

Binnenmarktpolitik*

JACQUES PELKMANS/RITA BEUTER

Die neue Kommission, in der der Brite Lord Cockfield für den Binnenmarkt zuständig ist, verstärkte und beschleunigte gleich zu Beginn ihrer Amtsübernahme im Januar 1985 die Bemühungen zur Lösung der gemeinschaftlichen Binnenmarktprobleme. Nach Jahren des Minimalfortschritts und einer Tendenz der Mitgliedstaaten, die EG-weite Dimension ihrer Gesetzgebung außer acht zu lassen, akzeptierte der Ministerrat im Mai des Jahres einen neuen Ansatz zur Harmonisierung und Normung¹. Mitte Juni legte dann die Kommission ihren Sieben-Jahres-Plan zur Vollendung des Binnenmarktes bis 1992 vor². Dieses sogenannte Weißbuch sieht die Realisierung von nicht weniger als 300 EG-Verordnungen und Richtlinien in verschiedenen Politikbereichen vor und wurde tatsächlich vom Europäischen Rat auf seinem Mailänder Gipfel angenommen³. Beinahe zur gleichen Zeit unterbreitete die Kommission den ehrgeizigen Plan einer „Europäischen Technologie-Gemeinschaft“⁴, teils als Ergänzung zur Binnenmarktinitiative.

Das Weißbuch ist so umfangreich und berührte so viele Politikbereiche, daß es von nun an das Handeln der Kommission zum Binnenmarkt bestimmte. Darüber hinaus übte es einen glaubwürdigen Erfolgsdruck auf die Arbeit des Ministerrates aus.

Das Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes bis 1992

Entstehung und Rahmenbedingungen

Das Weißbuch ist ein Meilenstein in der Entwicklung der Europäischen Integration in den 80er Jahren. Anders als das Grünbuch der Kommission zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik⁵, das weder die konkreten Ursachen der Überschußproduktion beim Namen nennt noch einen definitiven Aktionsplan aufweist, besticht das Weißbuch durch seine Komplexität und Detailliertheit, seine für EG-Verhältnisse ungewöhnlich deutliche Sprache und durch seinen zweifachen Terminplan: einen für die Vorlagen der Kommission und einen für die Entscheidungen des Ministerrates.

Mit ihrer eindeutigen Bekräftigung, daß die Vollendung des Gemeinsamen Marktes das Herz der Integration darstelle, setzt sich die Kommission selbst

* Übersetzung aus dem Englischen von Michael Garthe, Institut für Politikwissenschaft der Universität Mainz

einigen ernstzunehmenden politischen Risiken aus: Der Kampf für die Realisierung des Weißbuchs, die Ausübung permanenten Entscheidungsdrucks auf den Ausschuß der Ständigen Vertreter (AStV) und den Ministerrat, damit der vorgesehene Zeitplan eingehalten werden kann – dies alles wird eine Menge politischer und fachlicher Energien der Minister und der Beamten erfordern. Ein Scheitern könnte dann nicht nur Enttäuschung, sondern geradezu traumatische Wirkungen auslösen. Man könnte dann zu der Überzeugung gelangen, daß der vollendete Binnenmarkt unmöglich ist und daß die EG dazu verurteilt ist, auf dem Stand einer verstümmelten Zollunion, einer unvollständigen Faktormarktintegration, und eines bruchstückhaften freien Dienstleistungsverkehrs zu verharren. Hinzu kommt der große Ermessensspielraum der Zollbeamten, wobei der ‚acquis communautaire‘ fortlaufend unterminiert wird.

Diese Risiken sollten nicht unterschätzt werden, selbst dann nicht, wenn in den ersten Jahren der vorgesehene Terminplan erfolgreich eingehalten werden kann. Obwohl schon die hohe Technizität der Maßnahmen am Anfang starke Widerstände erwarten läßt, sind die eigentlichen großen Durchbrüche erst für die späten 80er und Anfang der 90er Jahre vorgesehen. Sie mögen leichter umzusetzen sein, wenn das Binnenmarkt-Programm an Schubkraft gewonnen hat, aber sie bilden einen zu tiefen Einschnitt und sind politisch zu weitreichend, als daß sie mit dem gegenwärtigen Entscheidungsverfahren realisiert werden könnten.

Zwischen 1979 und 1985 gab es einige Ereignisse, die zur Wiederbelebung des politischen Willens zur Schaffung eines echten Binnenmarktes beitrugen⁶.

Kommissar Cockfield konnte Anfang 1985 auf einen Zug steigen, der sich mit der Kraft des politischen Willens und der Innovationsbereitschaft vieler Akteure gerade in Bewegung setzte. Die Kommission stand in ihrem Kampf um die Konsolidierung des Binnenmarktes⁷ also nicht mehr allein. Neben dem EP⁸ ergriff jetzt auch die Industrie die Initiative, wobei insbesondere der sog. Dekker-Plan des niederländischen Elektronikonzerns Philips⁹ seine Wirkung – auch auf das Weißbuch – nicht verfehlte. Das Interesse in der Industrie hält an¹⁰. Schließlich wurde das Ziel einer Gemeinschaft ohne innere Grenzen in die Einheitliche Europäische Akte¹¹ aufgenommen und die Einführung von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat für bestimmte Fälle beschlossen.

Struktur und Inhalt

Das Weißbuch basiert auf einer künstlichen Trennung zwischen materiellen, technischen und steuerlichen Handelshemmnissen. Die materiellen Schranken beziehen sich auf Grenzkontrollen von Gütern und Personen; die steuerlichen umfassen alle Verzerrungen zwischen den nationalen Verbrauchs- und Mehrwertsteuerregelungen; alles andere wird der Einfachheit halber den techni-

schen Hemmnissen zugeordnet, dazu zählen technische Harmonisierung, Freizügigkeit für abhängige Erwerbstätige und Selbstständige, der freie Dienstleistungs- und Kapitalverkehr, Patentrecht, Gesellschaftsrecht u.a. Mit dieser simplen Klassifizierung zielte Lord Cockfield auf eine Gleichstellung von Gütern und Dienstleistungen und auf eine positive Resonanz in der Öffentlichkeit, gleichzeitig unterstrich er, daß die 300 Maßnahmen des Weißbuches keinesfalls wie eine Speisekarte, auf der jeder eine Auswahl nach eigenem Gusto treffen, zu verstehen sind, sondern als ein Gesamtpaket für eine grenzfreie Gemeinschaft.

Zum Abbau der materiellen Hindernisse enthält das Weißbuch eine Fülle von Vorschlägen, die all jene Formalitäten betreffen, die den einzelnen Bürger ebenso wie Industrie und Handel an der Europäischen Einigung zweifeln lassen: Grenzkontrollen bei Ein- und Ausreise, Reisepaß, Gepäckkontrollen, Devisenkontrollen und -beschränkungen usw. Was Zollkontingente und Importquoten anbelangt, so ist die Kommission der Überzeugung, daß sie mithilfe einer lückenlosen Anwendung der EG-Vertragsbestimmungen und einer effektiveren gemeinsamen Handelspolitik abgeschafft werden können.

Im Bereich des Gesundheitsschutzes sollen die Veterinär- und Pflanzenschutzkontrollen von den nationalen Grenzen weg auf den Ort des Versandes beschränkt werden. Nationale Tier- und Pflanzenschutzbestimmungen sollen später durch einheitliche Normen ersetzt werden. Transportquoten sollen schrittweise abgeschafft und gemeinsame Sicherheitsnormen für KFZ eingeführt werden.

Hinsichtlich der technischen Hemmnisse verweist die Kommission auf die Erfahrung, daß ein echter Binnenmarkt bis 1992 ausschließlich über das Harmonisierungsgebot in Art. 100 EWGV nicht zu erreichen sei, sondern nur mit Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat. Die Kommission konstatiert einen dringenden Bedarf an Maßnahmen zur Steigerung der Markttransparenz, so daß z.B. die Ausschreibung öffentlicher Aufträge erleichtert wird. Außerdem müssen bis 1992 Schritte unternommen werden, die Sektoren Energie, Verkehr, Wasser und Telekommunikation für öffentliche Ausschreibungen zugänglich zu machen.

Als besonders vordringlich sieht es die Kommission an, bis 1992 die Hindernisse für eine freie Berufsausübung wegzuräumen. Lästige Verwaltungsverfahren z.B. in Zusammenhang mit Aufenthaltsgenehmigungen sollen abgeschafft, ein allgemeines System zur Anerkennung beruflicher Qualifikationen vorgeschlagen werden. Der gesamte Dienstleistungsbereich soll entsprechend geöffnet werden. Die Liberalisierung des Finanz- und Kapitalmarktes würde einen wichtigen Schritt in Richtung einer Währungsunion bedeuten. Dennoch soll die zentrale Aufgabe der Beaufsichtigung der Finanzinstitutionen in der Kompetenz der zuständigen nationalen Stellen bleiben. Liberalisierungen für den Personenverkehr sind zusätzlich zu denjenigen im Warenverkehr für 1986 im Be-

reich des Seeschiffverkehrs, für 1987 beim Wettbewerb im Luftverkehr und bis 1989 für den Straßenverkehr vorgesehen. Im Bereich der Medien sollte die Gemeinschaft einen eigenen EG-weiten Fernsehkanal anstreben. Für den Informationsmarkt sollen gemeinsame und verbindliche Regeln und Bedingungen geschaffen werden.

Zugunsten einer verstärkten industriellen Kooperation sollen die Rahmenbedingungen, z.B. mittels der Europäischen Wirtschaftlichen Interessenvereinigung, die mittlerweile vom Rat anerkannt wurde, verbessert werden. Ein Europäisches Markenzeichenrecht und Maßnahmen zum Patentschutz sollen bis 1987 beschlossen werden.

Schließlich wendet sich das Weißbuch den steuerlichen Hindernissen zu. Die Kommission geht davon aus, daß die Schaffung eines völlig einheitlichen Marktes bis 1992 auch unausweichliche Folgen auf die Erhebung indirekter Steuern durch die Mitgliedstaaten haben wird. Diese auch vom Europäischen Rat akzeptierte Annahme führt zu der Frage, ob es den Mitgliedstaaten nach einer Aufhebung der nationalen Grenzkontrollen weiterhin möglich sein wird, erheblich voneinander abweichende Steuersätze zu erheben. Nach Ansicht der Kommission würde dies nicht nur die Schaffung einer gemeinsamen Clearing-Stelle für die unterschiedlichen Mehrwertsteuersätze und eines Verbundsystems von Zollspeichern für zu besteuernde Waren erfordern, sondern auch eine spürbare Annäherung der indirekten Steuern. Die Praxis zeigt, daß gewisse Steuerunterschiede ausgeglichen werden können, aber um die Marktkräfte in Rechnung stellen zu können, darf die Bandbreite ein Limit von 5 % – also von je 2,5 % über bzw. unter einem beschlossenen Mittelwert – nicht überschreiten. Das Weißbuch schlägt zur Erreichung dieses Ziels drei Schritte vor:

- ein intensiviertes Bemühen des Rates, eine Vereinheitlichung der Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage und der Struktur der Verbrauchssteuern zu erzielen;
- ein ‚Stillhalte-Abkommen‘ zwischen den Mitgliedstaaten, so daß die nationalen Steuerunterschiede nicht weiter wachsen;
- die Darstellung von anzustrebenden Sätzen sowie den zulässigen Schwankungsbreiten.

Auch wenn der Maßnahmenkatalog des Weißbuches insgesamt als zu ambitiös erscheint, so muß man doch zugestehen, daß er den ganz konkreten und plausiblen Weg darstellt, wie das vom Mailänder Europäischen Rat beschlossene Ziel der Vollendung des Binnenmarktes bis 1992 zu erreichen ist.

Realisierung

Ein Pluspunkt des Weißbuches ist sein Zeitplan, der die Aufgaben für Kommission und Rat Jahr für Jahr bis 1992 einschließlich der zweiten Hälfte 1985 genau festlegt. Die folgende Tabelle soll zeigen, welche Anforderungen im Weißbuch im Jahr 1985 an beide Organe gestellt werden und welche sie davon ausführten¹²:

Politikbereich	Vorschläge der Kommission		Beschlüsse des Ministerrates	
	gefordert	ausgeführt	gefordert	ausgeführt
Freier Warenverkehr, Zollunion	28	7	40	17
Dienstleistungsfreiheit	7	2	2	1
Freizügigkeit	5	2	8	3
Freier Kapitalverkehr	—	—	1	1
Rechtliches Umfeld der Unternehmen	3	2	4	1
Steuerliche Hindernisse	5	2	6	1

Andere Fortschritte im Binnenmarkt-Bereich standen nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Weißbuch und gingen auf frühere Initiativen zurück. Hervorzuheben sind dabei einige Zollerleichterungen und der neue Ansatz bei Harmonisierung und Standardisierung.

Auf dem Weg zum Handel ohne Grenzkontrollen?

Die Zollerleichterungen sind Teil eines Paketes, mit dem Warenkontrollen an den Binnengrenzen selbst dann vermieden werden sollen, wenn die nationalen Unterschiede in der Besteuerung bestehen bleiben. Die Grundidee ist, daß innergemeinschaftliche Lieferanten (Exporteure), Einkäufer (Importeure) und die Zollbehörden der betroffenen Mitgliedstaaten eng zusammenarbeiten, um lästige Wartezeiten an den Grenzen zu vermeiden. Folgende Voraussetzungen sind dazu notwendig:

- Die Einführung eines Einheitsdokumentes für den innergemeinschaftlichen Warenverkehr. Es wurde bereits 1984 beschlossen und soll spätestens bis zum 1.1.1988 eingeführt werden. 1985 konnten dazu Fortschritte erzielt werden¹³.
- Die Einführung eines identischen Klassifizierungssystems für alle Waren im inner- und außergemeinschaftlichen Handel. Nach langwierigen Verhandlungen vor allem mit Japan und den USA konnte die EG hierzu gemeinsam mit 20 anderen GATT-Ländern am 10.6.1985 ein internationales Übereinkommen über das harmonisierte System zur Bezeichnung und Kodierung der Waren unterzeichnen¹⁴.
- Die Verlagerung der Mehrwertsteuerzahlungen von den nationalen Grenzen zu den inländischen Steuerbehörden; die Kommission legte dazu längst die 14. Mehrwertsteuer-Richtlinie vor¹⁵, die aber auch 1985 wieder an einem Mangel an Flexibilität der nationalen Steuer- und Zollbehörden in der Hälfte der EG-Staaten scheiterte.
- Die Harmonisierung der Automation der Zollprozeduren in den Mitgliedstaaten. Hierzu liegt seit Anfang der 80er Jahre das ‚CADDIA-Programm‘

(Cooperation in the Automation of Data and Documentation for Imports, Exports and Agriculture) vor, bei dem 1985 endlich Fortschritte erzielt werden konnten¹⁶.

- Die Einführung des Einheitsdokuments nicht nur beim Zoll, sondern auch in der Buchführung der Unternehmen ebenso wie die Kompatibilität der Datenverarbeitungs- und Kommunikationssysteme in Behörden und Unternehmen.

Ein neuer Ansatz bei der Harmonisierung

Auf der Grundlage einiger Richtlinien von Ende 1984/Anfang 1985¹⁷ beschloß der Rat am 7. Mai ein neues Konzept auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und Normung¹⁸. Nach dieser Einigung dauerte es bis zum ersten konkreten Maßnahmenvorschlag allerdings mehr als ein halbes Jahr.

Der neue Ansatz verfolgt zwei Ziele¹⁹: die Abschaffung technischer Handelshemmnisse und die Erstellung grundlegender Normen für die Bereiche Sicherheit, Gesundheit, Verbraucherschutz, Arbeit und Umwelt über die Harmonisierungsvorschrift des Art. 100 EWGV.

Diese Zielsetzung bedeutet, daß eine kohärente Führung notwendig ist, deren Organe nicht länger gezwungen sind, festzustellen, welche nationalen Normen nach Maßgabe des Art. 36 EWGV gerechtfertigt oder unberechtigt sind. Diese grundlegenden Normen müssen durch den europäischen Gesetzgeber so weiterentwickelt werden, daß der EuGH in der Lage ist, die Beschränkungen des freien Warenverkehrs tatsächlich zu brandmarken. Die Normen sollen dabei nicht soweit spezifiziert werden, daß grundsätzliche nationale Sicherheits- und Gesundheitsstandards ebenso wie Flexibilität und Variation nicht ausgeschlossen sind. Vier Prinzipien muß die neue Konzeption erfüllen:

- Die Rechtsangleichung wird auf die Erstellung grundlegender Sicherheitsanforderungen beschränkt, denen die in den Handel gebrachten Waren entsprechen müssen, die auf diese Weise in der Gemeinschaft in den freien Verkehr gelangen.
- Die für die industrielle Normung zuständigen Organe werden damit betraut, eine dem Stand der Technologie entsprechende technische Spezifikation auszuarbeiten.
- Diese technischen Spezifikationen erhalten keinen zwingenden Charakter, sondern sind freiwillige Normen.
- Die Verwaltungen der Mitgliedstaaten sind jedoch verpflichtet, bei den nach harmonisierten Normen hergestellten Erzeugnissen eine Übereinstimmung mit den in der Richtlinie aufgestellten grundlegenden Anforderungen anzunehmen, so daß die Beweislast beim Erzeuger liegt.

Diese Annahme der Übereinstimmung entbindet natürlich nicht von einer Kontrolle der Qualität der nationalen Normen hinsichtlich der grundlegenden Anforderungen. Dies soll durch zwei Elemente erreicht werden:

- Normungsaufträge der Kommission an die Europäischen Normungsinstitute CEN und CENELEC auf der Grundlage der inzwischen vereinbarten Richtlinien,
- Schaffung einer ständigen Kommission ‚Normenverweis‘, die aus Repräsentanten der Mitgliedstaaten besteht und von einem Vertreter der Kommission geleitet wird.

Die Arbeit wird zukünftig dadurch erleichtert, daß die Europäischen Normungsinstitute statt mit Einstimmigkeit nun mit Mehrheit entscheiden und Blockaden durch ein oder zwei Mitgliedstaaten verhindert werden können. Zusätzlich gibt es eine vierteljährliche Aktualisierung der Ergebnisse und einen verbesserten Informationsfluß zwischen allen Beteiligten.

Das Europa der Bürger

Der vom Europäischen Rat in Fontainebleau 1984 einberufene ad hoc-Ausschuß für ein ‚Europa der Bürger‘ legte 1985 seinen Abschlußbericht vor²⁰. Ihm Wesen nach berühren fast alle Vorschläge darin den Binnenmarkt, so vor allem diejenigen zur Erleichterung der Grenzkontrollen, zu verschiedenen Steuerbefreiungen, zur EG-weiten Anerkennung von Diplomen und Abschlüssen und zum Aufenthaltsrecht. Die Kommission legte zusätzlich im November 1985 ein Aktionsprogramm vor²¹, das symbolische Maßnahmen (Flagge, Hymne) ebenso enthält wie konkrete Fördermaßnahmen für den Jugend- und Studentenaustausch und den Fremdsprachenunterricht. Dieses Paket wird den Rat 1986/87 beschäftigen.

Aber trotz aller Anstrengungen wurde im Berichtsjahr keine der zentralen Forderungen vom Rat angenommen. Dies enttäuscht insbesondere bei Grenz erleichterungen für Reisende²² und beim Aufenthaltsrecht²³. Der Rat beschloß aber immerhin Richtlinien zugunsten der Niederlassungsfreiheit von Architekten²⁴ und Apothekern²⁵ und setzte die steuerfreie Höchstmenge der Tankfüllungen für Reisebusse beim Grenzübertritt auf 600 l hinauf²⁶.

Unterdessen unternahm die Kommission neue Anstrengungen für die Anerkennung von Hochschulabschlüssen²⁷ und der Beseitigung von Portogebühren für Zollpapiere – eine finanziell unbedeutende, aber den Bürger irritierende Sünde wider den Gemeinschaftsgeist²⁸. Außerdem zog sie verstärkt gegen Verletzungen des Rechts auf Freizügigkeit zu Felde, insgesamt 70 mal bis Ende des Jahres.

Freier Warenverkehr

Zollunion

Neben den bereits im Zusammenhang mit dem Weißbuch, den Grenzerleichterungen und dem ‚Europa der Bürger‘ erläuterten Maßnahmen versucht die Kommission schon seit einigen Jahren, ein wirksames gemeinsames Zollregime einzuführen, in dem sie Richtlinien über Ratsbeschluß in unmittelbar geltende

Verordnungen umwandelt. Im Berichtsjahr hatte sie dabei Erfolg z.B. durch die am 16. Juli vom Rat verabschiedete Verordnung über den aktiven Veredelungsverkehr²⁹, die eine Richtlinie von 1969 ersetzte, oder durch die Verordnung über Rücknahmen und Widerruf der Bewilligung der Umwandlung unter Zollaufsicht vom 27.11.1985³⁰.

Technische Handelshemmnisse bei Industriegütern

Der große Durchbruch auf diesem Gebiet, der nach langer Flaute 1985 endlich zu verzeichnen war, wurde bereits im Zusammenhang mit dem Weißbuch dargestellt. Verantwortlich für diesen Erfolg war einerseits die gute Zusammenarbeit der Kommission mit den nationalen Behörden und andererseits die zügige Beratung im AstV und im Rat, hinzu kam die bessere Kooperation der Europäischen Normungsinstitute CEN und CENELEC untereinander und mit der Europäischen Postorganisation (CEPT), die zu Normungsprogrammen bei der Telekommunikation und in den Kommunikationstechnologien führte. Schließlich läßt die Neuformulierung des Art. 100 in der Einheitlichen Europäischen Akte für die Zukunft eine größere Flexibilität des Rates bei der technischen Harmonisierung erwarten.

Die weitere Bilanz bei der Beseitigung technischer Handelshemmnisse ist weniger beeindruckend. Der Rat nahm u.a. eine Änderung bestehender Richtlinien über die Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe (PCD/PCT), über Asbest sowie über den Geräuschpegel von KFZ an³¹. Andere Richtlinien-Änderungen und Vorschläge bedürfen hier nicht der Erwähnung³².

Im Lebensmittelsektor hat die Kommission am 18. November ein ‚neues Konzept‘ vorgeschlagen³³. Der Lebensmittelbereich ist im Gemeinschaftsrecht insofern problematisch, als Art. 36 EWGV die Gesundheitsvorsorge der Bürger, abgesehen vom Harmonisierungsgebot des Art. 100 EWGV, den Mitgliedstaaten vorbehält. Diese Harmonisierung erweist sich als sehr schwierig, weil Produktion und Verbrauch von Nahrungsmitteln sehr unterschiedlichen nationalen Traditionen unterliegen. Unter dem Vorwand der Gesundheitsvorsorge wird dieses Faktum immer wieder zu protektionistischen Maßnahmen mißbraucht. Die Rechtsprechung nach Art. 30 EWGV hat ungewöhnlichste Besonderheiten nationalen Rechts zutage gefördert – wobei viele von ihnen allerdings nach dem Cassis-de-Dijon-Urteil³⁴ nicht mehr zum Zwecke des Importschutzes erhalten können.

Dennoch erfordert die komplizierte Lage eine neue Strategie: Statt der Einführung eines EG-weiten Nahrungsmittelrechts, sollen ‚horizontale‘ Richtlinien verabschiedet werden. Die Kommission schlägt dazu vor, am Prinzip der gegenseitigen Anerkennung nationaler Verordnungen und Normen festzuhalten, sich bei der Rechtsetzung durch den Rat auf die zentralen Gesundheitserfordernisse zu konzentrieren, und – unter Wahrung des freien Handels – die Vielfalt des Nahrungsmittelsektors innerhalb der Gemeinschaft so groß wie

möglich zu belassen. Die Nahrungsmittelqualität bleibt dabei natürlich ein Anliegen der EG – dies wird auch durch neue Vorschriften im Jahr 1985 unterstrichen³⁵.

Technische Handelshemmnisse bei Agrarerzeugnissen

Im innergemeinschaftlichen Agrarhandel spielen veterinär- und pflanzenschutzrechtliche Bestimmungen eine wichtige Rolle. Ein Personalmangel in der Kommission führte gerade in diesem Bereich 1985 zu einem Handlungsrückstand gegenüber den im Weißbuch vorgeschlagenen Maßnahmen. Dennoch gab es Entscheidungen z.B. zur strengeren Kontrolle von Saatgut aus 21 Nicht-EG-Staaten, zur Finanzierung der Untersuchungen und Hygienekontrollen von frischem Fleisch³⁶. Auch traf die Kommission Vorkehrungen gegen Verkauf und Gebrauch von giftigen Pflanzenschutzmitteln wie DDT³⁷.

Die anderen Schwerpunkte

Dienstleistungsfreiheit

Kommissar Cockfield legte noch mehr Wert auf die Liberalisierung der Dienstleistungen im Finanzbereich als seine Vorgänger. Die Betonung lag nun auf dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung nationaler Regelungen, wenn die Harmonisierung der Rahmenbedingungen, die alle Staaten betreffen, erreicht ist. Dieser Ansatz könnte durch Urteile in vier beim EuGH seit 1983/84 anhängigen Verfahren gegen Frankreich, Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland und Irland in Sachen Schadensversicherungsregelungen bestätigt werden³⁸. Zwei andere Vorschläge betreffen die Liberalisierung der Tätigkeiten von Hypothekenkreditinstituten³⁹ und die Liberalisierung und Koordinierung der Vorschriften betreffend die Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren⁴⁰.

Verkehr

Das wichtigste Ereignis in 1985 war zweifellos das EuGH-Urteil zur Untätigkeitsklage des EP gegen den Rat nach Art. 175 EWGV⁴¹. Es veranlaßte Kommission und Rat zu neuen Aktivitäten. Der Rat stimmte zu, bis 1992 den freien Verkehrsmarkt ohne quantitative Beschränkungen zu schaffen. Die Kommission schlug eine Erleichterung der Kontrollen und Verwaltungsformalitäten im Güterfernverkehr vor und drohte an, vor den EuGH zu ziehen, wenn der Rat nicht zu angemessenen Entscheidungen bezüglich des 2. Memorandums zum Luftfahrtverkehr von 1984 komme⁴².

Freizügigkeit für Personen

Trotz ‚Europa der Bürger‘ und Weißbuch blieb die Freizügigkeit ein schwieriges Thema. Im Kommissions-Vorschlag vom 9. Juli⁴³ wird das ‚Prinzip, wonach ein Gemeinschaftsbürger, der in einem Land als qualifiziert für eine Be-

rufsausübung angesehen wird, von einem anderen EG-Land als ebenso qualifiziert für diese Tätigkeit angesehen werden muß“, als Basis für einen neuen Ansatz befürwortet. Die Kommission setzte sich darüber hinaus stärker für die Mobilität von Wissenschaftlern, Akademikern und Studenten ein. Sowohl die Vorschläge zum sog. COMETT-Programm (Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Industrie für eine fortgeschrittene Ausbildung im Zusammenhang mit neuen Technologien, bei Beteiligung von jeweils mindestens zwei EG-Staaten)⁴⁴ und zum ERASMUS-Programm (Förderung von ‚Auslandsstudien‘ innerhalb der EG) als auch diejenigen zum verstärkten Jugendaustausch sollen vom Rat 1986 angenommen werden.

Freier Kapitalverkehr

1985 waren insofern Fortschritte zu verzeichnen, als Frankreich seine Devisenkontrollen lockerte und Italien ebenfalls einige – eher symbolische – Maßnahmen auf diesem Gebiet unternahm.

Rechtliches Umfeld der Unternehmen

Effektive Geschäftsbeziehungen über die ganze Gemeinschaft erfordern zahlreiche Anpassungen und Harmonisierungen in den rechtlichen Rahmenbedingungen und nationalen Traditionen des Handels. Andernfalls werden übernationale Geschäfte be- und verhindert und erfordern zu hohe organisatorische Kosten. Um dem entgegenzuwirken, hat der Rat endlich nach zwölf Jahren die Verordnung über die Bildung einer Europäischen Wirtschaftlichen Interessenvereinigung erlassen⁴⁵. Diese gemeinsame Organisation verschiedener EG-Staaten soll die Kooperation zwischen Klein-, Mittel- und Großunternehmen über die Grenzen hinweg erleichtern.

Am 25. Juli beschloß der Rat eine für Gewerbe und Verbraucherschutz gleichermaßen wichtige Richtlinie über die Haftung für fehlerhafte Produkte⁴⁶, die sich auf den Grundsatz der verschuldungsunabhängigen Haftung des Herstellers stützt. Damit sollen eine de facto-Verzerrung des gemeinschaftlichen Wettbewerbs beseitigt und Kosten und Dauer von Gerichtsverfahren verringert werden.

Den Problemen des geistigen und gewerblichen Eigentums wurde zwar 1985 wieder Aufmerksamkeit zuteil, die Ergebnisse für den Binnenmarkt blieben aber diffus und enttäuschend. Weil der Stillstand in Sachen Luxemburger Konvention für ein Europäisches Patent von 1975 infolge dänischer und irischer Widerstände anhielt, schlug die Bundesrepublik Deutschland vor, diese Konvention so zu verändern, daß zu ihrem Inkrafttreten die Zustimmung der sieben Staaten ausreicht, die sie bereits unterzeichnet haben. Der Rat akzeptierte den Vorschlag und die daraufhin von der Luxemburger Ratspräsidentschaft einberufene Regierungskonferenz der 12 EG-Staaten unterzeichnete im Dezember 1985 ein EG-Patent-Übereinkommen, das dasjenige von 1975 ablöst. Die Konferenz genehmigte ein Protokoll über ein Prozeßrecht gegen Verletzungen von

Gemeinschaftspatenten. Dennoch kam es noch nicht zu einer Einigung für das Inkrafttreten des Übereinkommens. Es besteht aber Aussicht zu einer Lösung mit neun Mitgliedstaaten, ohne Dänemark, Griechenland⁴⁷ und Portugal.

Zu begrüßen ist, daß die Kommission den Rat zu schnellen Schritten für einen rechtlichen Schutz von Schaltplänen für Halbleitererzeugnisse⁴⁸ aufgefordert hat. Damit soll gesichert werden, daß integrierte Schaltkreise und andere Halbleiterprodukte nach einheitlichem EG-Maßstab in jedem Mitgliedstaat geschützt werden. Mit dieser Richtlinie wäre auch ein Schutz in den USA und Japan gegeben. Die Kommission änderte ihren Vorschlag für eine erste Richtlinie zur Angleichung des Markenrechts in den Mitgliedstaaten⁴⁹. Dies und erst recht eine Gemeinschaftsmarke⁵⁰ bis 1987 durch den Rat zu bringen – wie im Weißbuch vorgesehen –, wird nicht leicht sein.

Steuerliche Hindernisse

Wie oben beschrieben, zielt das Weißbuch der Kommission auch ganz zentral auf diesen Bereich ab. 1986 werden dazu Arbeitsgruppen des Rates die Vorschläge zur Beseitigung steuerlicher Hindernisse intensiv beraten. Eine Schlüsselstellung in dem Maßnahmenpaket nimmt der Vorschlag vom 21.11.1985 für ein Stillhalteabkommen der Mitgliedstaaten bezüglich der verschiedenen Steuersätze ein⁵¹. Zwar gibt es in der EG eine lange Tradition solcher Stillhalteabkommen, doch in diesem Fall wird die nationale Steuerhoheit in ungewohntem Maße betroffen und in einigen Ländern würde ausgerechnet in einer Zeit sehr hoher direkter Steuern der Druck auf diese – ganz unerwünscht – noch wachsen. Insofern ist dieses Stillhalteabkommen ein Test für den politischen Willen, der hinter der Annahme des Weißbuchs durch den Mailänder Europäischen Rat steht. Können die Regierungen in einer politisch so sensiblen Frage eine positive Übereinstimmung erzielen und diese dann auch gegenüber den ihnen nachgeordneten Ebenen durchsetzen? Auch wenn es vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen unlogisch erscheint, die Antwort muß ‚ja‘ lauten: sie können und sie sollten es tun!

Was die Verbrauchssteuern anbelangt, unterbreitete die Kommission dem Rat zwei Vorlagen zu alkoholischen Getränken⁵² und Zigaretten⁵³. Der Rat billigte die 20. Mehrwertsteuerrichtlinie, die es der Bundesrepublik Deutschland gestattet, die umstrittenen nationalen Kompensationsmaßnahmen für Einkommensverluste der Bauern aus dem positiven Währungsausgleich vorzunehmen⁵⁴. Eine andere Verordnung verringert den Steuersatz für die Aufnahme von Risikokapital⁵⁵.

Schlußfolgerungen

Der tatsächliche Fortschritt im Bereich des Binnenmarktes kann nur richtig eingeschätzt werden, wenn man die Fülle der hier beschriebenen Maßnahmen und Vorschläge in Verbindung sieht zu den integrativen Wirkungen von Entscheidungen in anderen Politikbereichen, wie der Handelspolitik, der Indu-

striepolitik, der Wettbewerbspolitik oder sogar der Sozialpolitik. Man sollte auch nicht der Täuschung erliegen, die Gestaltung des gemeinsamen Marktes falle nur in die Zuständigkeit des Kommissars Lord Cockfield oder der Generaldirektion III der Kommission. Der Binnenmarkt ist der Kern der Gemeinschaft und er durchdringt – rechtlich und wirtschaftlich – alle Politiken. Er ist ein ökonomisches Konzept für die EG als Ganzes und reicht weit über die Maschinerien nationaler Ministerien hinaus.

Die Zukunft des EG-Binnenmarktes wird wesentlich von der gegenwärtig noch ungewissen Wirkung der Einheitlichen Europäischen Akte abhängen⁵⁶. Noch ist unklar, ob alle Staaten ratifizieren werden, was der ehemalige Richter des EuGH, Pierre Pescatore, als „ziemlich abschweifende Akte“ bezeichnete. Sein Urteil ist sehr hart und er empfiehlt, sie nicht zu ratifizieren, wenn der ‚acquis communautaire‘ gerade im Binnenmarkt-Sektor erhalten und gesichert werden soll⁵⁷.

Lord Cockfields Strategie zur Vollendung des Gemeinsamen Marktes war sicherlich auf eine ehrgeizige und weniger zweideutige Formulierung insbesondere der neuen Artikel 8 und 100 gebaut. Solche Schwierigkeiten mit den zentralen Paragraphen der Akte mögen durchaus mit dem neuen Geist zu bewältigen sein, der die Binnenmarkträte unter luxemburgischer und niederländischer Präsidentschaft charakterisierte. Aber es bleibt doch abzuwarten, ob dies ausreicht, um die nationalen Alleingänge und protektionistischen Maßnahmen zu überwinden, wie dies ja das Weißbuch für die kommenden Jahre, z.B. in den Bereichen Dienstleistungen, Steuerschranken und Faktormobilität angekündigt hat.

Anmerkungen

- 1 Vgl. ABl. der EG, C 136 v. 4.6.1985.
- 2 Kommission der EG, Vollendung des Binnenmarktes bis 1992, Weißbuch, Dok. KOM (85) 310 endg.
- 3 Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Mailand sind abgedruckt als Dokument Nr. 5 in diesem Band.
- 4 Dok. KOM (85) 350 endg.
- 5 Dok. KOM (85) 333 endg.; siehe ergänzend den Beitrag von Winfried von Urff, Agrar- und Fischereipolitik, in diesem Band.
- 6 Siehe dazu die Beiträge zur Binnenmarktpolitik in den Jahrbüchern der Europäischen Integration 1980 bis 1984.
- 7 Vgl. Dok. KOM (84) 305.
- 8 Z.B. M. Albert u. J. Ball, Towards European Economic Recovery in the 1980's, Report to the European Parliament, 7.7.1983; Bericht Moreau/von Wogau zum Binnenmarkt, Dok. EP 1-32/84 v. 26.3.1984.
- 9 Vgl. W. Dekker, Europe – 1990, Eindhoven/Brüssel: Philips 1985.
- 10 Vgl. z.B. La Communauté Européenne et l'industrie, Turin/Brüssel: Fiat 1985; Building a more competitive Europe, Ford 1985; ergänzend die Stellungnahme des WSA zum Weißbuch, Dok. CES 11019/85 v. 27.11.1985.
- 11 Siehe Art. 8 a der Einheitlichen Europäischen Akte, abgedruckt als Dokument Nr. 7 in diesem Band.
- 12 Die Tabelle beruht auf den Angaben im Anhang zum Weißbuch.
- 13 Vgl. ABl. der EG, L 179 v. 11.7.1985, Bulletin der EG, 12/1985, S. 37; L 274 v. 15.10.1985, L 285 v. 25.10.1985.

- 14 International Convention on the harmonized Commodity Description and Coding System, Brüssel, 10.6.1985, Customs Cooperation Council.
- 15 Vgl. Dok. KOM (82) endg.
- 16 Mitteilung der Kommission an den Rat, in: ABl. der EG, C 15 v. 16.1.1985; zu den Fortschritten siehe Dok. KOM (85) 295 endg., in: ABl. der EG, C 167 v. 6.7.1985; vgl. Bulletin der EG, 12/1985, S. 38.
- 17 ABl. der EG, C 136 v. 14.6.1985.
- 18 Siehe Dok. KOM (85) 119 endg. v. 31.1.1985 betr. die technische Harmonisierung und Normung und die Ergänzung durch den Rat und seinen endgültigen Beschluß, in: Anhang II der Resolution des Rates, in: ABl. der EG, C 135 v. 4.6.1985.
- 19 Diese Zusammenfassung lehnt sich an Jacques Pelkmans, The new approach to harmonization and standardization, Vortrag beim Seminar „Cementing the Internal Market“ des European Institute of Public Administration, Maastricht am 13./14.2.1986.
- 20 Siehe Beilage 7/85 zum Bulletin der EG, zusammenfassende Auszüge des Schlußberichtes sind als Dokument Nr. 4 in diesem Band abgedruckt.
- 21 Vgl. Bulletin der EG, 11/1985, S. 42ff.
- 22 Siehe den Vorschlag und die Änderung in: ABl. der EG, C 47 und C 131 (1985). Dabei ist zu beachten, daß das Versagen des Rates, eine Einigung zu erreichen, zu einer ungleichen Situation in der Gemeinschaft führte, da Frankreich, Deutschland und die Benelux-Länder die Grenzkontrollen seit der Unterzeichnung des Memorandums von Schengen am 14.6.1985 für Reisende zwischen diesen Ländern sehr erleichtert haben.
- 23 ABl. der EG, C 171, C 188 und C 207 (1985).
- 24 ABl. der EG, L 223 v. 21.8.1985.
- 25 Vgl. ABl. der EG, L 253 v. 24.9.1985.
- 26 Vgl. ABl. der EG, L 183 v. 16.7.11985.
- 27 Siehe Beilage 8/85 zum Bulletin der EG.
- 28 Vgl. Dok. KOM (85) 356 endg. oder ABl. der EG, C 202 v. 10.8.1985.
- 29 ABl. der EG, L 188 v. 20.7.1985; siehe auch Bulletin der EG, 7/8-1985, S. 35.
- 30 Vgl. ABl. der EG, L 317 v. 28.11.1985.
- 31 Vgl. ABl. der EG, L 269 v. 11.11.1985; ABl. der EG, L 375 v. 31.12.1985; 19. Gesamtbericht über die Tätigkeit der EG, 1985, Brüssel/Luxemburg 1986, Ziff. 214.
- 32 Näheres dazu in Bulletin der EG, 12/1985, S. 28ff. und ABl. der EG, L 54 v. 23.2.1985; ABl. der EG, L 90 v. 29.3.1985.
- 33 Dok. KOM (85)603 endg.
- 34 Vgl. dazu P. Oliver, A review of the case-law of the Court of Justice on Articles 30 to 36, EEC, in 1984, in: Common Market Law Review, Dordrecht 1985, Nr. 2, S. 3-7.
- 35 Näheres dazu in ABl. der EG, C 267 v. 18.10.1985; Dok. KOM (85) 514 endg.; ABl. der EG, L 65 v. 6.3.1985; ABl. der EG, L 372 v. 31.12.1985.
- 36 ABl. der EG, L 195 v. 26.7.1985; ABl. der EG, L 32 v. 5.2.1985. Die anderen sechs angenommenen Vorschläge betreffen: Milcherzeugung und Milchhandel, wachstumsfördernde Hormone, mikrobiologische Kontrolle, ärztliche Untersuchung des Personals, Schweinepest, Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche.
- 37 ABl. der EG, L 154 v. 13.6.1985. Die vorgelegten Vorschläge im Rahmen des Weißbuches betreffen eine Änderung über Fleischerzeugnisse und eine Verbesserung der Gemeinschaftsregelungen zur Klassifizierung von Saatgut.
- 38 Vgl. 19. Gesamtbericht . . . , a.a.O. (Anm. 33), Ziff. 231.
- 39 ABl. der EG, C 42 v. 14.2.1985.
- 40 ABl. der EG, L 372 und L 375 v. 31.12.1985.
- 41 Das Urteil ist abgedruckt als Dokument Nr. 3 in diesem Band; siehe ausführlich dazu Jürgen Erdmenger, Verkehrspolitik, in diesem Band.
- 42 Dok. KOM (84) 72 endg.; siehe auch Jacques Pelkmans, Deregulation of European Air Transport, in: William Shepard u. Henk de Jong (Hrsg.), Mainstreams in Industrial Organization, 1986.
- 43 Vgl. Bulletin der EG 7/8-1985, S. 19 und ABl. der EG, C 217 v. 28.8.1985 (Dok. KOM (85) 355 endg.).
- 44 Vgl. Dok. KOM (85) 431 endg.; auch in: ABl. der EG, C 234 v. 13.9.1985 und C 336 v. 28.12.1985.
- 45 ABl. der EG, L 199 v. 31.7.1985.
- 46 ABl. der EG, L 210 v. 7.8.1985.
- 47 ABl. der EG, C 348 v. 31.12.1985.
- 48 Vgl. Dok. KOM (85) 775 endg. v. 23.12.1985.
- 49 Dok. KOM (85) 793 endg. v. 17.12.1985.
- 50 Dok. KOM (84) 470 endg. v. 31.7.1984.

- 51 ABl. der EG, C 313 v. 4.12.1985 und Dok. KOM (85) 606 endg.
- 52 ABl. der EG, C 114 v. 8.5.1985, Dok. KOM (85) 150 endg. und Dok. KOM (85) 151 endg.
- 53 Dok. KOM (85) 683 endg. v. 12.12.1985.
- 54 ABl. der EG, L 192 v. 24.7.1985.
- 55 ABl. der EG, L 156 v. 15.6.1985.
- 56 Siehe dazu Werner Weidenfeld, Die Bilanz der Europäischen Integration 1985, in diesem Band.
- 57 Pierre Pescatore, The 'Single European Act', in: Agence Europe, Brüssel, Dokumente Nr. 1397 v. 27.3.1986.

Weiterführende Literatur

- Albert, Michel, Herausforderung Europa. Die Europäische Gemeinschaft als Chance, München: Piper 1985.
- Arnim, Henning v., Die technischen Normen – Handelshindernisse innerhalb der EG? In: Zeitschrift für Zölle, Bonn 1985, Nr. 11, S. 328–333.
- Bahlmann, Kai, Zum Einfluß des Europäischen Rechts auf das nationale Steuerrecht, in: Europarecht, Baden-Baden 1985, Nr. 1, S. 43–58.
- Der europäische Binnenmarkt, Brüssel: Kommission der EG 1985, 12 S. (Stichwort Europa 8/85).
- Das Gesellschaftsrecht in der Europäischen Gemeinschaft, Brüssel: Kommission der EG 1985, 12 S. (Stichwort Europa 4/85).
- Kommission der EG, Vollendung des Binnenmarktes bis 1992. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, Juni 1985, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen 1985, 42 S.
- Pelkmans, Jacques, Market Integration in the European Community, Den Haag/Boston: Nijhoff 1984.
- Pelkmans, Jacques u. M. Vanheukelen (Hrsg.), Coming to grips with the Internal Market, Maastricht: European Institute of Public Administration 1985 (EIPA Working Document 85/05).