an das Europäische Parlament ..., a. a. O., S. 14.

11 Ebd.

12 1992: Ein entscheidendes Jahr, a. a. O., S. 7.

13 Vgl. Kommission der EG: Die Beseitigung der Grenzkontrollen. Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Parlament, Dok. KOM (91) 549 endg. v. 18. 12. 1991, S. 2.

14 Vgl. ebd., Anhang.
15 Vgl. Vertrag über die Europäische Union, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 16 v. 12. 2. 1992.
16 Vgl. Hoenig, Joachim/Vierbuchen, Ruth: Maastricht beschert dem Binnenmarkt neue Grenzen, in: Handelsblatt v. 28. 1. 1992.
17 Vgl. zum folgenden: Informationspapier Vollendung des Binnenmarktes, a. a. O.
18 Vgl. Bulletin der EG, Nr. 7–8/1991, Ziff. 1.2.23.
19 Richtlinien über Sicherheitsscheiben und Werkstoffe für Windschutzscheiben; Massen und Abmessungen von Kraftfahrzeugen; und Luftreifen, s. Bulletin der EG, Nr. 3/1992, Ziff. 1.2.9.–1.2.11.
20 Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 70/156/EWG; s. Bulletin der EG, Nr. 3/1992, Ziff. 1.2.8.
21 Vgl. Bulletin der EG, Nr. 12/1991, Ziff. 1.2.34.
22 ABl. C 123 v. 9. 5. 1991 und Bulletin der EG, Nr. 3/1991, Ziff. 1.2.6.
23 Vgl. Hafke, Heinz Christian: Ein Stein ist ausgeräumt, in: Börsen-Zeitung v. 3. 6. 1992.
24 Vgl. Scharrer, Hans-Eckart: Binnenmarktpolitik, a. a. O., S. 144.
25 Vgl. EG-Charta für grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr, in: VWD-Finanz- und Wirtschaftsspiegel v. 26. 3. 1992.
26 ABl. C 152 v. 21. 6. 1990 und Bulletin der EG, Nr. 4/1990, Ziff. 1.1.3.
27 Zu Einzelheiten s. EG-Konsens zur Kapitaladäquanz, in: Börsen-Zeitung v. 11. 6. 1992.
28 ABl. C 42 v. 22. 2. 1990.
29 Vgl. Binnenmarkt: Die künftigen Konturen zeichnen sich ab, in: Europäische Zeitung, April 1992, S. 26.
30 Vgl. Bulletin der EG, Nr. 1–2/1992, Ziff. 1.3.8.
31 ABl. C 244 v. 28. 9. 1990 und Bulletin der EG, Nr. 7–8/1990, Ziff. 1.3.4.
32 Vgl. Lebensversicherungen Mitte 1994 liberalisiert, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 15. 5. 1992.
33 Vgl. Bulletin der EG, Nr. 12/1991, Ziff. 1.2.37.
34 Kommission der EG: 25. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1991, Brüssel/Luxemburg 1992, Ziff. 688.
35 ABl. L 217 v. 11. 8. 1990; vgl. Scharrer, Hans-Eckart/Krägenau, Henry (Projektleiter): Auswirkungen des EG-Binnenmarktes auf mittelständische Reiseveranstalter und Reisemittler (DRV-Binnenmarktstudie), Frankfurt 1992, S. 120 ff.
36 ABl. C 258 v. 4. 10. 1991 und Bulletin der EG, Nr. 7–8/1991, Ziff. 1.2.102; vgl. Scharrer, Hans-Eckart/Krägenau, Henry (Projektleiter), a. a. O., S. 122.
37 Vgl. Airlines free to set own fares, in: Financial Times v. 27. 3. 1992.
38 ABl. L 95 v. 9. 4. 1992 und Bulletin der EG, Nr. 3/1992, Ziff. 1.2.76.
39 ABl. C 317 v. 7. 12. 1991 und Bulletin der EG, Nr. 10/1991, Ziff. 1.2.54; vgl. Ministerstreit über Freigabe der Kabotage schwelt weiter, in: Handelsblatt v. 27./28. 3. 1991.
40 ABl. L 74 v. 20. 3. 1992 und Bulletin der EG, Nr. 3/1992, Ziff. 1.2.77.
41 ABl. L 237 v. 24. 8. 1991 und Bulletin der EG, Nr. 7–8/1991, Ziff. 1.2.108.
42 ABl. L 147 v. 16. 6. 1991 und Bulletin der EG, Nr. 5/1991, Ziff. 1.2.72.
43 Bulletin der EG, Nr. 10/1991, Ziff. 1.2.64.
44 Vgl. Scharrer, Hans-Eckart: Binnenmarktpolitik, a.a.O, S. 145 f.
45 Vgl. Bulletin der EG, Nr. 12/1991, Ziff. 1.2.44.
46 ABl. L 76 v. 23. 3. 1992 und Bulletin der EG, Nr. 1–2/1992, Ziff. 1.3.9.
47 ABl. L 24 v. 1. 2. 1992 und Bulletin der EG, Nr. 1–2/1992, Ziff. 1.3.56.
48 EG: Die Zollgrenzen fallen, die Bürokratie kommt, in: Hamburger Abendblatt v. 1. 6. 1992.
49 Vgl. Wisdorff, Eberhard: Harmonisierung ist unvermeidbar, in: Handelsblatt v. 20./21. 3. 1992 und ausführlich das Ausschußmitglied Albert J. Rädler: Die Ergebnisse des EG-Ausschusses zur Reform der Unternehmensbesteuerung, in: Handelsblatt v. 1. 4. 1992.
50 Beide Vorschläge sind abgedruckt in: Beseitigung der Steuerschranken für die grenzüberschreitende Tätigkeit der Unternehmen, Bulletin der EG, Beilage Nr. 4/1991.
51 Vgl. Bulletin der EG, Nr. 11/1991, Ziff. 1.2.1. und Nr. 12/1991, Ziff. 1.2.44.

52 Vgl. Koopmann, Georg: Außenbeziehungen, in diesem Band.
53 Vgl. Brüssel will Auto- und Flugzeugherstellern Flankenschutz geben, in: FAZ v. 30. 4. 1992.
54 Vgl. Brief des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft an den Bundesminister für Wirtschaft v. 24. 1. 1992; Wider eine dirigistische Industriepolitik, in: Neue Zürcher Zeitung v. 4. 3. 1992.

Weiterführende Literatur

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.: Was bringt der EG-Binnenmarkt?, 2. Auflage, Köln 1990.

Deutscher Industrie- und Handelstag: Wegweiser zum EG-Binnenmarkt, 5. Auflage, Bonn 1991.

Dichtl, Erwin (Hrsg.): Schritte zum Europäischen Binnenmarkt, München 1990.

Die Verwirklichung des EG-Binnenmarkts – Auswirkungen und Herausforderungen, Beihefte der Konjunkturpolitik, H. 36, Berlin 1990.

Kantzenbach, Erhard (Hrsg.): Probleme der Vollendung des Binnenmarktes in Europa nach 1992, Berlin 1990.

Kayser, Gunther/Krantz, Hubert W./Naujoks, Wilfried (Hrsg.): Euro-Guide. Der Binnenmarkt von A–Z, Köln 1990 ff. (Loseblattsammlung).

Löffler, Klaus: Europa 1992. Die Binnenmarkt-Liste. Bonn 1991.

Mayer, Otto G./Scharrer, Hans-Eckart/Schmahl, Hans-Jürgen (Hrsg.): Der Europäische Binnenmarkt. Perspektiven und Probleme, Hamburg 1989.

Reichmann, Thomas/Voßschulte, Alfred (Hrsg.): Europa ohne Grenzen, München 1992.