Binnenmarktpolitik

HANS-ECKART SCHARRER

Die Binnenmarktpolitik der Gemeinschaft stand 1990 und in den ersten Monaten 1991 im Schatten anderer Ereignisse und politischer Prioritäten, die die Leitungskapazität der Kommission und der Präsidentschaften in erheblichem Maße absorbierten: der deutschen Einigung, dem politischen und ökonomischen Umbruch in Osteuropa und der Sowjetunion, den Regierungskonferenzen zur Politischen Union und zur Wirtschafts- und Währungsunion, der Uruguay-Runde des GATT und dem Golf-Krieg. Das heißt jedoch nicht, daß die Gemeinschaft untätig gewesen wäre oder keine Fortschritte erzielt hätte[1]: Bereits im ersten Halbjahr 1990, und damit früher als nach dem ursprünglichen Zeitplan des Weißbuches[2] geplant, legte die Kommission ihre letzten Vorschläge vor. Bis Ende Mai 1991 hatte der Rat 193 Vorschläge endgültig angenommen. 89 Vorschläge, darunter vier nur teilweise verabschiedete, harrten noch der Annahme. Das Parlament ist "kein wesentliches Hindernis mehr für den Fortgang der Arbeiten im Rat; noch nie standen so wenig Vorschläge zur Beratung an (35) ..."[3].

Neue Entscheidungsverfahren haben sich bewährt

Insgesamt läßt sich konstatieren, daß die mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) eingeführten neuen Entscheidungsverfahren sich bewährt haben und daß die Beschlußfassung erheblich beschleunigt wurde[4]. Wesentlichen Einfluß auf dieses Ergebnis hat der Umstand, daß die meisten Binnenmarktbeschlüsse – mit Ausnahme der Bestimmungen über die Steuern, die Freizügigkeit und die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer – nur eine qualifizierte Mehrheit des Rates erfordern und daß der Rat, anders als in der Vergangenheit, Mehrheitsentscheidungen jetzt in der Regel (Ausnahme: Veterinärkontrollen und Pflanzenschutzbestimmungen)[5] auch tatsächlich trifft. Die EEA hat somit "dem gemeinschaftlichen Entscheidungsprozeß seine Glaubwürdigkeit zurückgegeben"[6].

Die anhaltendsten Entscheidungsrückstände sind – außer im Veterinär- und Pflanzenschutzbereich[7] – auf den Gebieten zu verzeichnen, für die der EWG-Vertrag die einstimmige Annahme durch den Rat vorsieht: von den 89 noch nicht verabschiedeten Vorschlägen entfallen 25 auf diese Gruppe (davon 21 auf Steuerfragen); die meisten davon liegen schon seit mehreren Jahren auf dem Tisch des Rates. Allerdings ist zu beobachten, daß die Fortschritte in den anderen Teilbereichen auch die Finanzminister zunehmend unter Zugzwang setzen. Insgesamt verteilten sich die noch zu beschließenden Rechtsakte Ende Mai 1991, gut anderthalb Jahre vor dem vertraglich fixierten Binnenmarkttermin, wie folgt[8]: Rat

Binnenmarkt: 26; Rat Wirtschafts- und Finanzfragen: 28; Rat Landwirtschaft: 28; Rat Verkehrsfragen: 5; Rat Umweltschutz: 1; Rat Sozialfragen: 1.

Dieses quantitative Bild ist freilich in vieler Hinsicht unvollständig: Erstens bezieht sich die Zahl von 89 noch anstehenden Ratsbeschlüssen nur auf den Maßnahmenkatalog des Weißbuches und damit auf die Binnenmarktgesetzgebung im engeren Sinne. Die "flankierenden" Politikbereiche des sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts ("Kohäsion"), der Sozialpolitik, des Umweltschutzes, der Forschungs- und Technologiepolitik und der Wirtschafts- und Währungspolitik sind darin ebenso wenig enthalten wie z. B. die Schaffung europäischer Infrastrukturnetze. Zweitens ist der Maßnahmenkatalog des Weißbuches selbst ergänzungsbedürftig: er umfaßt vielfach nur die zur Verwirklichung des Binnenmarktes unumgänglichen Mindestbestimmungen. In Zukunft wird es um die Ausweitung der Anwendungsbereiche dieser Rechtsakte (öffentliche Aufträge, Versicherungen, Luftverkehr usw.), ihre Durchführung und ihre Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen gehen[9]. Vor allem die Durchführung liegt vielfach im argen, da der Rat bisher nur ausnahmsweise bereit war, der Kommission – in Einklang mit den Bestimmungen der EEA – materielle Exekutivbefugnisse einzuräumen[10]. Drittens geht es nicht nur um die Quantität der verabschiedeten oder noch offenen Entscheidungen, sondern auch um ihre Qualität: ihren Stellenwert für die Verwirklichung des Binnenmarktes und ihre Inhalte. Und viertens stellt sich die Frage nach der Umsetzung der EG-Richtlinien in nationales Recht.

Fortschritte bei der nationalen Umsetzung

Was den Stand der nationalen Umsetzung betrifft, so ergibt sich folgende Zwischenbilanz per 31. Mai 1991: Zum Stichtag sollten126 Richtlinien in nationales Recht umgesetzt sein; davon waren 73% tatsächlich umgesetzt[11]. Weitere 18 Verordnungen gelten unmittelbar; bei 12 Rechtsakten besteht keine rechtliche Verpflichtung oder sachliche Notwendigkeit der Umsetzung; mehr als 50 Vorschriften treten erst zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft; hinzu kommen einige wenige Fälle, bei denen der Umsetzungsbedarf und die Zählung dem Autor (unlösbare) Rätsel aufgaben[12].

Bei aller Befriedigung über den hohen Umsetzungsgrad sollten zwei Aspekte allerdings nicht übersehen werden: Erstens: Bisher ist erst gut die Hälfte aller nach dem Weißbuch vorgesehenen Richtlinien, Verordnungen und Entscheidungen überhaupt in Kraft getreten. Zweitens: Von den Richtlinien werden mehr als ein Viertel in den Mitgliedstaaten bisher nicht angewandt, obwohl die Frist für die Umsetzung bereits verstrichen ist. Den größten Rückstand weist Italien auf, wo nur 43% aller (anwendbaren) Rechtsakte bisher in nationales Recht transformiert wurden. Den Spitzenplatz mit einem Umsetzungsgrad von 90% nimmt – das als wenig gemeinschaftsfreundlich verschrieene – Dänemark ein, gefolgt von Frankreich und dem – ebenfalls viel gescholtenen – Vereinigten Königreich. Die Bundesrepublik Deutschland ist mit 79% erst im oberen Mittelfeld auf Rang 5 zu

finden, knapp hinter Portugal, dessen Verwaltung gern als wenig effizient belächelt wird! Verbessert hat sich die Durchführung der Urteile des Gerichtshofs: "nur" noch 26 Urteile wegen Vertragsverletzung (Art. 171 EWGV) sind Gegenstand eines Verstoßverfahrens (nach 43 im Vorjahr).

Umsetzung der Binnenmarktbeschlüsse durch die Mitgliedstaaten (Stand: 31. 5. 1991)[1]

	B	D	DK	E	F	EL	I	IRL	L	NL	P	UK
Angewandt[2]	89	95	107	83	103	87	52	74	81	86	96	99
Ausnahme				2		5		1			3	1
Nicht angewandt[3]	31	25	12	38	18	29	69	44	37	34	25	20
Entfällt	6	6	7	3	5	5	5	7	8	6	2	6
Nachrichtlich:												
Eingeleitete Verstoßverfahren[4]	22	13	6	26	9	16	55	34	28	22	11	14
Nicht umgesetzte EuGH-Entscheidungen	4	4				3	15					

1 Bis 31. 5. 1991 wurden 126 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: Sechster Bericht der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament über die Durchführung des Weißbuchs der Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes, Dok. KOM (91) 237 v. 19. 6. 1991.

Freier Personenverkehr: Schengen läßt grüßen

Kernpunkt des Binnenmarktprogramms ist die Beseitigung der innergemeinschaftlichen Grenzen für Waren, Dienstleistungen und Personen. Darin manifestiert sich die "europäische Identität" in einer für den Bürger sichtbaren Weise. Dies gilt in besonderer Weise für den Personenverkehr. Ausgelöst durch das Binnenmarktprogramm, hat das Schengener Abkommen – von Frankreich, Deutschland, Benelux als (weiteres) Vorhaben der "abgestuften Integration"[13] begonnen – 1990/91 mit dem Beitritt Italiens, Spaniens und Portugals eine integrationspolitische Eigendynamik gewonnen: es wurde nicht nur zu einem "Wegweiser für den Abbau der Grenzkontrollen innerhalb der Gemeinschaft"[14], sondern hat gleichzeitig der Europäischen Union wesentliche Anstöße (gemeinsames Visasystem, Asylrechtsabkommen, Vorbereitung eines Einreiseabkommens, Koordinierung der Asyl- und Ausländerpolitik, Zusammenarbeit zwischen Polizeibehörden in der TREVI-Gruppe) gegeben. Auch für die Binnenmarktpolitik gab es positive Rückkopplungseffekte: der Rat einigte sich auf einen gemeinsamen

Standpunkt zur Kontrolle des Erwerbs und der Führung von Waffen, vor allem aber wurde das – für Erwerbstätige bereits seit langem realisierte – Aufenthaltsrecht mit Wirkung vom 1. Juli 1992 auch auf Studenten[15], Rentner[16] und Nicht-Berufstätige[17] ausgedehnt.

Zäh gestaltet sich noch die gegenseitige Anerkennung von Hochschul- und Berufsabschlüssen, eine Voraussetzung für die Freizügigkeit der Arbeitskräfte. Die Richtlinie zur gegenseitigen Anerkennung von Hochschulabschlüssen[18] war fünf Monate nach Ablauf der Umsetzungsfrist erst in fünf Mitgliedstaaten in Kraft getreten. Ein zweiter Richtlinienvorschlag zur gegenseitigen Anerkennung von Berufsabschlüssen liegt dem Ministerrat vor[19].

Abschaffung der Grenzkontrollen im Warenverkehr in Sicht?

Rechtsangleichung, die gegenseitige Anerkennung von Rechtsvorschriften und/oder die Schaffung gemeinschaftlicher Vorschriften sind einerseits Voraussetzung für den Grenzabbau, andererseits werden sie durch diesen erzwungen. Vorgaben beim Abbau der Grenzkontrollen entfalten daher eine Katalysatorwirkung in zahlreichen Bereichen.

Hierauf setzen auch Kommission und – als Instrument der Selbstbindung – Rat. Am 21. März 1991 beschloß der Rat die Abschaffung des Einheitsdokuments im innergemeinschaftlichen Warenverkehr mit Wirkung vom 1. Januar 1993[20]. Spezielle Kontrollen werden dann nicht mehr möglich sein, weil die Basis des Kontrollverfahrens fehlt[21], 60 Mio. Formulare werden jährlich überflüssig. Die in die Rechtsform einer Verordnung gekleidete Maßnahme tritt "automatisch" in Kraft, sie bedarf keiner Umsetzung durch die Mitgliedstaaten; sie dürfte daher eine beträchtliche Anstoßwirkung ausüben. Zugleich verfügte der Rat die Abschaffung der TIR- und ATA-Carnets beim Transport von Drittlandswaren in der Gemeinschaft. Schon 1990 hatte der Rat drei weitere grundlegende Maßnahmen beschlossen: die Aufhebung des Transitregimes für den Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten, die Abschaffung des gemeinschaftlichen Versandverfahrens und die Vereinfachung des Nachweises der EG-Herkunft einer Ware[22].

Die ebenfalls im März 1991 angenommene Richtlinie über die Anhebung der Steuerfreigrenzen im innergemeinschaftlichen Reiseverkehr[23] von 390 auf 600 ECU (1235 DM) mit Wirkung 1. Juli 1991 dürfte den vom Markt ausgehenden Druck zum Abbau des Steuergefälles bei der Mehrwertsteuer verstärken; dies gilt erst recht, wenn – wie vereinbart – zum 1. Januar 1993 Privatkäufe stets (und nur noch) im Einkaufsland versteuert werden. Umgekehrt wäre die Annahme der Richtlinie ohne die vorangegangene deutliche Annäherung der nationalen Standpunkte hinsichtlich der künftigen Mindeststeuersätze kaum möglich gewesen. Die Verringerung dieses Steuergefälles ist eine entscheidende Voraussetzung dafür, daß auf Grenzkontrollen – auch im gewerblichen Güterverkehr – verzichtet werden kann. Nach der Ende Juni 1991 erfolgten grundsätzlichen Einigung über die EG-Mindestsätze für die meisten Verbrauchsteuern (s. u.) sollten auch die – derzeit noch bestehenden – mengenmäßigen Begrenzungen für innergemein-

schaftliche Importe "sensibler" Waren im privaten Reiseverkehr termingerecht wegfallen können.

Zäher Fortgang im Veterinär- und Pflanzenschutzbereich

Ein wesentlicher Grund für Warenkontrollen an den Binnengrenzen sind unterschiedliche nationale Regelungen und Praktiken im Bereich des Veterinär- und Pflanzenschutzes. Die Öffentlichkeit reagiert – zu recht – allergisch auf Berichte über Importe von verseuchtem Fleisch oder Schlachtvieh oder von schadstoffbelasteten pflanzlichen Lebensmitteln. Die Abschaffung der Grenzkontrollen setzt deshalb zum einen voraus, daß die Bedingungen für die Produktion und das Inverkehrbringen von Lebendvieh und Schlachtprodukten sowie von Pflanzen und pflanzlichen Erzeugnissen angeglichen werden und daß dabei ein hohes Qualitätsniveau festgelegt wird. Zum anderen ist die generelle Verlagerung der Kontrollen in das Herkunftsland und ihre Anerkennung durch das Verbrauchsland nur dann vertretbar, wenn die Verbraucher darauf vertrauen können, daß die Kontrollen den inländischen Standards entsprechen. Dem Veterinär- und Pflanzenschutz wird daher im Binnenmarktprogramm zu recht ein hoher Stellenwert eingeräumt, auch wenn viele Einzelmaßnahmen dem Laien eher exotisch vorkommen. 53 Maßnahmen sind in den letzten Jahren verabschiedet worden, 35 Richtlinien bis jetzt in Kraft getreten. 78% der nationalen Rechtsvorschriften wurden inzwischen erlassen; Rückstände bei der Umsetzung sind besonders im Veterinärbereich festzustellen, sie konzentrieren sich vor allem auf fünf Länder[24]. Rat und Parlament liegen noch 28 Vorschläge zur Beschlußfassung vor, das sind fast ein Drittel aller noch zu verabschiedenden Rechtsakte.

Ungeachtet vieler (20) noch ausstehender Entscheidungen sind auf dem Gebiet der Tiergesundheit die Voraussetzungen für die Aufhebung der Grenzkontrollen mittlerweile geschaffen[25]; ob die Qualität der Kontrollen tatsächlich überall den Anforderungen und berechtigten Ansprüchen genügt, mag man allerdings bezweifeln. 1990 und in den ersten fünf Monaten 1991 wurden außer 16 Richtlinien und Entscheidungen, die den Veterinärkontrollen im engeren Sinne zuzurechnen sind, zwei Richtlinien und eine Verordnung über Tierarzneimittel und -rückstände angenommen[26]. Im Bereich des Pflanzenschutzes hängt viel von der Einigung über die Richtlinie zur Zulassung und zum Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln ab, die seit 1976 beim Rat anhängig ist. Ihre für 1991 vorgesehene Verabschiedung wird auch weitere Fortschritte beim freien Verkehr von Pflanzen und pflanzlichen Erzeugnissen möglich machen. Nachdem der Rat bereits 1986 die Höchstgehalte von Rückständen von Schädlingsbekämpfungsmitteln in Getreide und Lebensmitteln tierischen Ursprungs geregelt hatte[27], verabschiedete er 1990 – neben drei weiteren Rechtsakten – eine entsprechende Richtlinie für bestimmte Erzeugnisse pflanzlichen Ursprungs, einschließlich Obst und Gemüse[28]. Was die Durchführungsbestimmungen betrifft, so konnte im Pflanzenschutzbereich noch keine der Maßnahmen beschlossen werden (einzige Ausnahme: Tierfuttermittel), da der Rat die Rahmenbestimmungen noch nicht verabschiedet hat. Dagegen hat

die Kommission im Veterinärbereich bisher mehr als 100 Durchführungsvorschriften erlassen[29].

Auch (und ausgerechnet) die "Gemeinsame" Agrarpolitik, von ihren Verfechtern lange Zeit als Integrationsmotor gepriesen, "ist ohne Grenzkontrollen und -abfertigungsmodalitäten nicht denkbar"[30]. Sie ergeben sich vor allem aus gemeinsamen "Markt-"Ordnungen (Milch, Getreide, Zucker). Die Kommission hat hier neue Initiativen angekündigt, wenn die alten Verordnungen auslaufen.

Technische Harmonisierung und Standardisierung kommt gut voran

Auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und Standardisierung "wurde bisher am meisten erreicht"[31]: nachdem seit Anfang 1990 noch fünf Richtlinien verabschiedet werden konnten[32], ist die Gesetzgebungsarbeit auf Gemeinschaftsebene im wesentlichen erledigt. Außer der Maschinenrichtlinie (Hebezeuge), für die bereits ein Gemeinsamer Standpunkt des Rates vorliegt und das Parlament seine Zweite Lesung abgeschlossen hat, steht noch die Verabschiedung der Bestrahlungsrichtlinie für Lebensmittel sowie einer Richtlinie über die zwingend vorgeschriebene Nährwertkennzeichnung aus; hinzu kommen drei Arzneimittelrichtlinien sowie drei Kraftfahrzeugrichtlinien, die der Rat wegen der fehlenden Einigung mit Japan (aber auch zwischen den Mitgliedstaaten) über die künftigen Kfz-Einfuhren zurückhält. An der fehlenden Einigung mit Japan scheiterte bisher auch die Einführung einer gemeinschaftlichen Bauartzulassung für Kraftfahrzeuge, ein skandalöses Verhalten einer politischen Verknüpfung von (protektionistischer) Handelspolitik mit Binnenmarktpolitik. Den Verbrauchern wird damit die gegenseitige Anerkennung (Konformitätsbescheinigungen) vorenthalten, der europäische Markt bleibt segmentiert.

Die Kommission sieht ihre Hauptaufgaben jetzt darin, die Umsetzung in Landesrecht zu überwachen, vor allem aber europäische Normen und Ausführungsvorschriften zu erarbeiten[33].

Mit eigenen Durchführungsvorschriften ist die Kommission vor allem im Bereich des Lebensmittelrechts gefordert; allerdings bestehen hier zum Teil noch erhebliche Rückstände bei der Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht[34]. Über die Einhaltung technischer Normen und Standards wachen prinzipiell die Unternehmen selbst oder nationale Prüfungsämter oder -organisationen. Im November 1990 nahm die Europäische Organisation für Zertifizierung und Prüfung (EOZP) ihre Tätigkeit auf; ihre Aufgabe ist, dafür zu sorgen, daß die nationalen Prüfungen nach gleichen Grundsätzen und Kriterien erfolgen[35]. Im Rahmen der Baustoff-Richtlinie wurde eine Europäische Organisation für Technische Zulassungen geschaffen, im Pharmabereich die Errichtung einer Europäischen Arzneimittelagentur vorgeschlagen. Nach dem Vorschlag der Kommission sollen Pharmaunternehmen dabei zwischen zwei Zulassungsverfahren wählen können: das zentrale EG-Verfahren wäre zwingend für Erzeugnisse der Biotechnologie sowie bestimmte Tierarzneimittel, kann aber freiwillig auch für andere neue Arzneimittel gewählt werden; die Zulassung gilt für alle Mitgliedstaaten.

Das dezentrale Verfahren stützt sich auf die Zulassung in einem Mitgliedstaat und die Methode der gegenseitigen Anerkennung[36].

Eingefahrene Verhaltensweisen im öffentlichen Auftragswesen

Im öffentlichen Auftragswesen sind die meisten Richtlinien inzwischen angenommen. Im September verabschiedete der Rat eine Richtlinie, nach der – mit einigen Ausnahmen – auch die vier "kritischen", bisher nationalen "Hoflieferanten" vorbehaltenen Bereiche Wasser, Energie, Verkehr und Telekommunikation, auf die rd. vier Fünftel aller öffentlichen Lieferaufträge entfallen, zum 1. Januar 1993 dem europäischen (und internationalen) Wettbewerb geöffnet werden[37]. Die nationalen Vergabestellen können (nicht: müssen) Angebote zurückweisen, wenn die Waren nicht zu mindestens 50% in der EG hergestellt sind. In jedem Falle müssen sie Angeboten, die das Local-content Kriterium erfüllen, eine preisliche Präferenzmarge einräumen[38]. Im Rahmen bilateraler oder multilateraler Reziprozitätsvereinbarungen (auch im GATT) kann diese Diskriminierung aufgehoben werden. Die Richtlinie wird ergänzt durch eine "Rechtsmittel-Richtlinie", die sich noch beim Rat befindet. Als wohl letzte größere Maßnahme hat die Kommission eine Richtlinie über die Vergabe von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen vorgelegt. Damit wäre die Schaffung wirksamen Wettbewerbs im öffentlichen Auftragswesen im wesentlichen abgeschlossen, jedenfalls soweit es um die rechtlichen Voraussetzungen geht.

Versicherungen: in der dritten Generation

Auf dem Feld der Finanzdienstleistungen konzentrierten sich die sichtbaren Fortschritte 1990 vor allem auf den Markt für Versicherungen. Bei der Kfz-Haftpflichtversicherung verabschiedete der Rat die Dritte Richtlinie[39] sowie die Richtlinie zur Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs[40]. Die Dritte Richtlinie regelt unter anderem die Höhe des Deckungsschutzes: Versicherungsschutz muß in der gesamten Gemeinschaft gewährt werden und zwar in Höhe der gesetzlichen Deckung des "Schadenslandes" oder, sofern höher, des Mitgliedstaates, in dem das Fahrzeug seinen gewöhnlichen Standort hat. Mit der Dienstleistungsrichtlinie wird auch für die Kfz-Haftpflichtversicherung die Dienstleistungsfreiheit nach den Kriterien der Zweiten Schadenversicherungsrichtlinie verwirklicht: bei Großrisiken gilt der Grundsatz der Sitzlandkontrolle, während bei Massenrisiken der Mitgliedstaat für die Aufsicht zuständig ist, in dem die Tätigkeit ausgeübt wird[41].

Die ebenfalls verabschiedete Zweite Lebensversicherungsrichtlinie[42] regelt die Dienstleistungsfreiheit im Bereich der Lebensversicherungen: schließt ein Versicherungsnehmer aus eigener Initiative eine Versicherung bei einem Versicherer in einem anderen EG-Land ab, so gelten die Bestimmungen des Sitzlandes der Versicherung; bietet ein Versicherer in einem anderen Mitgliedstaat aktiv Lebensversicherungen an, so muß er sich dafür der Aufsicht dieses Landes unterwerfen.

Die Richtlinie regelt ferner die Niederlassungsbedingungen für Versicherungsunternehmen aus Drittländern.

Parallel zur Verabschiedung der zweiten Generation von Richtlinien, und noch vor ihrem Inkrafttreten, hat die Kommission bereits die Runde für die dritte Generation eingeläutet. Nach ihren Vorschlägen für die Dritte Schadenversicherungsrichtlinie und die Dritte Lebensversicherungsrichtlinie wird das Ursprungslandprinzip (Sitzlandprinzip) bei der Versicherungsaufsicht auch auf Massenrisiken ausgedehnt. Danach sollen Versicherungsunternehmen auf der Basis einer einzigen nationalen Zulassung Versicherungsleistungen in der gesamten Gemeinschaft anbieten können. Voraussetzung für eine Annahme dieser Richtlinien ist die vorherige, schwierige Einigung über die Richtlinie über den Jahresabschluß von Versicherungsunternehmen. Der einheitliche Versicherungsmarkt ist in Sicht, wenn auch noch nicht zum 1. Januar 1993.

Im Bereich der Banken legte die Kommission Vorschläge über die Kapitalausstattung und die Konsolidierung der Bankenaufsicht vor. Der Rat genehmigte am 14. Februar 1991 einen Gemeinsamen Standpunkt zum (stark ausgedünnten) Richtlinienvorschlag gegen "Geldwäsche". Mit ihrem Grünbuch zum innergemeinschaftlichen Zahlungsverkehr hat die Kommission im September 1990 ein heißes Eisen angepackt. Ihr Ergebnis: der Zahlungsverkehr zwischen Mitgliedstaaten ist kompliziert, teuer und langsam. Die Kommission will die Probleme in einer Koordinierungsgruppe mit den Kreditinstituten erörtern[43].

Zäh fließender Verkehr

Im Verkehrsbereich kommt der Binnenmarkt, je nach Verkehrszweig, in unterschiedlichem Tempo voran. Im Luftverkehr sind die Liberalisierungsmaßnahmen nach Auffassung der Kommission mit der Verabschiedung von zwei Verordnungen[44] über die Linienflugverkehrstarife und über die Kapazitäten für die Personenbeförderung und den Marktzugang abgeschlossen. Im Straßengüterverkehr haben Kommission und Rat zur Vorbereitung der Liberalisierung ab 1993 die Kontingente für die Kabotage und für den grenzüberschreitenden Verkehr weiter (um 10 bzw. 40%) erhöht. Die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen steht aber noch aus. Dagegen sind die seit Jahren festgefahrenen Verhandlungen in der Binnenschiffahrt in den letzten Monaten wieder in Gang gekommen[45].

Gestützt auf ihre Mitteilung vom Dezember 1989 über die europäische Infrastruktur und auf die nachfolgende Entschließung des Rates[46] legte die Kommission im Dezember 1990 ein Arbeitsprogramm zur Entwicklung transeuropäischer Netze in den Bereichen Verkehr, Energie, Telekommunikation und Ausbildung vor. Dies wird ein zentrales Thema für die nächsten Jahre sein. Neben der Schaffung neuer und der besseren Verknüpfung bestehender Netze geht es dabei auch um den Netzzugang (Bahn, Telekommunikation, Strom und Erdgas). Hier hat die Gemeinschaft erste Initiativen eingeleitet, um staatliche und halbstaatliche (Leitungs-)Monopole aufzubrechen und schrittweise Wettbewerbsbedingungen zu schaffen. Der Rat nahm die Richtlinien über den offenen Netzzu-

gang für Telekommunikationsdienste[47], die Angleichung und gegenseitige Anerkennung der Rechtsvorschriften über Telekommunikationsendgeräte[48] und über den Transit von Elektrizität über die großen Netze[49] an und einigte sich auf einen gemeinsamen Standpunkt über den Transit von Erdgas. Auch die Eisenbahnnetze sollen ab 1993, zunächst für internationale Eisenbahngesellschaften, geöffnet, Infrastruktur und Betrieb voneinander getrennt werden[50].

Zu den Merkmalen eines Binnenmarktes gehört es, daß Unternehmen im gesamten Wirtschaftsgebiet tätig werden können, ohne steuerliche Nachteile zu erleiden. Tatsächlich unterliegen international verflochtene Unternehmen meist zu einem gewissen, von Land zu Land unterschiedlichen Grad der Doppelbesteuerung, und grenzüberschreitende Unternehmenszusammenschlüsse werden gegenüber Fusions- und Akquisitionsvorgängen im Inland diskriminiert. Mit drei Maßnahmen, die der Rat 1990 im Paket verabschiedete, sollen diese Nachteile ausgeräumt werden[51]: der sog. Mutter-Tochter-Richtlinie[52], der sog. Fusions-Richtlinie[53] und dem sog. Schieds-Abkommen[54], das ein Verfahren zur Beilegung von Meinungsverschiedenheiten zwischen den nationalen Finanzverwaltungen vorsieht.

Durchbruch bei der Steuerharmonisierung

Die wichtigste Entwicklung auf dem Gebiet der Binnenmarktpolitik im Berichtszeitraum ist zweifellos der Durchbruch bei den jahrelangen Beratungen über die Harmonisierung der Mehrwert- und Verbrauchsteuern. Die Harmonisierung der indirekten Steuern ist ein zentrales Element des Binnenmarktprogramms: ohne eine deutliche Annäherung der stark unterschiedlichen Steuersätze ist ein Verzicht auf innergemeinschaftliche Grenzkontrollen nicht möglich, da sonst massive Wettbewerbsverzerrungen und Handelsumlenkungen zu Lasten der Hochsteuerländer die Folge wären. Zugleich greift die Steuerharmonisierung tief in die nationalen Kompetenzen der Mitgliedstaaten ein: sie führt zu einer Beschneidung der politischen Handlungsspielräume auf allen Gebieten, da Steuern, die zusammen zwischen 25% (Belgien, Deutschland) und 50% (Portugal) des gesamten Steuer- und Abgabenaufkommens ausmachen[55], künftig nicht mehr autonom geändert werden können. Die (bisherigen) Hochsteuerländer verlieren unmittelbar einen Teil ihrer Staatseinnahmen. Diese Konsequenzen verbunden mit dem Umstand, daß Maßnahmen der Steuerharmonisierung gemäß Art. 99 EWGV der Einstimmigkeit bedürfen, hatten bisher jeglichen Fortschritt blockiert.

Möglich wurde der Durchbruch, der freilich noch keine Einigung über alle umstrittenen Fragen bedeutet, zum einen durch eine flexible Verhandlungsstrategie der Kommission, die seit 1987 schrittweise ihre Position des "Alles oder Nichts" zugunsten elastischerer Methoden (über Steuerbandbreiten zu Mindestsätzen; temporäre Übergangsregimes) aufgab und jetzt stärker auf den vom Markt ausgehenden Harmonisierungsdruck setzt. Zum anderen wurde die Annäherung der Standpunkte zweifellos durch die Fortschritte bei der Umsetzung des Binnenmarktprogramms in den anderen Politikbereichen gefördert.

Die vom Rat am 3. Dezember 1990 erzielte Grundsatzeinigung enthält folgende wesentliche Elemente: Die steuerlichen Grenzkontrollen fallen termingerecht zum 1. Januar 1993 weg. Für eine vierjährige Übergangszeit – und bezüglich der speziellen Verbrauchsteuern auch danach – bleibt es aber für gewerbliche Transaktionen noch bei der Besteuerung im Bestimmungsland (Verbrauchsland), unter gleichzeitiger Steuerbefreiung der Exporte im Herkunftsland. Die Einhaltung der Steuerbestimmungen wird durch aufwendige, detaillierte Meldevorschriften für die Unternehmen und nationalen Finanzverwaltungen gesichert. Nach 1996 soll der Übergang zum Herkunftslandprinzip auch im gewerblichen Waren- und Dienstleistungsverkehr vollzogen werden, die Mehrwertbesteuerung würde dann in gleicher Weise wie bei inländischen Geschäften erfolgen.

In einem zweiten Schritt einigten sich die Finanzminister am 24./25. Juni 1991 auf Mindestsätze für die Mehrwert- und die meisten Verbrauchsteuern[56]. Danach soll der Regelsatz für die Mehrwertsteuer in allen Mitgliedstaaten mindestens 15%, der ermäßigte Satz mindestens 5% betragen, gut zwanzig Gruppen von Waren und Dienstleistungen fallen in die ermäßigte Kategorie. Einige Länder dürfen ihre "superermäßigten" Sätze sowie die Nullsätze zunächst beibehalten. Mindestsätze wurden auch für die speziellen Verbrauchsteuern auf verbleites Benzin (337 ECU/hl), unverbleites Benzin (287 ECU/hl), Diesel (245 ECU/hl), Bier (1,87 ECU/hl pro Grad Alkohol) und Zigaretten (57% vom Endverkaufspreis) vereinbart, mit einer Reihe von Ausnahmen für einzelne Mitgliedstaaten. Die Grundsatzeinigung muß noch in einem förmlichen Ratsbeschluß verankert werden, doch sind die größten Hindernisse jetzt aus dem Weg geräumt.

Binnenmarkt bleibt ordnungspolitische Aufgabe

Achtzehn Monate vor dem Binnenmarkttermin erscheint das Erreichen des Ziels gesichert. Nicht ganz termingerecht zwar: Einige Richtlinien dürften bis Ende 1992 noch nicht verabschiedet, viele national noch nicht umgesetzt, mehr noch nicht in Kraft getreten sein. Aber der Binnenmarkt ist ohnehin ein Prozeß, und die Dynamik, mit der das riesige Gesetzgebungsprogramm verwirklicht wurde, ist in jedem Falle beeindruckend. Der Kommission unter ihrem zielstrebigen Präsidenten Delors kommt dabei ein ganz wesentliches Verdienst zu; aber auch der Rat hat mit seiner Bereitschaft, von dem Verfahren der qualifizierten Mehrheitsabstimmung tatsächlich Gebrauch zu machen, maßgeblich zu dem Ergebnis beigetragen. Das Parlament hat seine neuen Kompetenzen im Verfahren der Zusammenarbeit in konstruktiver Weise wahrgenommen, der Gerichtshof dem Gemeinschaftsrecht gegenüber nationalen Partikularinteressen immer wieder zum Durchbruch verholfen. Eine große Gesetzgebungsaufgabe steht den Gemeinschaftsorganen 1992 noch bevor: die Katalogisierung derjenigen nationalen Rechtsvorschriften, die nach Art. 100b EWGV im Wege der gegenseitigen Anerkennung als gleichwertig gelten, und die notwendige Beschlußfassung darüber. Im übrigen wird es vor allem darum gehen, das Gemeinschaftsrecht gegen nationale Widerstände durchzusetzen und den Binnenmarkt auch tatsächlich – nicht

nur rechtlich – Wirklichkeit werden zu lassen. In ihrer künftigen Gesetzgebungsarbeit werden Kommission und Rat sich daran messen lassen müssen, ob es ihnen gelingt, den sich anbahnenden institutionellen Wildwuchs zu bremsen, der Liberalisierung gegenüber der zentralen Regulierung Vorrang zu geben und eine gemeinschaftliche Wettbewerbsordnung in einer offenen Weltwirtschaft zu verwirklichen. Der Binnenmarkt bleibt eine ordnungspolitische Aufgabe.

Anmerkungen

1 Zum folgenden vgl.: Kommission der EG: Sechster Bericht der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament über die Durchführung des Weißbuchs der Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes, Dok. KOM (91) 237 v. 19. 6. 1991.
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: Sechster Bericht ..., a. a. O., Ziff. 21.
4 Vgl. Borrmann, Christine/Engel, Christian: Die Verwirklichung des Binnenmarktziels 1992 durch eine engere Zusammenarbeit zwischen dem EG-Ministerrat, dem Europäischen Parlament und der EG-Kommission, Forschungsauftrag des Bundesministers für Wirtschaft, Bonn und Hamburg 1990.
5 Vgl. Schreiber, Kristin: Binnenmarktpolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1989/90, Bonn 1990, S. 153.
6 Kommission der EG: Vollendung des Binnenmarktes: Ein Raum ohne Binnengrenzen. Bericht über den Stand der Arbeiten gemäß Artikel 8b des EWG-Vertrages, Dok. KOM (90) 552 endg. v. 23. 11. 1990 (im folgenden zitiert als: 8b-Bericht), Ziff. 20.
7 Vgl. Kommission der EG: Sechster Bericht ..., a. a. O., Ziff. 35 u. Anhang 2.
8 Ebd., Ziff. 17.
9 Vgl. ebd., Ziff. 12.
10 Vgl. Schreiber, a. a. O., S. 153 f.
11 Der Prozentsatz bezieht sich auf die Gesamtzahl der 1434 notwendigen "Umsetzungsfälle"; vgl. Tabelle.
12 Vgl. Kommission der EG: Sechster Bericht ..., a. a. O., Anhänge.
13 Vgl. Scharrer, Hans-Eckart: Abgestufte Integration – Eine Einführung, in: Grabitz, Eberhard (Hrsg.): Abgestufte Integration – Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept? Kehl und Straßburg 1984.
14 Kommission der EG: Sechster Bericht ..., a. a. O., Ziff. 45. Zum Schengener Abkommen vgl.: Leyendecker, Michael: Innere Sicherheit, Ausländer- und Asylpolitik, in diesem Band.
15 RL 90/366, ABl. der EG, L 180 v. 13. 7. 1990.
16 RL 90/365, ABl. der EG, L 180 v. 13. 7. 1990.
17 RL 90/364, ABl. der EG, L 180 v. 13. 7. 1990.
18 RL 89/48, ABl. der EG, L 19 v. 24. 1. 1989.
19 Vgl. Kommission der EG: Sechster Bericht ..., a. a. O., Ziff. 60.
20 VO 91/717, ABl. der EG, L 78 v. 26. 3. 1991.
21 Vgl. Kommission der EG: Sechster Bericht ..., a. a. O., Ziff. 32.
22 Scrivener, Christiane: Ab 1993 keine innergemeinschaftlichen Zollgrenzen mehr. Perspektive 92, Nr. 5 (1991), S. 1.
23 RL 91/191, ABl. der EG, L 94 v. 16. 4. 1991.
24 Vgl. Kommission der EG: Sechster Bericht ..., a. a. O., Ziff. 35 f.
25 Vgl. Kommission der EG: 8b-Bericht, a.a.O, Ziff. 12.
26 Zu Einzelheiten s. Kommission der EG: Sechster Bericht ..., a. a. O., Anhang 1.
27 RL 86/362 u. 86/363, ABl. der EG, L 221 v. 7. 8. 1986.
28 RL 90/642, ABl. der EG, L 350 v. 14. 12.

1990.

29 Vgl. Kommission der EG: Sechster Bericht ..., a. a. O., Ziff. 13.

30 Vgl. ebd., Ziff. 42.

31 Ebd., Ziff. 48.

32 Implantierbare elektromedizinische Geräte (Herzschrittmacher etc.): RL 90/385, Nichtautomatische Waagen: RL 90/384, beide in ABl. der EG, L 189 v. 20. 7. 1990; Gasverbrauchseinrichtungen: RL 90/396, ABl. der EG, L 196 v. 26. 7. 1990; Konformitätsbewertungsverfahren: Entsch. 90/683, ABl. der EG, L 380 v. 31. 12. 1990; (freiwillige) Nährwertkennzeichnung von Lebensmitteln: RL 90/496, ABl. der EG, L 276 v. 6. 10. 1990.

33 Vgl. Kommission der EG: Sechster Bericht ..., a. a. O., Ziff. 48; vgl. außerdem ABl. der EG, C 20 v. 28. 1. 1991.

34 Vgl. Kommission der EG: Sechster Bericht ..., a. a. O., Ziff. 53.

35 Vgl. Kommission der EG: 24. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1990, S. 85.

36 Vgl. The Economist Intelligence Unit: European Trends, No. 1/1991, S. 28.

37 RL 90/531, ABl. der EG, L 297 v. 29. 10. 1990.

38 Zur Problematik von Local-content-Regelungen vgl. Erbe, Susanne u. a.: Drittlandunternehmen im europäischen Binnenmarkt, Hamburg 1991.

39 RL 90/232, ABl. der EG, L 129 v. 19. 5. 1990.

40 RL 90/618, ABl. der EG, L 330 v. 29. 11. 1990.

41 Vgl. Kommission der EG: 24. Gesamtbericht ..., a. a. O., S. 89.

42 RL 90/619, ABl. der EG, L 330 v. 29. 11. 1990.

43 Vgl. The Economist Intelligence Unit: European Trends, No. 4/1990, S. 18.

44 VO 2342/90 u. 2343/90, ABl. der EG, L 217 v. 11. 8. 1990.

45 Vgl. Erdmenger, Jürgen: Verkehrspolitik, in diesem Band.

46 ABl. der EG, C 27 v. 6. 2. 1990.

47 RL 90/387, ABl. der EG, L 192 v. 24. 7. 1990.

48 RL 91/263, ABl. der EG, L 128 v. 23. 5. 1991.

49 RL 90/547, ABl. der EG, L 313 v. 13. 11. 1990.

50 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 22. 6. 1991, S. 12.

51 Vgl. Perspektive 92, Nr. 10/November-Dezember 1990, Beilage.

52 RL 90/435, ABl. der EG, L 225 v. 20. 8. 1990.

53 RL 90/434, ebd.

54 KOM (90) 436, ebd.

55 Vgl. Löffler, Klaus: Europa 1992 – Die Binnenmarkt-Liste, hrsg. v. Europäisches Parlament, Bonn 1991.

56 Vgl. EG-Nachrichten Nr. 26 v. 1. 7. 1991, S. 2 f. u. FAZ v. 26. 6. 1991, S. 15.

Weiterführende Literatur

Berger, Roland (Hrsg.): Handbuch Europa '92 – Strategien für unternehmerische Erfolge im Gemeinsamen Markt. Düsseldorf, Wien 1990.

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

Deutscher Industrie- und Handelstag: Wegweiser zum EG-Binnenmarkt, 4. Aufl., Bonn 1990.

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

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

Erbe, Susanne u. a.: Drittlandunternehmen im europäischen Binnenmarkt – Zwischen Liberalismus und Protektionismus, Hamburg 1991.

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

Scharrer, Hans-Eckart/Erbe, Susanne: Die deutsche Wirtschaft und die EG, hrsg. von CEPES Vereinigung für wirtschaftlichen Fortschritt e. V., Bonn 1990.