

Binnenmarktpolitik

HANS-ECKART SCHARRER

Auf seiner Tagung in Edinburgh am 11./12. Dezember 1992 nahm der Europäische Rat "mit besonderer Genugtuung zur Kenntnis, daß das Programm des Weißbuches zur Schaffung des Binnenmarktes in allen wesentlichen Aspekten zum 31. Dezember 1992 erfolgreich abgeschlossen sein wird. Für die Gemeinschaft wird das ein historischer Augenblick sein, in dem sich eines der Grundziele des Vertrages von Rom erfüllt. (...) Der Europäische Rat erkannte an, daß der Binnenmarkt ein dynamischer Prozeß bleiben wird und den sich wandelnden Umständen entsprechend angepaßt und verbessert werden muß"¹. Mit anderen Worten: Der Auftrag des Weißbuchs ist erfüllt – aber der Binnenmarkt ist nicht vollendet.

Auftrag des Weißbuchs erfüllt

Bis Mitte Februar 1993 hat der Rat 264 Vorschläge der Kommission, d.h. 94% aller unter dem Weißbuch-Programm vorgelegten 282 Vorschläge, angenommen, davon drei durch Erarbeitung eines Gemeinsamen Standpunktes. Nur 18 Vorschläge, davon fünf ohne Priorität, standen noch zur Beratung und Verabschiedung an. Dies ist ein beachtliches Ergebnis, auch wenn die Quantität der verabschiedeten Rechtsakte naturgemäß nichts über ihre Qualität aussagt. Insgesamt sind seit 1985 sogar über 500 Maßnahmen in bezug auf den Binnenmarkt verabschiedet worden².

Unbefriedigend erscheint noch immer der Grad der Umsetzung in nationales Recht. Von den 257 bisher in Kraft getretenen Maßnahmen hätten 213 Anfang 1993 in nationales Recht umgesetzt sein müssen. Tatsächlich waren erst 95 EG-Rechtvorschriften (45%) in allen Mitgliedstaaten in nationale Rechtsnormen überführt. Hinzu kommen weitere 44 EG-Verordnungen oder -Entscheidungen, die keiner besonderen Umsetzung bedürfen. Damit waren von den 282 Weißbuch-Maßnahmen erst knapp die Hälfte in allen Mitgliedstaaten wirksam – gegenüber dem Frühjahr 1992 (knapp ein Drittel) dennoch eine beachtliche Steigerung (Tab.).

An der Spitze der Umsetzungen lag, wie in den Vorjahren, Dänemark (Umsetzungsgrad: 92%), ein Land, das 1992 wegen der Weigerung der Hälfte seiner Wähler, den Maastrichter Vertrag zu akzeptieren, von einigen Berufseuropäern in völliger Verdrehung des Art. 236 EWGV schon zum Verlassen der Gemeinschaft aufgefordert worden war. Auch Großbritannien, das wegen seines utilitaristischen Pragmatismus ebenfalls als wenig gemeinschaftsfreundlich gilt, befindet

sich wieder in der Spitzengruppe (Rang 3 mit 86%). Italien ist innerhalb von zwei Jahren vom letzten auf den zweiten Platz "gesprungen" (87%), Deutschland liegt mit 79% im Mittelfeld, gleichauf mit Frankreich. Das Schlußlicht, wenn auch mit geringem Rückstand gegenüber mehreren anderen Ländern, bildet Griechenland (72%).

Umsetzung der Binnenmarktbeschlüsse durch die Mitgliedstaaten
(Stand: 17. 2. 1993)¹

	B	DK	D	E	F	GR	IRL	I	L	NL	P	UK
Angewandt ²	177	189	164	161	165	150	153	182	155	169	160	177
Ausnahme	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Nicht angewandt ³	30	17	43	49	43	58	53	27	52	38	51	29
Entfällt	6	7	6	3	5	5	6	4	8	6	2	6
Umsetzungsgrad in % ⁴	86	92	79	77	79	72	74	87	75	82	76	86

1 Bis 17. 2. 1993 wurden 213 umsetzungsbedürftige gemeinschaftliche Rechtsakte in Kraft gesetzt. Davon sind 95 = 45% in allen 12 Mitgliedstaaten umgesetzt.

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 Gemeinschaftsdurchschnitt: 80%.

Quelle: EG-Kommission/P. Buigues and J. Sheehy, Recent Developments and Trends of European Integration, Paper Prepared for the Seminar on Latin America's Competitive Position in the Enlarged European Market, Hamburg, 24-25 March 1993.

Ungeachtet der Rückstände bei der Umsetzung ist der Zeitpunkt abzusehen, an dem die EG-Normen in nationales Recht überführt sein werden. Die Weißbuch-Strategie war demnach durchaus erfolgreich. Unbestreitbar ist auch: es gibt bemerkenswerte Fortschritte auf dem Weg zu mehr Integration und Wettbewerb in Europa.

Noch kein Markt ohne Binnengrenzen

Die Grenzkontrollen für Waren sind formell aufgehoben. Die notwendigen Bestimmungen über die Abschaffung des Einheitspapiers, den grenzüberschreitenden und Transitverkehr, die Harmonisierung des Veterinär- und Pflanzenschutzrechts, die Ausfuhr von Kultur- und "Dual use"-Gütern, die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Zollbehörden etc. sind erlassen oder stehen vor der endgültigen Verabschiedung. Allerdings sind die Kontrollen und Meldungen z.T. nur ins Inland verlagert, so z. B. für die indirekten Steuern, Gesundheitskontrollen bei Lebensmitteln, Verbringung von Abfällen, Aus- und Einfuhrstatistik. Der bürokratische Aufwand für die Unternehmen ist dadurch noch gewachsen (Mehrwertsteuer). Auch erhalten mehrere (alle?) Mitgliedstaaten ihre Grenzkontrollstellen an wichtigen Übergängen weiterhin aufrecht, und sie führen mindestens

stichprobenhaft Kontrollen durch. So hat Frankreich noch im Mai 1993 einen Transport von "Dollarbananen" an der italienisch-französischen Grenze gestoppt, andere Länder kontrollieren die Verbringung von gefährlichen Abfällen, Blutkonserven, Drogen etc. an den Binnengrenzen.

Auch die Grenzkontrollen für Personen sind weiterhin in Kraft. Während die Länder des Schengener Abkommens anstreben, diese Kontrollen nach Lösung einiger grundsätzlicher (z. B. Einwanderungs- und Asylproblematik) oder technischer Fragen (Kontrollen an den Außengrenzen der EG, Informationssystem) bis Mitte 1993 aufzuheben, weigern sich Großbritannien und Dänemark grundsätzlich, auf Personenkontrollen zu verzichten.

Fortschritte bei der technischen Harmonisierung

Beim Abbau der technischen Handelsschranken hat sich die "neue Konzeption" bewährt. Danach beschränkt sich die Harmonisierung der Rechtsvorschriften auf die Definition der grundlegenden Sicherheitsanforderungen. Die Umsetzung in technische Normen wird den europäischen Normenorganisationen CEN, CENELEC und ETSI übertragen. Die Anwendung dieser Normen durch die Hersteller ist nicht zwingend. Bei Abweichungen hat allerdings der Hersteller die Beweislast für die Einhaltung der Sicherheitsanforderungen zu tragen. Inzwischen liegen EG-Richtlinien zu folgenden Produktgruppen vor³: einfache Druckbehälter (1987), Bauprodukte (1988), Spielzeug (1988), Maschinen (1989), persönliche Schutzausrüstungen (1989), elektromagnetische Verträglichkeit (1989), Gasverbrauchsgeräte (1990), nicht-automatische Waagen (1990), implantierbare medizinische Geräte (1991), medizintechnische Produkte (1992).

Für einige dieser Richtlinien hat die Kommission 1992 Änderungsvorschläge verabschiedet, außerdem hat sie dem Rat einen neuen Vorschlag über Aufzüge⁴ zugeleitet. Zur Ausfüllung dieser Richtlinien bedarf es etwa 10.000 (!) europäischer Normen, von denen bisher ca. 2.000 vorliegen⁵. Über die Erfahrungen beim Informationsaustausch zwischen den nationalen Normenorganisationen in den Jahren 1990 und 1991 gab die Kommission am 18. Dezember 1992 einen Bericht ab⁶.

Die Harmonisierung nach der "alten Konzeption", nach der die technischen Normen in den Ratsrichtlinien selbst detailliert festgelegt werden, ist im wesentlichen abgeschlossen. Darunter fallen unter anderem Chemikalien, Düngemittel, Kosmetika, Kraftfahrzeuge. Für Kraftfahrzeuge erließ der Rat nach jahrzehntelangen Arbeiten 1992 die letzten⁷ von 43 Einzelrichtlinien sowie die Richtlinie über die Betriebserlaubnis für Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeuganhänger⁸. Sie sieht eine gemeinschaftliche Typgenehmigung für Kraftfahrzeuge vor, die ab 1. Januar 1993 optionell, ab 1. Januar 1996 obligatorisch ist und dann die nationalen Typgenehmigungen ersetzt. Politisch möglich wurde die Verabschiedung der Richtlinie durch die Einigung mit Japan über eine Selbstbeschränkung beim Export japanischer Pkw in die Europäische Gemeinschaft und insbesondere in bestimmte geschützte nationale Märkte (Frankreich, Italien, Spanien, Großbritannien). Eine

entsprechende Rahmenrichtlinie erließ der Rat 1992 für zwei- und dreirädrige Kraftfahrzeuge⁹.

Gesundes Europa? Lebensmittel und Arzneimittel

Auch auf anderen Gebieten ist die Angleichung der Rechtsvorschriften weit gediehen. Das gilt z.B. für den Bereich der Lebensmittel, wo der Rat in den vergangenen Jahren eine Fülle von Richtlinien verabschiedet hat. Hier hat die Kommission dem Rat 1992 eine Reihe neuer Vorschläge für Richtlinien und Entscheidungen zugeleitet. Sie betreffen unter anderem die Etikettierung, Zusatzstoffe, die Zulassung neuer Lebensmittel ("novel food"), Lebensmittelhygiene und Lebensmittelüberwachung. Abgesehen von der "novel food"-Richtlinie, die prinzipiell eine automatische Zulassung neuer – d.h. chemisch modifizierter, aus synthetischen Stoffen oder biochemisch hergestellter sowie genetisch veränderter Erzeugnisse – vorsieht und deshalb heftig umstritten ist, handelt es sich im wesentlichen um die Ausfüllung bereits existierender Rahmenrichtlinien. Die rechtlichen Voraussetzungen für den freien Warenverkehr sind hier inzwischen gegeben.

Ebenfalls 1992 einigte sich der Rat über das künftige System für den freien Verkehr von Arzneimitteln in der Gemeinschaft. Dazu gehören eine Reihe wichtiger, im Weißbuch vorgesehener Maßnahmen, insbesondere zum Arzneimittelgroßhandel, zur rechtlichen Einstufung von Arzneimitteln, zur Etikettierung und Packungsbeilage und zur Arzneimittelwerbung sowie zur Schaffung einer europäischen Arzneimittelagentur (European Medical Agency)¹⁰. Aufgabe der Agentur, die 1995 ihre Arbeit aufnehmen soll (wenn es bis dahin gelingt, sich über ihren Sitz zu einigen!), wird es sein, hochtechnologische (insbesondere biotechnologisch hergestellte) Arzneimittel zu bewerten. Über die Zulassung dieser (wenigen) "sensiblen" Arzneimittel sowie leistungssteigernder Tierarzneimittel entscheidet die EG-Kommission zentral für die gesamte Europäische Gemeinschaft.

Für die große Masse aller anderen Arzneimittel gilt das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung der national erteilten Zulassungen¹¹. Hierin liegt die Achillesferse des Systems. Bisher tun sich Mitgliedstaaten (darunter die Bundesrepublik Deutschland) schon schwer, Reimporte inländischer, bereits zugelassener Arzneimittel zu genehmigen. Riesige Preisunterschiede für identische Produkte zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten weisen darauf hin, daß die nationalen Märkte hoch segmentiert sind. Ob es gelingt, die gegenseitige Anerkennung rasch durchzusetzen, erscheint vor diesem Hintergrund zweifelhaft. Der Binnenmarkt für Arzneimittel ist zwar im Grundsatz realisiert; wann er in der Praxis verwirklicht sein wird, ist noch offen.

Der Gesundheit der EG-Bürger dient ebenfalls die 1992 verabschiedete Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit¹², die gewährleisten soll, daß auch Produkte, die nicht von spezifischen Richtlinien erfaßt sind, "sicher" sind. Sie ist Teil

des dreijährigen Aktionsplans (1990–1992) der Kommission zum Verbraucherschutz, der den Binnenmarkt flankiert.

Freizügigkeit mit Fußangeln

Auf dem Gebiet der Freizügigkeit wurde 1992 mit der Richtlinie über eine Zweite allgemeine Regelung zur Anerkennung der beruflichen Befähigungsnachweise¹³ die letzte noch bestehende Lücke geschlossen. 1989 war mit der Ersten allgemeinen Regelung der Zugang zu allen Berufen mit mindestens dreijähriger Hochschul- oder Fachhochschulausbildung geöffnet worden, die nicht durch eine spezielle EG-Richtlinie geregelt werden. Anders als die vorangegangenen Richtlinien über Ärzte und Architekten verzichtet die Erste allgemeine Regelung auf eine Harmonisierung der nationalen Ausbildungsgänge, sondern setzt auf die gegenseitige Anerkennung der nationalen Curricula und Abschlußprüfungen.

Dies gilt auch für die Zweite allgemeine Regelung, die den bisher noch nicht geregelten Restbereich erfaßt und sich insbesondere auf zwei Arten von Befähigungsnachweisen bezieht: Diplome im Sinne der Richtlinie (Optiker, Zahntechniker, Krankengymnasten, Erzieher, Kapitäne etc.) und Prüfungszeugnisse wie z. B. die Gesellenprüfung. Allerdings kann der Aufnahmestaat unter beiden Regelungen bei wesentlichen Unterschieden in der Ausbildung einen Anpassungslehrgang oder eine Eignungsprüfung fordern¹⁴. In der Praxis könnten hier für den mobilen europäischen Arbeitnehmer noch zahlreiche Fußangeln verborgen sein. Bereits 1990 war das Aufenthaltsrecht für Studenten, Rentner und sonstige Nichterwerbstätige liberalisiert worden.

Ein gemeinsamer Markt für Dienstleistungen

Eine wesentliche Komponente des Binnenmarktprogramms ist die Realisierung eines gemeinsamen Marktes für Dienstleistungen. Auf dem Gebiet der Finanzdienstleistungen gilt dabei das Prinzip der Harmonisierung der Zulassungs- und Überwachungsvorschriften in Verbindung mit der gegenseitigen Anerkennung der aufsichtsrechtlichen Kontrollen des Sitzlandes des Unternehmens. Banken, Versicherungen und Wertpapierfirmen mit Sitz in einem Mitgliedstaat können danach ohne erneute Zulassung in allen Ländern der Gemeinschaft Zweigstellen errichten und/oder ihre Leistungen grenzüberschreitend anbieten. Die Zulassung und aufsichtsrechtliche Kontrolle in ihrem Sitzland gibt jedem dieser Unternehmen also einen "Europapaß"¹⁵.

Für die Banken gilt dies bereits ab 1. Januar 1993. Mit der Verabschiedung der Richtlinien über die Beaufsichtigung von Kreditinstituten auf konsolidierter Basis¹⁶ und über die Überwachung der Großkredite¹⁷ wurde 1992 das Regelwerk abgeschlossen. Einen Vorschlag für eine Richtlinie über die Einlagensicherung, der eine Einlagengarantie von 15.000 ECU vorsieht, hat die Kommission 1992 dem Rat zugeleitet¹⁸. Den abschließenden Schritt zum Binnenmarkt für Wertpapiere stellt die Wertpapierdienstleistungs-Richtlinie¹⁹ dar, für die der Rat am 21.

Dezember 1992 einen gemeinsamen Standpunkt festlegte. Bereits am 27. Juli 1992 hatte der Rat einen gemeinsamen Standpunkt zum Richtlinienvorschlag über die Eigenkapitalausstattung von Wertpapierfirmen²⁰ angenommen. Schon früher waren die Richtlinien zur gegenseitigen Anerkennung der Börsenzulassungsperspektive, die Verkaufsprospektrichtlinie für nicht börsengehandelte Wertpapiere und die Richtlinie über die Meldepflicht bei Erwerb und Veräußerung bedeutender Beteiligungen an börsennotierten Gesellschaften verabschiedet worden²¹.

Bei den Versicherungsdienstleistungen wurde das Regelwerk mit der Verabschiedung der beiden Dritten Richtlinien für die Direktversicherung (Schaden- bzw. Lebensversicherung)²² 1992 ebenfalls komplettiert. Nachdem die sogenannten Zweiten Richtlinien zunächst zu einer teilweisen Marktöffnung (unter Ausnahme des Massengeschäfts) geführt hatten, sehen die Dritten Richtlinien nun die Sitzlandkontrolle ("Europapaß") auch für Massenrisiken, und damit für alle Versicherungsleistungen vor. Die Richtlinien sollen in den meisten Mitgliedstaaten (Ausnahmen: Spanien, Portugal, Griechenland) bis 1. Juli 1994 in nationales Recht umgesetzt sein. Damit wird ein gemeinsamer Versicherungsmarkt mit einem Prämienvolumen von 349 Mrd. US-\$ (1989), d.h. 30% des Weltversicherungsmarktes, geschaffen²³.

Auf dem Feld der Verkehrsdienstleistungen stimmte der Rat am 22. Juni 1992 dem dritten Liberalisierungspaket²⁴ für den innergemeinschaftlichen Luftverkehr zu. Damit wird der Luftverkehrsmarkt zum 1. Januar 1993 weitgehend liberalisiert, der Binnenmarkt am 1. April 1997 mit der Aufhebung der letzten Beschränkungen über die Kabotage (bis dahin: nur Anschlußkabotage) endgültig verwirklicht. Im Straßengüterverkehr konnte sich der Rat auch 1992 noch nicht auf die uneingeschränkte Zulassung der Kabotage verständigen. Steuerliche Wettbewerbsverzerrungen, die vor allem die Bundesrepublik geltend machte, standen dem entgegen. Im grenzüberschreitenden Güterverkehr ist seit 1. Januar 1993 die Preisbildung liberalisiert, die mengenmäßigen Beschränkungen ("Kontingente") sind abgeschafft.

Europäischer Beschaffungsmarkt rechtlich verwirklicht

Im Bereich des öffentlichen Auftragswesens, einem weiteren Kernbereich des Binnenmarktprogramms, sind mit der Verabschiedung der sogenannten Überwachungsrichtlinie (Ziel: gerichtliche Überprüfung von Vergabeentscheidungen) für Bau- und Lieferaufträge in den bisher ausgenommenen Sektoren²⁵ (Trinkwasser, Energie, Transport, Telekommunikation), der Koordinierungs-Richtlinie für öffentliche Dienstleistungsaufträge²⁶ (Ziel: Gewährleistung von Transparenz und Gleichbehandlung) und der Annahme eines gemeinsamen Standpunkts über die Dienstleistungsrichtlinie für die bisher ausgenommenen Sektoren²⁷ (Ziel: Marktöffnung) 1992 die letzten Lücken geschlossen worden. Der Gemeinsame Markt für öffentliche Aufträge ist damit für Bauten, Lieferungen und Dienstleistungen verwirklicht. Neben staatlichen Behörden fallen auch von der öffentlichen Hand beherrschte sowie staatlich konzessionierte Betriebe unter die Richtlinien. Hier

öffnet sich ein großes, bisher weitgehend ungenutztes Feld für Wettbewerb: In Deutschland werden z. B. nur 4% des Auftragsvolumens an ausländische Anbieter vergeben, in Großbritannien sogar nur 0,56%²⁸.

Noch keine Europäische Aktiengesellschaft

Nur langsame Fortschritte macht die Gemeinschaft bei der Entwicklung eines harmonisierten europäischen Gesellschaftsrechts. In den vergangenen Jahren wurden zwar unter anderem Richtlinien über die Offenlegung von Zweigniederlassungen und die Rechnungslegung erlassen und das Statut über die Europäische Wirtschaftliche Interessenvereinigung verabschiedet. Rund 350 Gruppierungen bedienen sich inzwischen dieser Rechtsform. Über die Vorschläge der Kommission zur Europäischen Aktiengesellschaft (SE = *societas europea*) konnte aber noch immer keine Einigung erzielt werden; ungelöst ist nach wie vor das Problem der Mitbestimmung der Arbeitnehmer. Das Fehlen einer Europa-AG dürfte sich auf das Funktionieren des Binnenmarktes freilich kaum nachteilig auswirken.

Halbherziger Steuerkompromiß

Bereits Ende 1991 und Anfang 1992 hatte der Rat die wesentlichen Grundentscheidungen über das Regime der indirekten Steuern und damit die steuerlichen Voraussetzungen für den Eintritt in den Binnenmarkt getroffen²⁹. Danach gilt für den gewerblichen Warenverkehr bei der Mehrwertsteuer zunächst bis Ende 1996, bei den Verbrauchsteuern auf Dauer, das Bestimmungslandprinzip fort. Die Kontrollen werden von den Grenzen in die Unternehmen verlagert, die den Finanzämtern quartalsmäßig sämtliche Käufe von und Verkäufe an Unternehmen in anderen EG-Ländern unter Angabe der Umsatzsteuer-Identifikationsnummern der Partner einzeln auflisten müssen. Für private Einkäufe wurde, mit wenigen Ausnahmen (neue Autos, Schiffe, Flugzeuge; verbrauchsteuerpflichtige Waren in großen Mengen; Versandhandel), das Ursprungslandprinzip verwirklicht: mit der Besteuerung im Einkaufsland ist die Steuerpflicht erfüllt.

Am 19. Oktober 1992 verabschiedete der Rat zusätzlich die Richtlinien zur Annäherung der Mehrwert- und Verbrauchsteuersätze³⁰. Danach gelten bei der Mehrwertsteuer ein Normalsteuersatz von mindestens 15% (zunächst befristet bis 31. Dezember 1996) sowie ermäßigte Steuersätze von mindestens 5%; Dänemark, Großbritannien und Irland können weiterhin ihre Nullsätze behalten. Erhöhte Steuersätze (über dem Normalsatz) werden abgeschafft. Bei den speziellen Verbrauchsteuern wurden Mindestsätze für Mineralöle (Benzin, Diesel, leichtes Heizöl, Flüssiggas), Trinkalkohol (Bier, Schaumwein, Branntwein und Zwischenprodukte) sowie Tabak (Zigaretten und Feinschnitt) vereinbart. Die Harmonisierung der indirekten Steuern war eine Voraussetzung für die Abschaffung der Grenzkontrollen im privaten Reiseverkehr. Sie verbessert zudem die Bedingungen für den zum 1. Januar 1997 angestrebten Übergang zum – systemgerechten – Ursprungslandprinzip (Vorsteuerabzug) bei der Mehrwertsteuer auch im gewerb-

lichen Warenverkehr. Ob dieser für die steuerliche Vollendung des Binnenmarktes außerordentlich bedeutsame Schritt dann tatsächlich getan werden kann, ist freilich noch sehr ungewiß.

Marktöffnung erhöht den Wettbewerb

Als Ergebnis der administrierten Marktöffnung in Europa sind mehr Marktintegration und grenzübergreifender Wettbewerb vor allem in national stark regulierten Sektoren und Tätigkeitsbereichen zu erwarten, die im ersten Stadium der EG-Integration – bis Mitte der 80er Jahre – von der Harmonisierung und Liberalisierung zunächst weitgehend "ausgespart" blieben:

- einzelne Teile der Industrie (Lebensmittel, Pharma);
- der Dienstleistungssektor (insbesondere Finanz- und Verkehrsdienstleistungen);
- Wirtschaftszweige mit Netzmonopolen (Strom und Gas, Schiene, Telekommunikation);
- das öffentliche Auftragswesen.

Vor allem der Dienstleistungssektor befindet sich unter dem Eindruck des Binnenmarktes im Umbruch: Banken, Versicherungen, Fluggesellschaften, Reiseveranstalter und Handelsunternehmen "entdecken" die Märkte ihrer europäischen Nachbarn und bemühen sich, vor allem durch Akquisitionen, sie für sich zu erschließen. Aus nationalen werden so zunehmend europäische Unternehmen. Die Industrie hatte schon seit langem eine europäische (und internationale) Orientierung. Die Binnenmarktinitiative hat hier vor allem als Katalysator für eine Rationalisierung der Produktion und ihre Konzentration auf weniger Produktionsstandorte gewirkt. Zugleich hat sie Unternehmen aus Drittländern zu Investitionen in der Gemeinschaft veranlaßt und damit besonders den Zielländern dieser Investitionen Beschäftigungs- und Wachstumsimpulse vermittelt. Mit dem intensiveren Wettbewerb zwischen den Unternehmen hat zugleich der Standortwettbewerb in der Gemeinschaft zugenommen. Soziale Besitzstände und tradierte wirtschaftspolitische Praktiken geraten auf den Prüfstand, Verkrustungen werden aufgebrochen. Als Folge davon ist das Bruttoinlandsprodukt in den Jahren 1988–1992 nach Berechnungen der EG-Kommission um 2,7–3,4% über das Statusquo-Niveau hinaus gestiegen³¹.

Dies alles sind positive Ergebnisse, die nach der langen Stagnation der Gemeinschaft Mitte der 80er Jahre kaum jemand erwartet hätte. Sie erlauben es, von einem qualitativen Sprung der Gemeinschaft auf ein höheres Integrationsniveau zu sprechen.

Echter Binnenmarkt in weiter Ferne

Zugleich wird deutlich, daß von einem "echten" Binnenmarkt – vergleichbar den nationalen Märkten der EG-Mitgliedstaaten oder der USA – heute und in Zukunft in Europa nicht gesprochen werden kann. Es geht dabei weniger um das

Problem, daß einzelne gemeinschaftliche Gesetzgebungsvorhaben – z. B. der Übergang zum Ursprungslandprinzip bei der Mehrwertsteuer, der freie Netzzugang in der Elektrizitäts- und Gaswirtschaft³² oder die Kabotage im Straßengüterverkehr – noch nicht realisiert sind, die Umsetzung zahlreicher Richtlinien in nationales Recht noch aussteht oder der Beginn des "Binnenmarktes" von Fall zu Fall – so z. B. bei Lebensversicherungen – auf einen späteren Zeitpunkt terminiert wurde. Dies sind in der Regel Übergangsprobleme, die das Ergebnis selbst nicht in Frage stellen.

Grundsätzlicher sind folgende Beobachtungen:

- Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung, ein tragendes Element der Binnenmarktstrategie, führt keineswegs "automatisch" zur Öffnung der nationalen Märkte, soweit der Marktzugang durch nationale Rechtsnormen oder Produktstandards geregelt wird. Hier bedarf es vielfach zunächst einer Anpassung der nationalen Vorschriften, die möglicherweise auch in Zukunft Fall für Fall vom Europäischen Gerichtshof durchgesetzt werden muß.
- Der Erwerb ausländischer oder nach ausländischen Normen produzierter Güter und Dienstleistungen bleibt in vielen Fällen steuerlich diskriminiert (Lebensversicherung), ist nicht oder nur begrenzt öffentlich förderungsfähig (Bauten) oder wegen aufsichtsrechtlicher Bestimmungen nur bedingt möglich ("Mündelsicherheit" von Kapitalanlagen).
- Kontrollen wurden in vielen Fällen nicht abgebaut, sondern nur von den Grenzen ins Hinterland – z. T. in die Unternehmen – verlagert. Grenzüberschreitende Lieferungen und Leistungen sind nach wie vor mit zusätzlichen administrativen Kosten verbunden.
- Das Übergangsregime für die Mehrwertsteuer zwingt die Unternehmen, neben den Lieferungen an Inländer und an Abnehmer in Drittländern zusätzlich die Lieferungen an Kunden in der Europäischen Gemeinschaft getrennt zu erfassen und regelmäßig einzeln zu melden. Nach Meinung von Experten lassen sich Ausfuhren in Länder außerhalb der EG seit 1993 unkomplizierter abwickeln als Exporte in ein EG-Land, ein Ergebnis, das die Ratio des Binnenmarktes selbst in Frage stellt.
- Der Maastrichter Vertrag sieht ausdrücklich die Möglichkeit der Aufrechterhaltung und Wiedereinführung von Kapitalverkehrskontrollen vor. Auch der Art. 115 EWGV, der nationale handelspolitische Maßnahmen gegenüber Drittländern weiterhin zuläßt und zu ihrer Flankierung auch innergemeinschaftliche Handelsschranken gestattet, wurde entgegen allen Erwartungen – und der Binnenmarkt-Logik – im Maastricht-Abkommen nicht gestrichen sondern bekräftigt, nach Meinung zahlreicher Beobachter sogar noch verschärft.
- Auch die Unternehmen tragen nach wie vor zur Marktsegmentierung bei und sind dazu in der Lage: die Preisdifferenzierung bei Automobilen ist dafür ebenso ein Beispiel wie die Höhe der Bankgebühren im innergemeinschaftlichen Zahlungsverkehr.

Von entscheidender Bedeutung ist jedoch, daß mit der Umsetzung der Richtlinien noch kein einheitlicher Rechtsraum in Europa geschaffen wird. In der Regel

räumen Richtlinien dem nationalen Gesetzgeber erhebliche Gestaltungsspielräume bei der Umsetzung ein. Materielle Wirtschaftshemmnisse und Wettbewerbsverzerrungen werden in der Regel nur zum Teil abgebaut, und auch die Notwendigkeit, sich vor dem Markteintritt in einem anderen EG-Land über die dort geltenden nationalen Rechtsnormen und Standards zu informieren, bleibt für Unternehmen wie für Arbeitnehmer bestehen. Das in der Gemeinschaft herrschende Recht bleibt intransparent³³, vielfach treten nur neue Schranken an die Stelle der alten: pro Richtlinie entstehen zwölf unterschiedliche nationale Rechtsvorschriften, von Fall zu Fall von enormem Umfang³⁴. Das Dokumentationssystem für das Gemeinschaftsrecht (CELEX) enthielt Ende 1992 nicht weniger als 135.000 Dokumente³⁵!

Die Betonung des Subsidiaritätsprinzips im Maastrichter Vertrag und auf dem Europäischen Rat in Edinburgh ist prinzipiell geeignet, diese Rechtszersplitterung zum Dauerzustand zu machen. Demgegenüber schlägt die sogenannte Sutherland-Kommission in ihrem Bericht über den Binnenmarkt nach 1992 vor, daß "in einer zweiten Phase, d. h. nach einer Reihe von Jahren, in denen ein ausreichendes Niveau der Rechtsannäherung erreicht wurde, diese Richtlinien in unmittelbar geltende Verordnungen umgewandelt werden, damit sich die Verbraucher, die Unternehmen und die Kontrollbehörden auf einen in der gesamten Gemeinschaft einheitlichen Rechtstext beziehen können"³⁶. Die Rechtstransparenz könnte durch ein solches Vorgehen, das wegen starker Widerstände in allen Mitgliedstaaten kurzfristig allerdings kaum realisierbar erscheint, ganz erheblich gesteigert werden.

Zusätzlich – und unabhängig davon – gilt es aber auch, die Beschreitung des Rechtsweges in anderen Mitgliedstaaten zu erleichtern und dafür zu sorgen, daß zivilrechtliche Urteile eines nationalen Gerichts grenzüberschreitend vollstreckt werden können³⁷.

Ist das Glas nun halb voll oder halb leer? Klar ist, daß der gegenwärtige Zustand bestenfalls eine (weitere) Etappe auf dem langen Wege zum Binnenmarkt ist und noch keineswegs der Binnenmarkt selbst.

Binnenmarkt nur gegenüber Drittländern?

Anders als im Innenverhältnis präsentiert sich die Gemeinschaft gegenüber Drittländern bereits weitgehend als Einheit, auch wenn noch immer zahlreiche einzelstaatliche Handelsschranken fortbestehen. Der Binnenmarkt-Prozeß ist für die Kommission ein willkommener Hebel, um die vom EWG-Vertrag vorgesehene Gemeinsame Handelspolitik auch tatsächlich zu realisieren. Befürchtungen, daß die Gemeinschaft in diesem Zusammenhang zu einer "Festung Europa" degenerieren könnte, haben sich zwar als übertrieben erwiesen. Der Schlag gegen die Dollarbananen (und die europäischen Verbraucher), die Einfuhrbeschränkungen gegen Fleisch aus Osteuropa und nicht zuletzt die von der Kommission und einigen Mitgliedstaaten mit Nachdruck betriebene Stärkung der handelspolitischen Kompetenzen der Kommission bei der Verhängung von Schutzmaßnahmen

geben diesen Befürchtungen neue Nahrung. Offenkundig ist, daß die "vertiefte" Gemeinschaft in der Welt – im GATT, gegenüber ihren großen Handelspartnern, im Verhältnis zu den Entwicklungsländern und Osteuropa – handelspolitisch nicht die konstruktive Rolle spielt, die ihr nach ihrer Größe und ihrem Gewicht in der Weltwirtschaft zukommt.

Starke Kräfte drängen darauf, die "Identität" der Gemeinschaft vor allem in der Anwendung ihres handelspolitischen Instrumentariums zu beweisen. Für sie ist der Abbau der Wirtschaftsschranken im Innern nicht Herausforderung zur Stärkung der eigenen Wettbewerbskraft sondern Vorwand zur Abwehr "unfairer", weil überlegener Konkurrenten aus Drittländern. Es wäre ökonomisch auf lange Sicht verhängnisvoll, bestünde ein Hauptergebnis von "Europa 93" darin, bisher offene nationale Märkte in eine protektionistische "Gemeinschaftsdisziplin" eingebunden zu haben.

Anmerkungen

- 1 Europäischer Rat in Edinburgh am 11./12. 12. 1992, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, abgedruckt als Dok. Nr. 3 in diesem Band.
- 2 Ebd.
- 3 Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik 6 v. 18. 1. 1993.
- 4 ABl. C 62/92, KOM (92) 35.
- 5 Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, a. a. O. (Anm. 3).
- 6 KOM (92) 565.
- 7 Vgl. EG-Kommission: 26. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1992, Brüssel/Luxemburg 1993, Ziff. 113.
- 8 RL 92/53/EWG v. 18. 6. 1992, ABl. L 225/92.
- 9 RL 92/61/EWG v. 30. 6. 1992, ABl. L 225/92.
- 10 Vgl. EG-Kommission, a. a. O. (Anm. 7), Ziff. 69.
- 11 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, a. a. O. (Anm. 3).
- 12 RL 92/59/EWG v. 29. 6. 1992, ABl. L 228/92.
- 13 RL 92/51/EWG v. 18. 6. 1992, ABl. L 209/92.
- 14 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, a. a. O. (Anm. 3).
- 15 Vgl. ebd.
- 16 RL 92/30/EWG v. 6. 4. 1992, ABl. L 110/92.
- 17 RL 92/121/EWG v. 21. 12. 1992, ABl. L 409/92.
- 18 KOM (92) 188 v. 4. 6. 1992, ABl. C 163/92.
- 19 Vgl. Bulletin der EG, Nr. 12/1992, Ziff. 1.3.45.
- 20 Vgl. Bulletin der EG, Nr. 7–8/1992, Ziff. 1.3.30.
- 21 Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, a. a. O. (Anm. 3).
- 22 RL 92/49/EWG v. 18. 6. 1992, ABl. L 228/92, und RL 92/96/EWG v. 10. 11. 1992, ABl. L 360/92.
- 23 Arthur Andersen & Co.: Insurance in a Changing Europe 1990–1995, Special Report 2068, The Economist Publications, November 1990.
- 24 VO (EWG) Nr. 2408/92 (Marktzugang); VO (EWG) Nr. 2409/92 (Flugpreise); VO (EWG) Nr. 2407/92 (Betriebsgenehmigungen), alle v. 22. 6. 1992 und ABl. L 240/92. Zum Inhalt vgl. Scharrer, Hans-Eckart: Binnenmarktpolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1991/92, S. 149 f.
- 25 RL 92/13/EWG v. 25. 2. 1992, ABl. L 76/92.
- 26 RL 92/50/EWG v. 18. 6. 1992, ABl. L 209/92.
- 27 Vgl. Bulletin der EG, Nr. 12/1992, Ziff. 1.3.44.
- 28 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, a. a. O. (Anm. 3).

- 29 Zu Einzelheiten vgl. Scharrer, Hans-Eckart, a. a. O. (Anm. 24), S. 150 f.
- 30 RL 92/77/EWG (Mehrwertsteuersätze) und RL 92/78-84/EWG (Verbrauchssteuersätze), alle v. 19. 10. 1992 und in ABl. L 316/92.
- 31 Vgl. Buigues, P./Sheehy, J: Recent Developments and Trends of European Integration, Paper Presented at the Seminar on Latin America's Competitive Position in the Enlarged European Market, Hamburg, 24-25 March 1993.
- 32 Vgl. Häckel, Erwin: Energiepolitik, in diesem Band.
- 33 Vgl. Sutherland, Peter u. a.: Der Binnenmarkt nach 1992. Die Herausforderung aufnehmen, Bericht der hochrangigen "Beratergruppe Binnenmarkt" an die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel, III/21/1992, S. 37 ff.
- 34 Scharrer, Hans-Eckart, a. a. O. (Anm. 24).
- 35 Vgl. EG-Kommission, a. a. O. (Anm. 7), Ziff. 1236.
- 36 Sutherland, Peter, u. a., a. a. O. (Anm. 33), S. 41 f.
- 37 Vgl. ebd., S. 51 ff.

Weiterführende Literatur

- Busch, Berthold: Die EG nach 1992: Die Gemeinschaft vor neuen Herausforderungen, Köln 1992.
- Centre for European Policy Studies: The Annual Review of European Community Affairs 1990 ff., London/Washington/New York 1991 ff.
- Deutscher Industrie- und Handelstag: Wegweiser zum EG-Binnenmarkt, 6. Auflage, Bonn 1992.
- Der Europäische Binnenmarkt, Schwerpunkt-Heft der Europäischen Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1 (1993).
- Emerson, Michael/Shigehara, Kumiharu/Portes, Richard: Europe after 1992, Princeton/N. J. 1991
- Kayser, Gunther/Krantz, Hubert W./Naujoks, Wilfried (Hrsg.): Euro-Guide. Der Binnenmarkt von A-Z, Köln 1990 ff. (Loseblattsammlung).
- Kommission der EG: Siebter Bericht von der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament über die Durchführung des Weißbuches der Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes, KOM(92) 383 endg., Brüssel, 2. 9. 1992.
- Mayer, Otto G./Scharrer, Hans-Eckart/Schmal, Hans-Jürgen (Hrsg.): Der Europäische Binnenmarkt. Perspektiven und Probleme, Hamburg 1989.
- Sutherland, Peter u. a.: Der Binnenmarkt nach 1992: Die Herausforderung aufnehmen. Bericht der hochrangigen "Beratergruppe Binnenmarkt" an die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel, III/21/1992.
- Tichy, Gunter: Theoretical and Empirical Considerations on the Dimension of an Optimum Integration Area, in: Außenwirtschaft, 47. Jg., 1 (1992).
- Tolksdorf, Michael: Der Europäische Binnenmarkt 1993: Vor- und Nachteile für Deutschland und seine Partner, Opladen 1991.