Binnenmarktpolitik

HEINRICH VON MOLTKE

Schlaglichter

Die Entwicklung des europäischen Binnenmarktes im Jahr 1983 ist am besten mit einem Vergleich zu charakterisieren: Wenn im Jahre 1982 die Gewitterstimmung vorherrschte, war 1983 das Jahr der sich langsam aufklärenden Horizonte.

Freilich begann es gleich im Januar mit einer neuen Art von Herausforderung: Die griechische Regierung stellte, gestützt auf Artikel 130 des Beitrittsvertrages, den Antrag auf Beschränkung der Einfuhr für eine ganze Anzahl von Erzeugnissen. Zur Begründung führte sie die Schwäche der heimischen Industrie und die Notwendigkeit ihrer Umstrukturierung im Rahmen eines gezielten Regierungsprogrammes an. Die Kommission hatte es hierbei mit einem Sonderfall zu tun, handelte es sich doch um die Anwendung eines im Gemeinschaftsrecht ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmetatbestandes, der Schutzklausel des Artikel 130 des Beitrittsvertrages, die angesichts der Schwäche der griechischen Industrie eine nicht zu leugnende Existenzberechtigung hat. In der Hoffnung, daß es bei diesen legalen Ausnahmen vom Buchstaben des Vertrages sein Bewenden haben würde, mußte die Kommission also positiv reagieren, auch wenn die wirtschaftspolitische Motivation der beantragten Maßnahmen nicht in jedem Einzelfall über alle Zweifel erhaben war.

Noch im Januar ermächtigte die Kommission daher die griechische Regierung zur Einrichtung eines statistischen Überwachungssystem für innergemeinschaftliche Einfuhren. Nach Prüfung der Anträge und einvernehmlicher Ausscheidung der weniger überzeugenden Fälle ermächtigte die Kommission sodann mit ihren Entscheidungen vom 2. und 28. Februar die griechische Regierung zur Beschränkung der Einfuhren von insgesamt 17 Erzeugnissen, wobei es in einigen Fällen nicht um innergemeinschaftliche Einfuhren, sondern um die Überwachung bzw. Beschränkung von Waren mit Ursprung in Drittländern ging. Als Endtermin für die Einfuhrbeschränkungen wurde der 1. Januar 1984 festgesetzt. Die Kommission verband mit diesen Entscheidungen die Erwartung auf einen positiven Ausgang ihrer im Verlaufe des Jahres 1983 dann intensivierten und systematisierten Kontakte mit der griechischen Regierung mit Bezug auf eine ganze Reihe von Beanstandungen im Bereich der Vertragsanwendung. Die Tatsache, daß einige wichtige Vertragsverletzungsfälle auch am En-

de des Jahres 1983 nicht ausgeräumt waren, könnte langfristig von größerer Bedeutung werden als die Ausnahmeentscheidung nach Artikel 130 des Beitrittsvertrages. Zeichnet sich doch hier die Gefahr eines Europas der zwei Geschwindigkeiten ab, die im Kernbereich der europäischen Integration zweifellos viel weittragender wäre als in neu dazukommenden Tätigkeitsbereichen. Im Jahre 1983 waren diese Fragen indessen noch kein Gegenstand der öffentlichen Diskussion.

Sieht man von diesem Störfaktor ab, dessen wirtschaftliche Tragweite begrenzt war, so brachte der Jahresbeginn eine fühlbare Entspannung gerade dort, wo die Auseinandersetzung im vorangehenden Jahre am lautstärksten gewesen war. Ein Besuch des französischen Handelsministers Jobert im Januar 1983 in Brüssel stellte klar, daß die Gemeinschaftsindustrie von der Verfügung über die ausschließliche Abfertigung von importierten Videorecordern im Binnenzollamt Poitiers nicht betroffen sein werde. Nach Verhandlungen zwischen der Gemeinschaft und Japan und zwischen Japan und der französischen Regierung wurde diese Maßnahme schließlich auch gegenüber japanischen Einfuhren im April 1983 aufgehoben. Einen ähnlich positiven Ausgang hatte das Vertragsverletzungsverfahren zum französischen Spracherlaß. Die Diskussion hierüber wurde einvernehmlich beigelegt, nachdem die französische Regierung in einem neuen Runderlaß die erforderlichen Klarstellungen vorgenommen hatte.

Im makroökonomischen Bereich ergab sich eine ähnliche Entspannung infolge der Maßnahmen, die in Frankreich nach der Wechselkursanpassung vom 21. März 1983 getroffen wurden. Durch diese Maßnahmen wurde die restriktive Ausrichtung der französischen Wirtschaftspolitik verstärkt und damit der Gleichklang zwischen den Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten wieder hergestellt[1]. Dies führte gemeinsam mit dem Abbau der Leistungsbilanzdefizite in den meisten EG-Ländern und infolge der Entscheidungen des Kopenhagener Europäischen Rats vom Dezember 1982[2] dazu, daß sich der gemeinschaftliche Binnenmarkt politisch gesehen weniger in der Defensive befand als im Jahre 1982. Im Gegenteil: Die Kommission konnte bei ihrer politischen Mobilisierungskampagne weitere Erfolge verzeichnen. Im Rahmen dieser Kampagne veröffentlichte die Kommission zunächst am 23. Februar 1983 einen Bericht über die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes, der vom Ministerrat auf seiner Sitzung vom 16.11.1982 erbeten worden war[3]. Dieser Bericht, dem in der Anlage eine Beschreibung der wichtigsten anhand von konkreten Fällen bekannt gewordenen Handelshemmnisse beigefügt ist, kommt zu dem Schluß, daß die Wahrung des bisherigen Besitzstandes allein nicht ausreiche, um ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes zu gewährleisten. Vielmehr seien neue Rechtsvorschriften unerläßlich, um die erheblichen Unterschiede zu verringern, die zwischen den Mitgliedstaaten bestehen. Angesichts der geringer gewordenen Effizienz des gemeinschaftlichen Gesetzgebers komme es darauf an, die Zügigkeit der Beratungen im Rat wieder herzustellen und Ansatzpunkte für die Vereinfachung der Entscheidungsverfahren zu ermitteln. Letzteres erfor-

dert nach Überzeugung der Kommission eine Straffung der Harmonisierungsarbeiten überall dort, wo nicht so komplexe Fragen wie das Gesellschaftsrecht oder der gewerbliche Rechtsschutz zu regeln sind. Der Rat müßte sich weitgehend von fachtechnischen Dingen freimachen und vermehrt die Delegationsmöglichkeiten nutzen, die ihm auf Grund von Artikel 155 des EWG-Vertrags und der Technik der Rahmenrichtlinien zur Verfügung stehen[4].

In bezug auf die vordringlichen Entscheidungsfelder brachte der Bericht keine Neuerungen gegenüber dem Aktionsprogramm, das vom Kopenhagener Europäischen Rat gebilligt worden war. Dies ist verständlich, denn der Hauptakzent mußte zunächst auf der Beseitigung des Entscheidungsrückstandes liegen und nicht auf der Vorlage neuer Vorschläge. Trotzdem zeigten sich im Rat hierzu Nuancen in der politischen Bewertung: Mehrere Mitgliedstaaten machten geltend, daß das von der Kommission vorgeschlagene Dringlichkeitsprogramm einen zu engen Ansatz reflektiere, da die Probleme des Binnenmarktes in der augenblicklichen wirtschaftlichen Lage mit anderen Bereichen wie der Außenhandelspolitik, der Innovationspolitik und der Industriepolitik zusammenhingen. Andere Mitgliedstaaten unterstützten das Drängen der Kommission auf die Lösung der konkreten Probleme bei gleichzeitiger Offenheit für andere Themen in einer darauffolgenden Etappe.

Immerhin verdient ein verfahrensmäßiger Umstand hervorgehoben zu werden: Der vom Kopenhagener Gipfel des Europäischen Rates 1982 initiierte Ministerrat für Binnenmarktfragen trat im Verlaufe des Jahre 1983 sechsmal zusammen, wobei die beiden Sitzungen unter griechischer Präsidentschaft am 26.10. und 25.11.1984 nicht zuletzt unter dem Beweggrund stattfanden, daß konkrete Entscheidungen im Binnenmarktbereich – obwohl nicht Teil des ‚Stuttgarter Pakets' – als eine günstige Voraussetzung für das Gelingen des Athener Europäischen Rates angesehen wurden. Was nun den Europäischen Rat selbst anlangt, so nimmt der Binnenmarkt in den traditionellerweise von der Präsidentschaft veröffentlichten Schlußfolgerungen der Brüsseler Sitzung vom 21. und 22. März und der Stuttgarter Sitzung vom 17. Juni einen breiten Raum ein. In Athen gab es dann jedoch überhaupt keine Schlußfolgerungen, weil der Ratspräsident, Premierminister Papandreou, das völlige Scheitern der Beratungen des Europäischen Rates zum sogenannten Stuttgarter Paket hatte feststellen müssen.

Gewiß muß man aus den Brüsseler und Stuttgarter Formulierungen das Eingeständnis einer nur unzureichenden Verwirklichung des Kopenhagener Dringlichkeitsprogramms herauslesen. Wichtig ist jedoch – neben der Tradition gewordenen Aufforderung an den Rat, möglichst viele noch offene Binnenmarktprobleme sowie die ebenso wichtige Frage der Verstärkung der handelspolitischen Instrumente zu lösen – die folgende Passage der Stuttgarter Schlußfolgerungen: „Die Vollendung des Binnenmarktes muß ein vorrangiges Ziel bleiben; die in Kopenhagen beschlossenen Maßnahmen stellen lediglich einen ersten Schritt in diese Richtung dar; deshalb müssen unter anderem die Arbeiten

an der Beseitigung der verschiedenen noch bestehenden Formen von Wettbewerbsverzerrungen, einschließlich der Handelshemmnisse in Form unterschiedlicher nationaler Normen sowie der Handelshemmnisse im Dienstleistungsbereich fortgesetzt werden."[5] Darüber hinaus setzte sich der Stuttgarter Gipfel in einer gesonderten Erklärung das Ziel, der Europäischen Gemeinschaft in einer umfassenden Aktion Impulse zur Neubelebung zu geben[6]. Um für die dynamische Weiterentwicklung der Gemeinschaft bis zum Ende dieses Jahrzehnts eine tragfähige Grundlage zu schaffen, schuf er einen breit angelegten Verhandlungsrahmen – das sogenannte Stuttgarter Paket – und zu seiner Behandlung ein besonderes Dringlichkeitsverfahren. Die Problematik des Binnenmarktes wird in dieser Erklärung nicht erwähnt, sondern ihre Lösung gewissermaßen vorausgesetzt. Stattdessen findet sich unter dem Thema „Entwicklung von Politiken und neuen Gemeinschaftsaktionen" die Erwähnung von Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Forschung, der Innovation und der neuen Technologien im Hinblick auf eine Zusammenarbeit von Unternehmen sowie die Inangriffnahme neuer Gemeinschaftsaktionen, um die Dimension der Gemeinschaft zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu nutzen. Auf diese Weise wurde das Binnenmarktproblem zwar nicht Teil der in der Stuttgarter Erklärung anvisierten neuen Gemeinschaftsaktionen, stand jedoch in einer gewissen Wechselwirkung zu ihnen.

Dies zeigte sich auch in einer Mitteilung der Kommission an den Rat vom 29. September 1983[7], in der die Kommission den Auftrag des Europäischen Rates beantwortete, Vorschläge für derartige neue Gemeinschaftsaktionen vorzulegen. Das Thema ‚Binnenmarkt' kommt in diesem Dokument neben anderen Themen[8] an mehreren Stellen vor. So in dem der Verbesserung der Wirtschafts- und Währungslage gewidmeten ersten Teil in Form einer dringenden Erinnerung an die Mitteilung der Kommission vom 18. April 1983 über die Wiederankurbelung der Währungsintegration; so auch in dem der Rolle des Binnenmarktes gewidmeten zweiten Teil, in dem der Normenpolitik und den gesetzgeberischen sowie steuerlichen Maßnahmen zur Förderung der Unternehmenskooperation breiter Raum gewährt wird. Damit wurde klar, daß zumindest zum Teil die neuen Ziele der Gemeinschaft auch nur durch eine Vertiefung des Binnenmarktes im weitesten Sinne erreicht werden können.

Trotz dieser politischen Erklärungen kann man – bei aller vom Wirtschafts- und Währungsausschuß des Europäischen Parlaments geleisteten Überzeugungsarbeit[9], bei allem Bemühen, die Kosten des „Nicht-Europa" makroökonomisch zu verdeutlichen[10] – nicht umhin, kräftige Nuancen in der Zustimmung zu dem wirtschaftspolitischen Ziel des großen europäischen Heimatmarktes festzustellen. Grob gesehen verlief die Trennlinie etwa da, wo die mehr sektoralen und die mehr auf Schaffung horizontaler Rahmendaten ausgerichteten Wirtschaftspolitiken aufeinandertreffen. Diese gleichsam vertikale Trennlinie wurde jedoch von einer horizontalen überlagert: derjenigen zwischen dem auf höchster politischer Ebene zum Ausdruck gebrachten Willen

und dem wohlbekannten Phänomen bürokratischer Trägheit[11]. Letztendlich sind wohl mehr diese Widerstände aus der Bürokratie der Mitgliedstaaten dafür verantwortlich zu machen, daß ein überzeugender Durchbruch auf der Linie des Kopenhagener Mandats auch am Ende des Jahres 1983 nicht gemeldet werden konnte. Keineswegs kann das Scheitern des Athener Gipfeltreffens als Alibi dafür herhalten. Denn nach der deutschen hat sich auch die griechische Präsidentschaft redlich darum bemüht, vor den entscheidenden Terminen des Europäischen Rates möglichst viel an tragfähigen Ergebnissen zu erzielen. Blieb es nun im wesentlichen bei dem Bemühen und ist deshalb das Jahr 1983 als ein Jahr der Erklärungen und weniger als ein Jahr der Entscheidungen einzustufen?

Dieser Eindruck wäre falsch. Richtiger ist die Charakterisierung des Jahres 1983 als ein Jahr der wiederanlaufenden Entscheidungen. Davon zeugen die beinahe zwanzig verabschiedeten Texte mit Binnenmarktrelevanz. Davon zeugen aber auch die erzielten Fortschritte bei der Verwirklichung des Kopenhagener Mandats. Diese Fortschritte waren am größten im Bereich der technischen Handelshemmnisse, das heißt in dem der beiden ersten Themen des Kopenhagener Mandats. Sie fehlten jedoch auch nicht ganz bei dem dritten Thema, dem des Abbaus der Formalitäten an den Binnengrenzen. Dabei waren die Fortschritte unter der Oberfläche manchmal größer als die sichtbaren. Daß es nicht zum völligen Durchbruch bei der Verwirklichung des Kopenhagener Dringlichkeitsprogramms kam, beleuchtet vor allem eines: die Grenzen der Entscheidungsfähigkeit des Ministerrates.

Technische Handelshemmnisse und Normenpolitik

Das wichtigste Ergebnis war hier die auf dem Binnenmarktrat vom 28. März 1983 erfolgte Annahme des Kommissionsvorschlages über ein verbessertes Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und Normen. Die Richtlinie 83/189/EWG[12] führt seit April 1984 dazu, daß alle Initiativen zu neuen technischen Vorschriften und Normungsprogrammen der Kommission mitzuteilen sind, die diese Information an die anderen Mitgliedstaaten weiterleitet und innerhalb gewisser Stillhaltefristen Vorschläge für eine eventuelle Gemeinschaftstätigkeit in dem angesprochenen Sachbereich vorlegt. Der im Rahmen dieser Richtlinie geschaffene Ausschuß erörtert die Prioritäten für die gemeinschaftliche Harmonisierungstätigkeit und schafft gleichzeitig einen Rahmen für eine engere Zusammenarbeit der nationalen Normeninstanzen. Der langfristige Wert dieser Richtlinie für die Schaffung des europäischen Binnenmarktes ist daher nicht unterzubewerten.

Das Gleiche gilt für eine Erklärung der Kommission über eine gemeinschaftliche Politik im Bereich der Normung, die auf dem Binnenmarktrat vom 25. November 1983 mit Ausnahme Griechenlands die Zustimmung aller Mitgliedstaaten fand. Folgende sind die wesentlichen Zielrichtungen dieser Erklärung:

- Die Gleichwertigkeit der von den Mitgliedstaaten verfolgten Ziele im Bereich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Bürger, auch wenn die technischen Mittel zu ihrer Erreichung voneinander abweichen;
- die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, eine ständige Überprüfung der von ihnen de jure oder de facto angewendeten technischen Vorschriften vorzunehmen, so daß überholte oder überflüssige Bestimmungen aufgehoben werden können;
- die Aufforderung an die Mitgliedstaaten, wenn immer möglich zur gegenseitigen Anerkennung der auf nationaler Ebene eingesetzten Instrumente und Methoden überzugehen, nötigenfalls mittels auf Gemeinschaftsebene harmonisierter Verfahren;
- die Aufforderung an die Mitgliedstaaten, jedesmal einen politischen Ausgleich auf Gemeinschaftsebene zu suchen, wenn wichtige einzelstaatliche Maßnahmen negative Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarktes haben könnten;
- die Notwendigkeit, in der Praxis der Gemeinschaft auf dem Gebiet der technischen Vorschriften das System der Verweisung auf Normen öfter anzuwenden, wenn die erforderlichen Voraussetzungen dafür gegeben sind;
- die Notwendigkeit einer raschen Verstärkung der Normungskapazität auf europäischer Ebene, zu der von den Gemeinschaftsorganen sowie den beteiligten Wirtschaftskreisen so rasch wie möglich zweckdienliche Maßnahmen zu treffen sind.

Die Tatsache, daß diese Erklärung formell nicht angenommen werden konnte, hindert in keiner Weise die weiteren Arbeiten zur Ausführung dieser Politik. Die Kommission verpflichtete sich, dem Binnenmarktrat über den Fortgang der Arbeiten im ersten Halbjahr 1984 zu berichten.

Auch bei dem Problem der Behandlung von Drittlandswaren bei der Erteilung technischer Bescheinigungen und damit bei der Deblockierung der Harmonisierungsrichtlinien im Bereich der technischen Handelshemmnisse waren Fortschritte zu verzeichnen. Bei 15 dieser Richtlinien ließen die interessierten Mitgliedstaaten den Einwand fallen, daß vorher das Problem der Behandlung von Drittlandswaren eine allgemeine Regelung finden müsse. Lediglich vier Richtlinien aus dem Automobilsektor und eine Richtlinie über elektronische Meßinstrumente bleiben weiterhin aufgrund dieses Einwandes blockiert – letztenendes ein Zeichen der lückenhaften gemeinschaftlichen Außenhandelspolitik gegenüber Japan. Für die übrigen Erzeugnisse wie Baumaschinen, Gasflaschen, Durchlauferhitzer, Luftbohrer und andere bedeutete dieses Ergebnis die Wiederaufnahme der völlig zum Stillstand gekommenen gemeinschaftlichen Harmonisierungstätigkeit im Bereich der technischen Handelshemmnisse. Daß keine der 15 deblockierten Richtlinien formell angenommen werden konnte, lag nicht nur an der Notwendigkeit einer letzten technischen Überarbeitung, sondern auch an dem Fortbestehen eines weiteren politischen Hindernisses: dem Nichtzustandekommen eines Kompromisses über die Verstärkung

des handelspolitischen Instrumentariums der Gemeinschaft. Die Einigung hierzu fällt nicht mehr in den Berichtszeitraum.

Abbau der Grenzformalitäten

Im Verlaufe des Jahres 1983 war noch nicht klar, daß dieses Thema schon bald danach durch eine Protestaktion der europäischen Fernfahrer politische Qualität erlangen sollte. Daher blieb es weitgehend Hauptthema des Grabenkampfes zwischen der Kommission auf der einen und den Vertretern des Bestehenden auf der anderen Seite. Dies obwohl Kommission und Parlament nicht müde wurden, die makroökonomischen Auswirkungen des Grenzabbaus, der leider in einem äußerst technischen und zum Teil bürokratischen Gewande einhergeht, nachdrücklich zu unterstreichen. Trotzdem waren auch in diesem Bereich Fortschritte unter der Oberfläche zu verzeichnen.

Erleichterung der Kontrollen im Güterverkehr zwischen den Mitgliedstaaten

Am 1. Dezember 1983 billigte der Rat den Richtlinienvorschlag der Kommission über die Erleichterung der Förmlichkeiten und Kontrollen im Güterverkehr zwischen den Mitgliedstaaten[13]. Sein wichtigster Fortschritt: Öffnung der Grenzübergänge an Arbeitstagen von mindestens acht Uhr bis achtzehn Uhr. Vier Mitgliedstaaten behielten sich jedoch eine zusätzliche Übergangsfrist von einem Jahr gegenüber der ohnehin vorgesehenen einjährigen Umsetzungsfirst vor. Der Druck der Ereignisse zu Beginn des Jahres 1984 führte indessen dazu, daß die Mitgliedstaaten auf die Inanspruchnahme der Ausnahmen verzichten.

Zusammen mit der auf dem Binnenmarktrat vom 28. 3. 1983 beschlossenen Erhöhung der abgabenfreien Einfuhren des in den Treibstoffbehältern von Nutzkraftfahrzeugen enthaltenen Treibstoffs von 50 auf 200 l[14] konnte auf diese Weise ein erheblicher Fortschritt bei den Kontrollen im Güterverkehr erzielt werden.

Die Vereinfachung der Förmlichkeiten im innergemeinschaftlichen Warenverkehr

Auch hier gab es einige nicht zu unterschätzende Fortschritte. So werden die im Grenzgebiet Lebenden die im März vom Binnenmarktrat beschlossenen Steuerbefreiungen bei vorübergehender Einfuhr bestimmter Verkehrsmittel zu schätzen wissen[15]. Desgleichen wird sich bei Umzügen innerhalb der Gemeinschaft die Steuerbefreiung für die endgültige Einfuhr persönlicher Gegenstände durch Privatpersonen wohltuend bemerkbar machen[16]. Ferner werden Kleinhändler, Journalisten, Handelsvertreter und alle die, die ihren Beruf temporär in einem anderen Mitgliedstaat ausüben, die Erleichterungen zu schätzen wissen, die die am 25. 11. 1983 durch den Binnenmarktrat angenommene sogenannte Klempnerverordnung durch den Wegfall der bisher vorgeschriebenen Sicherheitsleistung für die zeitweise Einfuhr ihres Arbeitsmaterials mit sich bringt[17]. Schließlich sind auch einige positive Veränderungen zu erwähnen, die

an der Ratsrichtlinie betreffend die Befreiung einiger definitiver Importe von der Mehrwertsteuer angebracht werden[18].

Bei den meisten dieser Entscheidungen, vor allem bei der sogenannten Klempnerverordnung, hat die Kommission sich erhebliche Abstriche von ihren Vorstellungen gefallen lassen müssen. Insgesamt ist aber doch festzustellen, daß durch diese Entscheidungen die Grenzen durchlässiger gemacht worden sind. Dennoch wird sich der Bürger ohne eine drastische Einschränkung des Formularkrieges an den Grenzen nicht davon überzeugen lassen, daß wirkliche Fortschritte in Richtung Abbau der Grenzen gemacht worden sind. Das Vorschlagsbündel der Kommission vom 9. Juli 1982 über die Einführung eines Einheitsdokumentes für die Zollabfertigung stand deshalb auch 1983 im Vordergrund der Komissionsarbeiten. In Expertengesprächen mußte die Kommission erhebliche Konzessionen machen. Teilweise dienten sie der Praktikabilität des Vorschlagsbündels. Gleichzeitig schwächten sie jedoch das Hauptcharakteristikum des Einheitsdokumentes ab: nämlich seine Durchgängigkeit als Dokument, das die Ware vom Absender bis zum Empfangsort begleitet. Außerdem kumulierten die Datenwünsche der verschiedenen Verwaltungen, so daß der Vorschlag drohte, jede praktische Wirkung zu verlieren. Der für Binnenmarktfragen zuständige Kommissar, Karl-Heinz Narjes, erreichte indessen auf der Sitzung des Binnenmarktrates vom 26. Oktober 1983, gestützt auf die soeben erfolgte Annahme eines Einheitsdokumentes durch die Benelux-Staaten, die Einsetzung einer hohen Beamtengruppe mit dem Mandat, innerhalb eines Monats die Summe der insgesamt etwa 125 Datenwünsche der einzelnen nationalen Verwaltungen praktisch zu vermindern und die maximalen Datenerfordernisse im innergemeinschaftlichen Warenverkehr festzulegen. Auf der Sitzung des Binnenmarktrates vom 25. November 1983 konnte dann tatsächlich ein etwa 60 Angaben umfassender Katalog verbindlich festgelegt werden. Der Grundsatz eines Einheitsdokumentes war damit freilich noch immer nicht zweifelsfrei anerkannt. Ein in dieser Richtung unternommener Versuch der deutschen Präsidentschaft auf der Sitzung des Binnenmarktrates vom 26. Mai 1983, in Form einer Schlußfolgerung, die in diesem Sinne eindeutig war und ohne Widerspruch blieb, löste sich bei der schriftlichen Formulierung in eine Zustimmung zum Grundsatz der mit den Vorschlägen der Kommission verfolgten Vereinfachung der Förmlichkeiten und der Verringerung der Datenerfordernisse auf. In der Tat kann ein maximaler Datenkatalog auch zur Abfassung recht unterschiedlicher nationaler Formulare verwandt werden. Das dies nicht Sinn und Zweck der Operation sein könne, wurde erst auf der nachfolgenden Sitzung des Binnenmarktrates, die schon im Jahre 1984 unter französischer Präsidentschaft stattfand, eindeutig festgestellt. So blieb das Jahr 1983 in bezug auf das Einheitsdokument zwar ohne ein förmliches Ergebnis, auf dem Wege zu seiner endgültigen Annahme wurden aber Fortschritte gemacht.

Zum Problem der Grenzkontrollen aufgrund von pflanzen- und tierschutzrechtlichen Normen waren keine besonderen Ergebnisse zu vermelden[19]. Doch

gerade weil dies nicht der Fall war, veröffentlichte die Kommission am 17. November 1983 eine Mitteilung an den Rat, in der sie für die 32 Harmonisierungsvorschläge, die dem Rat gegenwärtig vorliegen, ein Aktionsprogramm mit Entscheidungskalender bis zum 1.1. 1986 vorschlug[20]. Die Annahme dieser und ähnlicher Vorschläge zur Harmonisierung von tier- und pflanzenschutzrechtlichen Regelungen ist zusammen mit der Abschaffung der Währungsausgleichsbeträge eine Voraussetzung dafür, daß die Grenzkontrollen für Agrarprodukte reduziert werden. Ist doch im Bereich des harmonisierten Rechts grundsätzlich nur eine Kontrolle der im Absenderland ausgestellten Zertifikate zulässig, während im nichtharmonisierten Bereich physische Kontrollen stichprobenweise an den Grenzen durchgeführt werden können.

Die Wegverlagerung der Mehrwertsteuererhebung von den Grenzen in das Inland

In bezug auf die Zahlungen der Einfuhrumsatzsteuer an den Grenzen konnte kein Fortschritt verzeichnet werden. Der Kommissionsvorschlag für eine 14. Richtlinie des Rates zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuer vom 9. Juli 1982[21] wurde zwar vom Binnenmarktrat behandelt, doch ergaben sich keine Bewegungen in den Positionen der Mitgliedstaaten. Die angeführten Gegengründe reichten von den durch die Umstellung verursachten Verwaltungskosten und den befürchteten Schwierigkeiten bei der Bekämpfung der Steuerumgehung bis zu den Haushaltsfolgen des durch den Steueraufschub entstehenden einmaligen Liquiditätsausfalls. In der Bundesrepublik Deutschland wurden sogar Verfassungsprobleme befürchtet. Die Kommission tat alles, um diese Argumente auszuräumen. Sie konnte darauf verweisen, daß die vorgeschlagene Regelung in mehreren Mitgliedstaaten reibungslos und ohne zusätzliche Kosten – mit Ausnahme der einmaligen Investition für eine zentrale Datenbank – funktioniert. Daß dennoch keine Fortschritte erzielt werden konnten, ist umso bedauerlicher. Organisatorische Probleme jedenfalls sind keine ausreichende Rechtfertigung für die Verweigerung des makroökonomisch und politisch als notwenig erkannten Wandels[22].

Die Erleichterung der Personenkontrollen

Wenn es irgendeinen Gegenstand gab, an dem noch geringere Fortschritte gemacht wurden als bei der 14. Mehrwertsteuerrichtlinie, dann war es bei der Erleichterung der Personenkontrollen. Es dauerte lange, bis überhaupt eine Arbeitsgruppe zur Prüfung des Kommissionsvorschlages vom 9. Juli 1982 eingesetzt wurde. Diese entfernte sich bei ihren Beratungen sehr rasch von der ursprünglichen Kommissionsvorlage. Die Bemühungen der Kommission um eine politische Diskussion auf Ebene der Außenminister blieben erfolglos. Es gelang im Jahre 1983 nicht ein einziges Mal, das Thema zum Gegenstand eines formellen Tagesordnungspunktes zu machen. Dies obwohl die Bedeutung des

Vorschlages für die Vorbereitung der zweiten Direktwahl zum Europäischen Parlament auf der Hand lag.

Die meisten Mitgliedstaaten wehrten sich hartnäckig gegen eine klare Festlegung auf das Absehen von systematischen Kontrollen und führten zur Begründung die Erfordernisse der Verbrechens- und Terrorismusbekämpfung an. Hiergegen half weder der Hinweis, daß auch bei Annahme der Entschließung im akuten Fall jederzeit systematische Personenkontrollen wieder eingeführt werden könnten, noch der Vorschlag, die Lockerung der Kontrolle an den Binnengrenzen durch eine Verstärkung an den Außengrenzen der Gemeinschaft und durch eine engere Zusammenarbeit der Polizeiorgane, also eine Art von ‚Europol' zu ersetzen. Es blieb bei der Ablehnung jeder grundsätzlichen Festlegung auf bloße Stichprobenkontrollen. Vielleicht spielt hier der Umstand mit, daß die Innenministerien der Mitgliedsländer zu den Organen der Staatsgewalt gehören, die bisher am wenigsten vom europäischen Einigungsprozeß erfaßt worden sind.

Dienstleistungsfreiheit, Niederlassungsfreiheit und einheitlicher Rechtsrahmen für die Unternehmertätigkeit

Während die Arbeiten im Bereich der Niederlassungsfreiheit und dem freien Dienstleistungsverkehr für freiberufliche Tätigkeiten weiter stagnierten (die Beratungen zum Thema Architekten und Ingenieure sind völlig zum Stillstand gekommen), gab es kleinere Fortschritte beim interregionalen Luftverkehr[23] sowie im Bereich der Automobilhaftpflichtversicherung[24] – also in zwei Bereichen des Dienstleistungsmarktes, in denen Harmonisierungen besonders von Großbritannien und den Niederlanden immer wieder als vordringlich angemahnt worden sind. Bei der als am dringlichsten empfundenen Kommissionsvorlage, dem Vorschlag zu einer zweiten Schadensversicherungsrichtlinie, gab es jedoch keinerlei Fortschritt, obwohl sie dreimal auf der Tagesordnung des Rats der Wirtschafts- und Finanzminister stand. Inzwischen ist sicher, daß der Europäische Gerichtshof aufgrund einer in Deutschland erhobenen Klage mit der Rechtmäßigkeit des gegenwärtigen Rechtszustandes im Bereich der Schadensversicherungen befaßt werden wird. Ob der Ministerrat in der Lage sein wird, noch vor dem Richterspruch einem Kompromiß zuzustimmen, der wenigstens für Teilbereiche der Schadensversicherung mit der größten Bedeutung für ein überregionales Dienstleistungsangebot den freien Dienstleistungsverkehr herstellt, blieb auch am Ende des Jahres 1983 weiterhin eine offene Frage.

Ein bedeutender Fortschritt konnte jedoch im Bereich des Rechtsrahmens für die Unternehmenstätigkeit verzeichnet werden. Am 13. Juni 1983 nahm der Ministerrat den Vorschlag einer 7. Richtlinie über den Konzernabschluß an[25] – fünf Jahre nach Annahme der 4. Richtlinie über die Angleichung der Jahresabschlüsse der Kapitalgesellschaften. Damit wurde ein weiterer wichtiger Schritt zur Koordinierung des Gesellschaftsrechts getan. Die wichtigste noch bestehende Lücke ist die 5. Richtlinie über die Struktur der Aktiengesellschaften

und die Mitbestimmung der Arbeitnehmer. Hierzu legte die Kommission am 19. August 1983 einen geänderten Vorschlag vor[26], der den vom Europäischen Parlament während seiner Maisitzung erzielten denkwürdigen Kompromiß zum Problem der Mitbestimmung der Arbeitnehmer weitestgehend Rechnung trug[27].

Schlußfolgerungen

Versucht man, einen Gesamteindruck vom Stand der Binnenmarktpolitk am Ende des Jahres 1983 zu gewinnen, dann wird man gerechterweise eines feststellen müssen: Die beinahe zum Stillstand gekommene Entscheidungsmaschinerie des Ministerrates ist – wenn auch etwas mühsam – wieder in Gang gekommen. Von einer im November 1981 durch die Kommission aufgestellten Liste, die 88 zum Teil seit Jahren im Ministerrat anhängige Vorschläge mit Binnenmarktrelevanz aufzählte, konnten inzwischen 28 Vorschläge angenommen werden. Mit etwas Glück hätten es 43 Vorschläge sein können, wenn die 15 Richtlinienvorschläge im Bereich der technischen Handelshemmnisse nicht nur deblockiert, sondern auch formell angenommen worden wären. Von diesen 28 Vorschlägen wurden 12 im Jahre 1983 entschieden. Dazu kamen jedoch noch 7 Vorschläge mit Binnenmarktrelevanz, die in dieser Liste nicht aufgeführt waren. Eine von ihnen war die schon erwähnte Richtlinie im Bereich der Automobilhaftpflichtversicherung. Eine weitere vom Ministerrat am 26. Oktober 1983 angenommene Richtlinie über Arzneispezialitäten[28] bringt erhebliche Erleichterungen bei der Vermarktung von Arzneimitteln in anderen Mitgliedstaaten. Während vier andere Richtlinien mehr technischer Natur sind, verdient schließlich die am 26. Oktober 1983 durch den Binnenmarktrat angenommene Richtlinie über die transnationale Entwicklung eine Innovationsinfrastruktur[29] Erwähnung. Ihre Binnenmarktrelevanz ergibt sich daraus, daß durch entsprechende Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Instanzen der Mitgliedstaaten die Innovationsförderung auf den großen europäischen Binnenmarkt ausgerichtet werden soll.

Gleichzeitig schälten sich jedoch immer klarer gewisse Kerne des politischen Widerstandes heraus. Zu diesen zählten außer der 14. Mehrwertsteuerrichtlinie und dem Vorschlag zur Lockerung der Personenkontrolle die zwei Richtlinienvorschläge im Bereich der technischen Handelshemmnisse, in denen die Kommission vorgeschlagen hatte, zur Erleichterung des Gesetzgebungsverfahrens von der in Artikel 155, Abs. 4 EWG-Vertrag, vorgesehenen Delegationsbefugnis Gebrauch zu machen, um den Ministerrat von technischen Details frei zu machen. Neben der Technik des Normenverweises handelt es sich hierbei um eine Möglichkeit, sowohl die Effizienz wie auch die Akzeptanz der gemeinschaftlichen Gesetzgebung zu verbessern – ein Ziel, das im Rahmen der Bemühungen um eine Entbürokratisierung politische Aufmerksamkeit verdient.

Was die Kontrolle des Gemeinschaftsrechts anlangt, so ist schließlich zu berichten, daß 1983 die Zahl der anhängigen Vertragsverletzungsfälle mit 900 an-

hängigen Verfahren den bisherigen Höchststand ereicht hat. Abgesehen von der weiter fortbestehenden Gefährdung des Binnenmarktes zeigt diese Zahl das wachsende Vertrauen der beteiligten Wirtschaftskreise in die inzwischen auch intern gestrafften Kontrollverfahren der Kommission, die nur in etwa 5 % der Fälle beim Europäischen Gerichtshof enden.

Anmerkungen

1 Siehe ergänzend hierzu die Beiträge ‚Wirtschafts- und Währungspolitik' und ‚Frankreich' in diesem Band; vgl. auch den Jahreswirtschaftsbericht der Kommission 1983/84, Dok. KOM(83) 628 v. 27. 10. 1983.
2 Vgl. Heinrich von Moltke, Binnenmarktpolitk, in: Werner Weidenfeld u. Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1982, Bonn 1983, S. 149 – 158, hier S. 151.
3 Vgl. Dok. KOM(83) 80 v. 23. 2. 1983.
4 Ebenda, S. 26 – 28.
5 Siehe Dokument Nr. 3 in diesem Band.
6 Die Erklärung ist abgedruckt als Dokument Nr. 4 in diesem Band.
7 Dok. KOM(83) 578: Gemeinschaftsaktionen zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen.
8 Wie z.B. die Vertiefung der im EWS begonnenen „Zone einer Währungsstabilität", die Förderung der Unternehmenskooperation, die Verabschiedung des ESPRIT-Programms und die Zuerkennung einer Dringlichkeit für gemeinschaftliche Forschungsprogramme im Bereich des Fernmeldewesens und der Biotechnologie sowie schließlich die Billigung des Kommissionsvorschlags über die Finanzierung der Innovation.
9 Vgl. das Arbeitsdokument des Parlaments über den Binnenmarkt v. 20. 1. 1984, PE 88.472.
10 Vgl. den im Auftrag des Europäischen Parlaments erstellten Berichts der Herren Albert und Ball „Wege für einen dauerhaften Aufschwung der europäischen Wirtschaft in den 80er Jahren", in dem diese Kosten auf 52 Mrd. ECU oder 2 % des BSP der Gemeinschaft geschätzt werden, was in bezug auf einen 4-Personen-Haushalt etwa einem Wochenlohn entspricht; Europäisches Parlament, Arbeitsdokument v. 31. 8. 1983.
11 Vgl. die ausführliche Darstellung dieser Nuancen in dem Bericht der Kommission über die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes (Anm. 3), S. 16 – 21.
12 Veröffentlicht im ABl. der EG, L 109 v. 26. 4. 1983, S. 8 – 12.
13 Vgl. Dok. KOM(84) 171 endg. v. 20. 3. 1984; siehe auch H. v. Moltke, Binnenmarktpolitik, a.a.O., hier S. 154.
14 Vgl. Dok. KOM(84) 171 endg. v. 20. 3. 1984.
15 Richtlinie 83/182/EWG v. 28. 3. 1983, in: ABl. der EG, L 105 v. 23. 4. 1983, S. 59.
16 Richtlinie 83/183/EWG v. 28. 3. 1983, in: ABl. der EG, L 105 v. 23. 4. 1983, S. 64.
17 Richtlinie 83/181/EWG v. 28. 3. 1983, in: ABl. der EG, L 105 v. 23. 4. 1983, S. 38.
18 Verordnung 83/8/EWG v. 25. 11. 1983, in: ABl. der EG, L 15 v. 19. 1. 1983, S. 17.
19 Die Ausnahme bildet eine auf dem Agrarrat vom 17. Februar 1983 angenommene Richtlinie über lebende Tiere und Frischfleischtransporte aus Drittländern, in: ABl. der EG, C 267 v. 11. 10. 1983.
20 Vgl. Mitteilung KOM(83) 673 v. 16. 11. 1983.
21 Vgl. hierzu H. v. Moltke, Binnenmarktpolitik, a.a.O., hier S. 156.
22 Vgl. die Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Kopenhagen, in denen der Ministerrat ausdrücklich zu einer raschen Entscheidung über die 14. Mehrwertsteuerrichtlinie aufgefordert wird; abgedruckt als Dokument Nr. 13 in: Werner Weidenfeld u. Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1982, Bonn 1983, S. 414 – 418.
23 Richtlinie 83/416/EWG v. 25. 7. 1983, in: ABl. der EG, L 237 v. 26. 8. 1983, S. 19 – 24.
24 Richtlinie 84/5/EWG v. 30. 12. 1983, in: ABl. der EG, L 8 v. 11. 1. 1984, S. 17 – 20.
25 Richtlinie 83/349/EWG in: ABl. der EG, L 193 v. 18. 7. 1983, S. 1 – 17.
26 Vgl. Dok. KOM(83) 185 endg.
27 Vgl. ABl. der EG, C 149 v. 14. 6. 1982, S. 17.
28 Richtlinie 78/25/EWG v. 14. 1. 1978, in ABl. der EG, L 11 v. 14. 1. 1978, S. 18 – 20.
29 Vgl. Dok. KOM(82) 251 endg.

Weiterführende Literatur

Capelli, Fausto, Nationalisierungen im Gemeinsamen Markt, in: Recht der Internationalen Wirtschaft, Heidelberg 1983, H. 5, S. 313 – 322.

Cova, Colette, Marché intérieur, la grande illusion? In: Revue du Marché Commun, Paris 1983, Nr. 267, S. 237 – 238.

Henrichs, H., Idealbild und Rechtswirklichkeit europäischer Freizügigkeit im grenzüberschreitenden PKW-Verkehr, in: Europarecht, Baden-Baden 1983, H. 4, S 381 – 389.

Verzeichnis der Rechtsakte und sonstiger Texte der Gemeinschaft betreffend die Beseitigung der technischen Handelshemmnisse bei gewerblichen Erzeugnissen, die Nomenklatur der Eisen- und Stahlindustrie (EURONORM), Brüssel/Luxemburg: Kommission der EG 1983, 161 S.