

Bundesrat

Drucksache 592/99
22.10.99

EU - U - Wi

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an das Europäische Parlament und den Rat:

"Die Strategie für den europäischen Binnenmarkt"

KOM(99) 464 endg.; Ratsdok. 11788/99

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 22. Oktober 1999 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 7. Oktober 1999 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. Drucksache 470/97 = AE-Nr. 971740.

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND
DEN RAT**

Die Strategie für den europäischen Binnenmarkt

Die vorliegende konsultative Mitteilung veranschaulicht die Vorstellung der Kommission von einer Binnenmarktstrategie für die kommenden fünf Jahre. Damit soll im Rat, im Europäischen Parlament und im Wirtschafts- und Sozialausschuß sowie in den interessierten Kreisen eine Diskussion in Gang gesetzt werden. Im Anschluß daran wird die Kommission eine endgültige Fassung dieser Strategie ausarbeiten, in der die im Zuge der Konsultation unter Umständen als notwendig erachteten Änderungen der strategischen und operationellen Ziele berücksichtigt und spezifische Zielvorhaben erstmals erläutert werden. Der überarbeitete Text dient als Grundlage für die Gespräche im Rat "Binnenmarkt" am 7. Dezember 1999 und beim Europäischen Rat von Helsinki im Dezember. Die Frist für den Eingang der Stellungnahmen, 7. November 1999, ist zwangsläufig kurz, um es der Kommission zu ermöglichen, alle Kommentare bei der Ausarbeitung des endgültigen Textes für die Ratssitzung am 7. Dezember zu berücksichtigen.

Stellungnahmen zu dieser Mitteilung können bis zum 7. November 1999 an folgende Anschrift gerichtet werden:

Herr John Mogg, Generaldirektor, Generaldirektion Binnenmarkt, Rue de la Loi/Wetstraat 200, (C107 - 5/32) B-1049 Brüssel.

E-mail-Adresse: A1@dg.15.cec.be.

DER BINNENMARKT HEUTE

Der Binnenmarkt und die gemeinsame Währung sind ein tragender Pfeiler der Wirtschafts- und Währungsunion. Er öffnete die nationalen Märkte für einen stärkeren Wettbewerb und begünstigte so die Schaffung von Arbeitsplätzen, vergrößerte das Waren- und Dienstleistungsangebot und förderte Effizienz, Produktivität und Innovation. Die Beseitigung nationaler Handelsschranken erforderte auch zusätzliche Maßnahmen um die Lebensqualität europäischer Staatsbürger zu verbessern (wie zum Beispiel Lebensmittelsicherheit, Gesundheitswesen und Verbraucherrechte). Der Binnenmarkt birgt ein immenses Potential, um die Beschäftigung anzukurbeln, das Wohl der Bürger zu fördern, Strukturreformen auf den Weg zu bringen und die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Und diese Möglichkeiten sind noch nicht vollständig ausgeschöpft.

Der Aktionsplan von 1997¹ sollte die Funktionsweise des Binnenmarktes in der Anlaufphase zur Einführung des Euro verbessern. Dieses Ziel wurde weitgehend erreicht². Um die Fortschritte zu kontrollieren, entwickelte die Kommission eine Reihe von Instrumenten, insbesondere den Binnenmarktanzeiger, eine jährliche Unternehmensbefragung und den Dialog mit den Bürgern und Unternehmen. Der Bericht über die Funktionsweise der Güter- und Kapitalmärkte³, der Bestandteil des vom Europäischen Rat von Cardiff angeregten Wirtschaftsreformprozesses ist, erwies sich als sehr wertvoll. Der Aktionsplan von 1997 hat gezeigt, daß eindeutig definierte Prioritäten, ein von allen akzeptierter Zeitrahmen und eine konsequente Kontrolle der Fortschritte wirksame Maßnahmen darstellen, um die gewünschte politische Dynamik zu erzeugen. Jetzt sind jedoch eher weitergefaßte gemeinsame strategische Ziele gefragt. Mit anderen Worten: Die Union benötigt einen Ansatz für den Binnenmarkt, der gemeinsame langfristig (auf fünf Jahre) ausgerichteten Ziele mit kurzfristigen operationellen Zielen verknüpft.

¹ Vgl: CSE (1997) I endg., "Binnenmarkt-Aktionsplan" vom 04.06.1997.

² Vgl. KOM(1999) 74 endg., "Bewertung des Binnenmarkt-Aktionsplans, Juni 1997-Dezember 1998" vom 18.02.1999.

³ Vgl. KOM(1999) 10 endg., "Wirtschaftsreform: Bericht über das Funktionieren der gemeinschaftlichen Produkt- und Kapitalmärkte" vom 20.01.1999.

Mit dem Reifeprozess des Binnenmarktes verlagert sich der Schwerpunkt der Politik. Das Hauptaugenmerk liegt nicht mehr auf der Schaffung eines Rechtsrahmens für die Integration nationaler Märkte sondern auf der Gestaltung einer integrierten Binnenmarktstrategie, die greifbare Vorteile für den Staatsbürger, ein hohes Leistungsniveau der Wirtschaft und Beschäftigung liefert; gleichzeitig sollen greifbare Vorteile für die Bürger gewährleistet werden. In dieser neuen Phase müssen Synergien zwischen dem Binnenmarkt und anderen gemeinsamen Politikbereichen der Union maximiert werden. Insbesondere sollte die Politik des Binnenmarktes im neuen Rahmen für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik gesehen werden. Der Prozeß von Cardiff für eine wirtschaftliche Reform fügt einen entscheidenden mikroökonomischen Strang zu den Politikempfehlungen hinzu, die von der Kommission für die Diskussion im ECOFIN-Rat formuliert werden. Die Strategie, die in dieser Mitteilung umrissen ist, versucht zu garantieren, daß bei der jährlichen Aktualisierung die ausführlichen Zielaktionen für den Binnenmarkt, die von der Kommission vorgeschlagen werden, mit den Prioritäten übereinstimmen, die im Entwurf der Grundzüge der Wirtschaftspolitik definiert sind.

Viele haben ein großes Interesse am Binnenmarkt: Unternehmen, unabhängig von ihrer Größe oder ihrem Sitz, unabhängig von ihren Produkten oder Dienstleistungen; die Beschäftigten dieser Unternehmen, die Verbraucher und Bürger. Ihre Interessen müssen angemessen bei der Festlegung der strategischen Ziele für den Binnenmarkt in Betracht gezogen werden. Diese Interessen sind nicht einander ausschließend. Wo sie sich widersprechen, müssen sie in Einklang gebracht werden. Der Binnenmarkt ist sowohl der Motor der europäischen Wirtschaft, der sie zu Wachstum, hoher Beschäftigung und verbesserter Produktivität treibt als auch der Weg um den Bürgern überall in der Gemeinschaft wirklichen Nutzen zu liefern. Vor allem an ihrer Meinung wird der Erfolg des Binnenmarktes gemessen.

Die Europäischen Räte von Cardiff und von Köln haben die Bedeutung einer umfassenden Strukturreform und einer Modernisierung zur Verbesserung der innovativen Kapazität und Leistungsfähigkeit der Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkte bekräftigt. Die Befugnisse zur Durchsetzung dieser Reform bleiben weitgehend in den Mitgliedstaaten, während die EU-Institutionen verstärkt mit der Kontrolle der Fortschritte befaßt sein werden, die bei der Durchführung wirtschaftlicher Reformen und der Verbesserung der Markteffizienz erzielt werden.

Der Binnenmarkt ist nicht Selbstzweck. Der Nutzen aus der stärkeren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit muß sich gleichmäßig auf alle Mitgliedstaaten und alle

Gesellschaftsbereiche verteilen. Es muß deutlich werden, daß die Binnenmarktpolitik unter anderem auch greifbare Vorteile für die Bürger und Verbraucher bringt: sichere und qualitativ hochwertige Nahrungsmittel, Produkte und Dienstleistungen, ein größeres Angebot und niedrigere Preise. Die Politiker - sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene - müssen daher immer stärker auf die Ansichten derer, denen ihre Arbeit gilt, reagieren. Zu diesem Zweck liefert der Dialog mit den Bürgern und Unternehmen neue Möglichkeiten, wie beispielsweise Internet und E-Mail, zur Verbesserung der interaktiven Politikgestaltung.

Die Vertiefung des Binnenmarktes und die Sicherstellung seiner reibungslosen Funktionsweise darf kein nach innen gerichtetes Vorhaben sein. Die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft innerhalb der Weltwirtschaft hängt von vielen binnenmarktrelevanten Maßnahmen ab, wie beispielsweise der Zugang von kleineren Unternehmen zu Risikokapital, zeitgemäße Regelungen über geistiges und gewerbliches Eigentum, eine offene Politik im öffentlichen Beschaffungswesen, die Vorschriften in Verbindung mit der Entwicklung des elektronischen Geschäftsverkehrs und der Informationsgesellschaft sowie die Öffnung des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs für Unternehmen und Bürger gleichermaßen. Die positiven Erfahrungen des EU-Binnenmarktes können auch einen Beitrag zur Gestaltung einer besseren globalen Wirtschaftsführung leisten. Als einer der offensten Märkte der Welt kann die Union nur davon profitieren, wenn auf dem Weg zu einer Liberalisierung des Handels weitere Fortschritte erzielt werden und auf bilateralem oder multilateralem Wege der Zugang zu den Märkten ihrer wichtigsten Handelspartner verbessert wird.

DER NEUE ANSATZ

Strategische Ziele

Damit ihr gesamtes Potential zum Tragen kommt, muß eine erfolgreiche Binnenmarktpolitik zwei grundlegende Ziele erfüllen: Sie muß die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft in Europa stärken und die Lebensqualität der Europäischen Bürger verbessern. Um dies zu tun, werden vier strategische Ziele vorgeschlagen, die im folgenden Kapitel näher beschrieben werden. Sie sollen einen Bezugsrahmen für die Gestaltung der Politik bilden. Künftige Binnenmarktinitiativen werden eine klare Verbindung zu einem oder mehreren dieser Ziele haben. Rahmenpläne für einzelne Sektoren (von denen einige bereits bestehen, z. B. im

öffentlichen Beschaffungswesen oder der Aktionsplan für den Finanzmarkt⁴ werden in den größeren Politikrahmen eingepaßt, so daß ihr Beitrag zu den grundlegenden Zielen des Binnenmarktes deutlich wird. Die vier strategischen Ziele liefern auch den Maßstab, an dem die Fortschritte gemessen werden können. Auf diese Weise wird die Kommission quantitative und qualitative Indikatoren entwickeln, um zu beurteilen, ob die legislativen und nichtlegislativen Maßnahmen für den Binnenmarkt wie geplant gegriffen und in welchem Umfang sie zum Erreichen der weitgefaßten strategischen Ziele beigetragen haben. Bei dieser Vorgehensweise werden auch Hindernisse oder neue Herausforderungen zutage treten.

Operationelle Ziele

Eine Reihe operationeller Ziele wurde daneben festgelegt. Diese umfassen jedes für sich einen besonderen Politikbereich (manchmal auch eine Gruppe zusammenhängender Politikbereiche), der zur Erreichung des jeweiligen strategischen Ziels beiträgt, häufig aber auch anderen strategischen Zielen dienen kann.

Zielvorhaben

Es werden kurzfristige Prioritäten in sogenannten Zielvorhaben festgelegt, die nicht in der vorliegenden Mitteilung beschrieben werden; sie dienen dazu, jedes der strategischen und operationellen Ziele zu erreichen und können legislativen oder nichtlegislativen Charakter haben. Für diese Vorhaben, die Maßnahmen auf nationaler und/oder Gemeinschaftsebene erfordern, werden Fristen und meßbare Ergebnisse vereinbart. Die Arbeiten an den Zielvorhaben laufen bereits und werden unter Berücksichtigung der Reaktionen auf diese Mitteilung abgeschlossen. Sie finden dann Eingang in die endgültige Fassung der Strategie, die dem Rat "Binnenmarkt", dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat unterbreitet wird.

Einzelmaßnahmen für Rechtsvorschriften können in eine Reihe aufeinanderfolgender Ziele untergliedert werden, wobei die Zuständigkeiten entsprechend den einzelnen Phasen des Rechtsetzungsverfahrens zwischen den Gemeinschaftsinstitutionen wechseln. In ähnlicher Weise kann auch die praktische Umsetzung von Binnenmarktvorschriften parallele Maßnahmen seitens der Mitgliedstaaten und der Kommission erfordern. Für die Durchführung der durch den Cardiff-Prozeß angeregten Strukturreformen werden in erster

Vgl. KOM(1999) 232, "Umsetzung des Finanzmarktrahmens: Aktionsplan" vom 11.05.1999.

Linie die Mitgliedstaaten zuständig sein. Die Zielvorhaben werden unter Berücksichtigung der erreichten Fortschritte jährlich überprüft. Sie können ergänzt werden, wenn neue Prioritäten, die sich beispielsweise des technologischen Wandels, wirtschaftlicher Entwicklungen oder sozialer Erfordernisse ergeben, nach entsprechenden Maßnahmen verlangen.

Der jährliche Zyklus

In den vergangenen zwei Jahren hat sich ein jährlicher Zyklus für den Binnenmarkt herausgebildet. Die Kommission hat die Arbeit des Rates mit einer Reihe von analytischen und Kontrollinstrumenten ergänzt. Sie umfassen den Binnenmarktanzeiger, die ausführliche Analyse im Bericht über die Funktionsweise der Güter- und Kapitalmärkte (Cardiff-I-Bericht) und die Ergebnisse des Feedbacks aus dem Dialog mit den Bürgern und Unternehmen. Wertvolle Anhaltspunkte lieferten auch die Reaktionen von Rat, Europäischem Parlament und Wirtschafts- und Sozialausschuß auf diese Berichte sowie das gemeinsame Arbeitsprogramm aufeinanderfolgender Präsidentschaften. Die Kommission beabsichtigt, eine jährliche Überprüfung und Aktualisierung der Zielvorhaben auf der zweiten Tagung des Rates "Binnenmarkt" jedes Jahres zur Diskussion vorzulegen. Bei dieser Überprüfung werden die Fortschritte untersucht, und beurteilt, wie gut das laufende Programm die langfristigen Ziele erfüllt. Sofern erforderlich, werden die Zielvorhaben geändert oder ergänzt, um neuen Erfordernissen gerecht zu werden und Schwächen oder Lücken zu beseitigen, die im bestehenden Rechtsrahmen entdeckt wurden. Abgeschlossene Vorhaben werden neue Prioritäten schaffen; während – die Notwendigkeit, Umwelt- oder Verbraucherschutzziele des Binnenmarktes sowie die Konvergenz der Wirtschaft und multilaterale Wirtschaftsbeobachtung zu erreichen – gleichzeitig zusätzliche Maßnahmen verlangen können.

Es ist von entscheidender Bedeutung, daß die jährlichen Anpassungen der Zielvorhaben des Binnenmarktes mit den Prioritäten der Strukturreformen in den Güter- und Kapitalmärkten, wie sie in den Grundzügen der Wirtschaftspolitik definiert sind, übereinstimmen. Die verschiedenen Elemente der Strategie für den Binnenmarkt, einschließlich der Ergebnisse des jeweils ersten Binnenmarkt-Rates eines Jahres liefern den Input für die Kommissionsvorschläge zur Überprüfung der Zielvorhaben und für die Kommissionsempfehlungen zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik. Dabei ist zuerst die Kommission am Zug, und danach müssen die Mitgliedstaaten in den Fachräten ein kohärentes Vorgehen gewährleisten.

Daneben wird die jährliche Überprüfung auch Informationen über die wichtigsten Entwicklungen auf internationaler Ebene enthalten, wie z.B. die Fortschritte, die die Beitrittsländer bei der Angleichung an den Besitzstand des Binnenmarktes machen, und auch auf die Aushandlung entsprechender bilateraler oder multilateraler Vereinbarungen Bezug nehmen. Abbildung 1 veranschaulicht den geplanten jährlichen Zyklus, und im folgenden Kapitel werden die vier strategischen Ziele ausführlich erläutert.

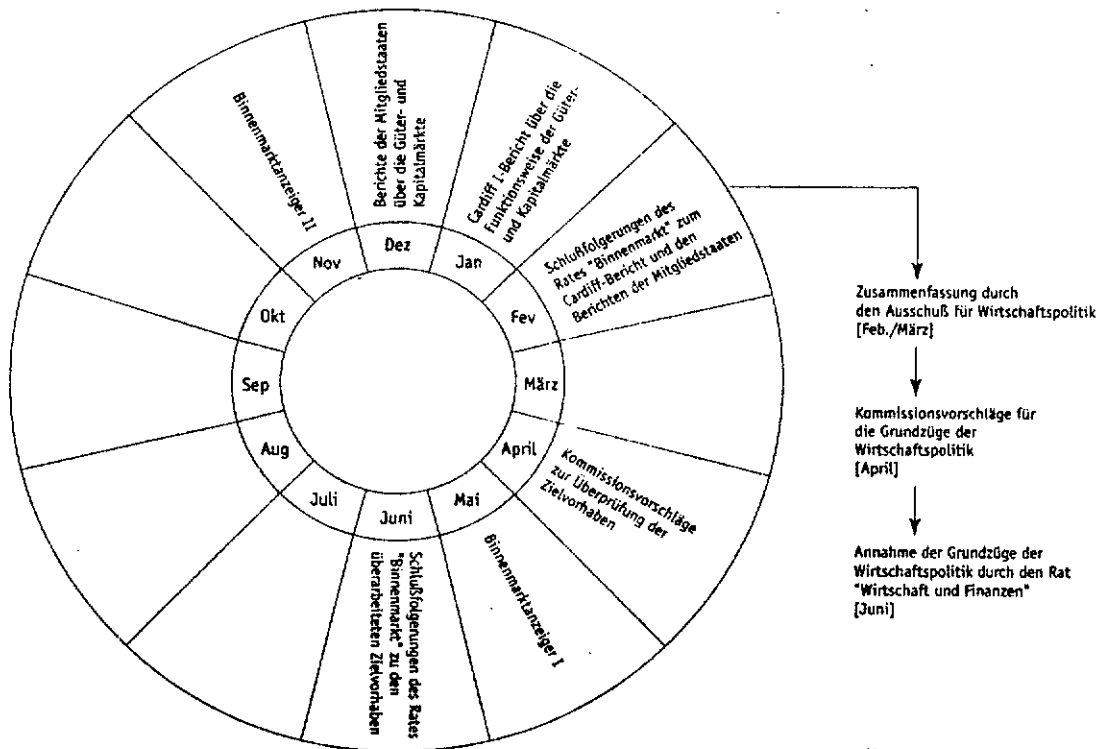


Abbildung 1: Der jährliche Zyklus der Strategie für den Binnenmarkt

DIE VIER STRATEGISCHEN ZIELE

Vier strategische Ziele bestimmen die große Richtung der Binnenmarktpolitik in den nächsten fünf Jahren:

1. Die Lebensqualität der Bürger verbessern
2. Die Effizienz der gemeinschaftlichen Güter- und Kapitalmärkte stärken
3. Die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft verbessern
4. Die Errungenschaften des Binnenmarktes in einer im Wandel begriffenen Welt nutzen

STRATEGISCHES ZIEL 1: DIE LEBENSQUALITÄT DER BÜRGER VERBESSERN

Der Binnenmarkt bringt für die 370 Millionen EU-Bürger viele Vorteile. Mit fortschreitender Integration werden die Binnenmarktrechte des Einzelnen in zunehmendem Umfang in den größeren Kontext der Unionspolitik insgesamt gestellt. Es ist unbestritten, daß die Gemeinschaft den wachsenden Erwartungen der Öffentlichkeit an die Lebensqualität und nachhaltige Entwicklung gerecht werden muß. Dies verlangt, daß diese als Kernziele des Binnenmarktes angesehen werden. Die Bürger können von wirklich offenen und effizienten Märkten profitieren. Der Binnenmarkt steht und fällt mit dem Vertrauen der Bürger als Verbraucher, daß die Vorteile des Binnenmarktes durch effektive Art und Weise untermauert sind wo ihrer Gesundheit, ihrer Sicherheit und ihrer wirtschaftlichen Interessen bedroht werden. Als Arbeitnehmer müssen die Bürger darauf vertrauen können, daß erhöhter Wettbewerb mit entsprechendem Arbeitsschutz einhergeht.

Die Unionsbürgerschaft beinhaltet das generelle Recht auf Freizügigkeit und freie Wahl des Wohnsitzes innerhalb der Union, unabhängig von der wirtschaftlichen Stellung der Einzelperson oder ihrer Familie. Sie verleiht bürgerliche und politische Rechte, wie das Recht im jeweiligen Wohnsitzland an Kommunal- und Europawahlen teilzunehmen. Das Parlament hat gefordert, die aus der Unionsbürgerschaft erwachsenden Rechte schrittweise zu ergänzen und auszuweiten, wie in Artikel 22 des Vertrags vorgesehen.

Das Recht der Menschen, ungeachtet ihrer Nationalität ohne Paßkontrollen kurzfristig in andere EU-Länder zu reisen, ist für den Großteil der Union Wirklichkeit geworden. Dies bringt Vorteile für die Reisenden und ist außerdem ein wichtiges Integrationssymbol. Die Durchsetzung dieses Rechts vor dem Hintergrund einer verstärkten Bekämpfung von Kriminalität und illegaler Einwanderung und einer verbesserten juristischen Zusammenarbeit führte dazu, daß das Ziel der Schaffung eines Raumes der Freiheit, Sicherheit und des Rechts in den Vertrag aufgenommen wurde.

Die operationellen Ziele des strategischen Ziels 1

➤ *Die nachhaltige Entwicklung durch eine fortschreitende Integration von Binnenmarkt- und Umweltpolitik gewährleisten.*

Gemäß Artikel 6 des Vertrags müssen die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Gemeinschaftspolitiken, insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden. Nachhaltige Entwicklung ist nur durch die Integration von Umweltschutz, Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und Beschäftigungsbelangen möglich. In ihrer Mitteilung vom Juni 1999 "Binnenmarkt und Umwelt"⁵ hat die Kommission dargelegt, wie sich diese Politikbereiche gegenseitig stützen und stärken sollen. Darüber hinaus hat sie weitere Maßnahmen vorgeschlagen, die eine größere Konvergenz der beiden Politikbereiche gewährleisten können, und damit, wie vom Europäischen Rat gefordert, eine Strategie zur Einbeziehung des Umweltschutzes in die Binnenmarktpolitik entworfen.

➤ *Die Verbraucherinteressen im Binnenmarkt schützen*

Artikel 153 Absatz 2 des Vertrags fordert von der Gemeinschaft die Berücksichtigung des Verbraucherschutzes bei der Festlegung politischer Maßnahmen. Durch die Beseitigung der Hemmnisse im Handel zwischen den Mitgliedstaaten hat der Binnenmarkt den Verbrauchern einen breiteren Zugang zu Waren und Dienstleistungen aus der gesamten Union gewährt. Durch den Aufschwung im Fernabsatz aufgrund der Verbreitung des elektronischen Geschäftsverkehrs und der durch den Euro geschaffenen Preistransparenz wird auch das grenzüberschreitende Einkaufen zunehmen. Der Warenhandel zwischen den Mitgliedstaaten umfaßt bereits 30 % der gesamten Gemeinschaftsproduktion, wodurch sich das Warenangebot für die Verbraucher vergrößert hat. Die Auswirkungen auf die Preise sind weniger deutlich:

Man geht davon aus, daß ein wachsender Wettbewerb sinkende und konvergierende Preise nach sich zieht, vorausgesetzt, daß Effizienzgewinne an die Verbraucher weitergegeben werden. Die Preisstreuung⁶ innerhalb der Union hat sich zwar verringert, ist jedoch weiterhin erheblich höher als beispielsweise in den Vereinigten Staaten. Die Angaben über die Höhe der Preise sind noch unvollständig und weitere Untersuchungen sind nötig.

Größerer Waren- und Dienstleistungshandel zwischen den Mitgliedsstaaten kann zusätzliche Gefahren für den Verbraucher bergen. Vor allem die Bürger als Verbraucher werden den Erfolg des Binnenmarktes beurteilen. Die Union muß die Bedenken der Verbraucher als ein Schlüsselement der Verpflichtung des Binnenmarktes an den Bürger behandeln. Daher sind ein hohes Schutzniveau und eine korrekte Durchsetzung der Vorschriften unerlässlich. Besondere Aufmerksamkeit sollte der Sicherheit von Waren und Dienstleistungen zukommen, und aus Sicht der Verbraucher vor allem der Fairneß bei geschäftlichen Transaktionen im Binnenmarkt. Der wirksame Einsatz von Frühwarnsystemen und Mechanismen zum Informationsaustausch durch die zuständigen Verwaltungen ist eindeutig notwendig. Auch die Politik für eine verstärkte Überwachung des Marktes muß von allen Mitgliedstaaten mit Nachdruck weitergeführt werden.

➤ ***Beschäftigung fördern und die Koordinierung der sozialen Sicherheit gewährleisten.***

Die Öffnung der nationalen Märkte für den Wettbewerb mit anderen Mitgliedstaaten und die Bemühungen der Union, mittels des Cardiff-Prozesses die Markteffizienz zu verbessern, tragen wesentlich zur Schaffung von Arbeitsplätzen bei. Die angebotsorientierten Maßnahmen müssen jedoch durch einen Ausbau der Sachkenntnis sowie eine erhöhte Flexibilität und Mobilität der Arbeitskräfte in Europa ergänzt werden, wie auch im Vertrag von Amsterdam beschrieben. Aufgabe der Kommission und der Mitgliedstaaten ist es demnach, die Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie fortzusetzen, damit die Arbeitnehmer ihren Beitrag zu Produktivität und Wachstum leisten können und zwar unter Arbeitsbedingungen, die den hierfür nötigen Bemühungen förderlich sind.

Das richtige Gleichgewicht zu finden zwischen Flexibilität der Arbeitskräfte und sozialer Sicherheit, ist für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von großer Bedeutung⁷. Gespräche und Zusammenarbeit in diesen Fragen sollten zu einem Konsens führen, auf

⁵ Vgl. KOM(1999) 263 endg., "Binnenmarkt und Umwelt" vom 08.06.1999

⁶ Die Preisstreuung gibt an, wie stark die Preise im Durchschnitt vom Durchschnittspreis auf dem Markt abweichen.

dessen Grundlage die Mitgliedstaaten die Modernisierung ihrer Sozialschutzsysteme fortsetzen können, beispielsweise dadurch, daß sie Anreize für Arbeitslose schaffen, sich um Arbeit zu bemühen und gleichzeitig Gesundheits- und Sicherheitserfordernisse sowie familiäre Pflichten berücksichtigen.

Eine effektive Arbeitsorganisation ist ebenfalls notwendig. Die Sozialpartner sind daher aufgefordert, Rahmenbedingungen zu vereinbaren, die die Einführung neuer Arbeitsformen⁸ begünstigen.

Das Feedback von den Bürgern aus dem Dialog mit den Bürgern und Unternehmen läßt darauf schließen, daß die für eine anpassungsfähige Wirtschaft erforderliche Mobilität der Arbeitskräfte nach wie vor begrenzt ist. In diesem Zusammenhang ist eine effizientere und bürgernehe Anwendung der Binnenmarktvorschriften nötig. Dies gilt beispielsweise für die Anerkennung von beruflichen Befähigungsnachweisen.

➤ ***Die Bürger der Union müssen ihre Rechte voll nutzen können.***

Die Bürger müssen umfassend informiert und in der Lage sein, ihre Rechte frei auszuüben. Dazu benötigen sie entsprechende Informationen, Unterstützung und Hilfe. Der Dialog mit den Bürgern und Unternehmen kann in zunehmendem Umfang dazu beitragen, die Bürger bei der Nutzung ihrer Rechte zu unterstützen. Die Union sollte zusammen mit den nationalen Verwaltungen eine gemeinsame Verwaltungskultur entwickeln, die ein hohes Dienstleistungsniveau bietet und es erlaubt, Probleme möglichst schnell zu lösen. Eine gemeinsame Verwaltungskultur beinhaltet nicht die Vereinheitlichung der einzelstaatlichen Systeme: Sie setzt Einvernehmen über bestimmte Grundprinzipien, wie Zugänglichkeit, Transparenz, Effizienz, sowie über eine funktionierende Kommunikation und Kooperation zwischen allen Verwaltungen voraus, die mit der Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften befaßt sind.

➤ ***Den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts verwirklichen.***

Der Vertrag von Amsterdam enthält die Verpflichtung, den Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts in greifbare Nähe zu rücken. Der im Vertrag niedergelegte Freiheitsbegriff

⁷ Vgl. KOM(1999) 347, "Eine konzertierte Strategie zur Modernisierung des Sozialschutzes" vom 14.07.1999.

⁸ Vgl. KOM(1998) 592, "Modernisierung der Arbeitsorganisation - den Wandel als Chance begreifen" vom 25.11.1998.

beinhaltet mehr als die Freizügigkeit von Personen innerhalb der Binnengrenzen. Die Bürger haben berechtigte Bedenken hinsichtlich des richtigen Gleichgewichts zwischen der Aufhebung der Personenkontrollen an den Grenzen und der notwendigen Bekämpfung des organisierten Verbrechens, der Drogenkriminalität und der illegalen Einwanderung. Die Zusammenarbeit von Polizei und Justiz bei der Verbrechensbekämpfung wird immer wichtiger werden. Die Gemeinschaft darf diese Bedenken nicht übergehen und muß ihnen bei der Vertiefung des Binnenmarktes entsprechende Bedeutung beimessen. Der Erhaltung des richtigen Gleichgewichts zwischen Freiheit, Sicherheit und Recht wird angemessene Bedeutung zukommen müssen, vor allem aufbauend auf dem erfolgreichen *Besitzstand* des Schengener Abkommens. Die Zusammenarbeit der Justiz im Zivilrecht wird eine zunehmende Rolle spielen, wenn es darum geht, die Lösung grenzüberschreitender Streitfälle zu erleichtern und zu verbessern und wirksame Rechtsbehelfe auf nationaler Ebene zu schaffen. Die Zusammenarbeit der Justiz muß den Bedürfnissen des Binnenmarktes Rechnung tragen und mit dem in der Entwicklung stehenden Rechtsrahmen für den elektronischen Geschäftsverkehr kohärent sein.

STRATEGISCHES ZIEL 2 :DIE EFFIZIENZ DER GEMEINSCHAFTLICHEN GÜTER- UND KAPITALMÄRKTE STÄRKEN

Um die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Wirtschaft zu stärken, braucht die Union wettbewerbsfähige Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkte. Mit der Einführung der gemeinsamen Währung eröffnen sich vielversprechende Perspektiven für einen grundlegenden Wandel, bei dem der Binnenmarkt der Schlüssel für die Schaffung der richtigen rechtlichen Rahmenbedingungen für eine dynamische und wissensgestützte Wirtschaft ist, die Arbeitsplätze schafft. Der Cardiff-I-Bericht von 1999 stellte fest, daß der Binnenmarkt zwar einen gewissen Reifegrad erreicht hat, es aber dennoch Bereiche gibt, die noch nicht vollständig integriert sind, wie z. B. auf den Dienstleistungs- und Kapitalmärkten. Zunehmende Integration fördert Flexibilität und Effizienz. Flexible und leistungsfähige Märkte wiederum stärken die Produktivität. Auf diese Weise können externe Schocks eher über die Preise als über den Abbau von Arbeitsplätzen abgefangen werden.

Vorrangiges Ziel der Binnenmarktpolitik und Voraussetzung für eine höhere Markteffizienz muß die weitere Intensivierung der Marktintegration sein. Die vollständige Um- und

Durchsetzung der Vorschriften ist eine *conditio sine qua non*. Die Anpassung bestehender Regelungen, um Veränderungen Rechnung zu tragen bzw. Mängel in der Funktionsweise des Binnenmarktes in bestimmten Bereichen zu beseitigen, ist ein weiteres Erfordernis.

Das verstärkte Augenmerk auf der Markteffizienz verlangt nach der Intensivierung des auf dem Europäischen Rat von Cardiff angeregten wirtschaftlichen Reformprozesses. Die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaftsinstitutionen müssen ihren Beitrag zu diesem Prozeß leisten, indem sie die notwendigen Änderungen auf nationaler oder Gemeinschaftsebene vornehmen. Wie in den Grundzügen der Wirtschaftspolitik formuliert, sind eine umfassende Strukturreform und Modernisierung der Märkte integraler Bestandteil der wirtschaftlichen Koordinierung in der Union.

Mit der wachsenden Bedeutung einer gut koordinierten und kohärenten Unternehmenspolitik in der gesamten Union verdienen die Bedürfnisse der kleinen und mittleren Unternehmen besondere Beachtung, damit sichergestellt wird, daß ihr Potential für Innovation, Wachstum und Beschäftigung voll ausgeschöpft werden kann. Kleine Unternehmen haben den Nachteil, daß ihre Human- und finanziellen Ressourcen begrenzt sind. Dieser Nachteil birgt jedoch auch eine gewisse Stärke: Diese Betriebe sind flexibel, innovativ und in der Lage, rasch zu reagieren, um die Vorteile des Binnenmarktes zu nutzen.

Die operationellen Ziele des strategischen Ziels 2

➤ *Die Wirtschaftsreform im Interesse der Markteffizienz vorantreiben.*

Der Binnenmarkt kann nur reibungslos funktionieren, wenn die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaftsinstitutionen sich verpflichten, unnötige starre Vorschriften aufzuheben. Es geht nicht nur darum, daß die Vorschriften der Mitgliedstaaten rechtlich mit den Binnenmarktvorschriften übereinstimmen, sondern sie sollten auch dazu beitragen, daß im Hinblick auf Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung die größtmöglichen Vorteile aus den integrierten Märkten gezogen werden können. Der auf dem Europäischen Rat von Cardiff angeregte wirtschaftliche Reformprozeß soll die Effizienz der Güter- und Kapitalmärkte steigern. Er zeigt Bereiche auf, in denen gemeinschaftliche oder nationale Maßnahmen erforderlich sind und sorgt dafür, daß bei der Ausarbeitung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik einer mikroökonomischen Dimension Rechnung getragen wird. Das Verfahren einer gemeinsamen Bewertung, bei dem die Berichte der Mitgliedstaaten im Rahmen des Rates "Binnenmarkt" geprüft werden, muß zu einem Peer-review-Verfahren ausgebaut werden, so daß die Möglichkeiten dieses neuen Instruments voll zum Tragen

kommen können. Die Bedeutung des Cardiff-Prozesses und die Aussicht, daß sein Potential, entscheidend zur Verbesserung der innovativen Fähigkeiten und Effizienz der Märkte beiträgt, wurden dadurch unterstrichen, daß er einer der drei Pfeiler für den auf dem Europäischen Rat von Köln vereinbarten Europäischen Beschäftigungspakt ist.

➤ ***Sicherstellen, daß Finanzdienste ihr volles Potential liefern***

Finanzdienste stellen einen Schlüsselsektor dar, der sich ausbreitet und gründlich ändert, und der deutlich dazu beitragen wird, den Binnenmarkt zu einer Realität für Verbraucher und Industrie zu machen. Die Vorteile für Finanzdienstleistungen mit der Einführung des Euro im Hinblick auf größere Transparenz und größere Möglichkeit zu grenzüberschreitendem Handel müssen von einer gemeinsamen Bemühung verstärkt werden, um dem Verbraucher Zugang zu einer größeren Auswahl wettbewerbsfähiger finanzieller Einzelhandelsdienstprodukte zu geben, auf die Verbraucher vertrauen können, um der Industrie (besonders KMU) leichteren Zugang zu einem einzelnen, starken und flüssigen Markt für das Investitionskapital zu geben und die anhaltende Stabilität von Finanzmärkten zu gewährleisten. Die Durchführung des Aktionsplans für Finanzdienstleistungen vom Mai 1999, der sich ausdrücklich auf diese Fragen konzentriert, wird ein wichtiges Element in der Gesamtstrategie des Binnenmarktes sein.

Das Ergebnis sollte darin bestehen, die Beschäftigung zu fördern indem es die Investition in Innovation, besonders von kleineren Unternehmen, erleichtert, und eine größere Auswahl von Qualitätsdienstleistungen gewährleistet, um Verbraucherforderungen, besonders mit dem Wachstum des elektronischen Geschäftsverkehrs, abzudecken. Zwecks Erleichterung der Fortschritte beim Vereinbaren und der Durchführung notwendiger Maßnahmen wird die Kommission in enger Zusammenarbeit mit Beamten des Mitgliedstaates, Marktpraktikern und Benutzern wirken.

➤ ***Den vereinbarten Rechtsrahmen vervollständigen auf der Grundlage einer einheitlichen Interpretation der Vorschriften und der gemeinsamen Verpflichtung, sie aktiv durchzusetzen.***

Grundvoraussetzung für einen vollständig integrierten Markt, der das Vertrauen seiner Akteure verdient, ist ein gemeinsames, von allen Mitgliedstaaten einheitlich umgesetztes Rechtswerk. Die Nichtumsetzung vereinbarter Richtlinien steht daher weiterhin im

Mittelpunkt des vordringlichen Interesses. Viel wurde bereits erreicht: Der Prozentsatz der noch nicht in allen Mitgliedstaaten umgesetzten Richtlinien ist von 35 % im Juni 1997 auf 12,8 % gefallen. Alle Mitgliedstaaten sollten nun in der Lage sein, das von den führenden Mitgliedstaaten gesetzte Ziel zu erreichen. Nach diesem Maßstab sollte ein Umsetzungsdefizit erreicht werden, daß unter 1,5 % liegt.

Die neue Rechtsordnung verlangt auch eine gemeinsame Interpretation der Vorschriften und die Entwicklung gemeinsamer Durchsetzungsstrategien, einschließlich einer verstärkten administrativen Kooperation. Die Verwaltungen der Mitgliedstaaten müssen zusammenarbeiten, um ein gleichmäßig hohes Durchsetzungsniveau zu erreichen und die Probleme der Unternehmen und Bürger effizient zu lösen. Nationale Beamte sollten nicht einfach nur Gemeinschaftsrecht umsetzen, sondern auch den Unternehmen helfen, die Regelungen zu verstehen und zu befolgen. Sie müssen diese Herausforderung annehmen und ihr Wissen und ihre Sachkenntnis bündeln. Die Hauptverantwortung für die Durchsetzung liegt bei den Mitgliedstaaten, und die Kommission kann gemeinsame Maßnahmen und den Austausch über die besten Verfahren anregen und erleichtern und wird weiterhin die Fortschritte kontrollieren.

Durch diese Bemühungen sollte es möglich sein, die Zahl der Vertragsverletzungsverfahren im Bereich der Binnenmarktvorschriften zu senken. Die Kommission wird diese Verfahren jedoch weiterhin gewissenhaft verfolgen, und die Mitgliedstaaten sollten ihrerseits sicherstellen, daß alle Fristsetzungsschreiben und mit Gründen versehenen Stellungnahmen unverzüglich und angemessen bearbeitet werden.

Der Zugang zu Information und Beratung spielt eine entscheidende Rolle, wenn es darum geht, Unternehmen und Bürgern zu helfen, einen möglichst großen Nutzen aus dem Binnenmarkt zu ziehen und Probleme zu lösen. Die Kommission wird das bestehende Netz der Euro-Info-Zentren und der "Euroguichets" nutzen und dem Ausbau des Dialogs mit den Bürgern und Unternehmen und der Euroguichets hohe Priorität einräumen.

➤ *Alle noch bestehenden oder möglichen Schranken im grenzüberschreitenden Handel beseitigen und die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung verbessern.*

Der Binnenmarkt hat sich trotz einiger noch ungelöster Probleme als wirksames Mittel für die Integration der Warenmärkte erwiesen hat. Im Dienstleistungsbereich wurden jedoch weniger

Fortschritte erreicht⁹. Ziel der Gemeinschaft muß es nun sein, alle noch bestehenden Schranken im grenzüberschreitenden Handel zu beseitigen und dem Entstehen neuer Hindernisse entgegenzuwirken. Konkrete Maßnahmen sind angelaufen, um die in Unternehmensbefragungen festgestellten Problemen zu lösen: Probleme bei der Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung¹⁰, zusätzliche Kosten, die den Unternehmen entstehen, wenn sie die Anforderungen nationaler Prüf- oder Genehmigungsverfahren erfüllen müssen, unzureichender Zugang zu den nationalen Beschaffungsmärkten, Mißbrauch nationaler Vorschriften zum Schutz des "Gemeinwohls", womit in ungerechter Weise der grenzüberschreitende Dienstleistungsverkehr behindert wird. Zahlreiche dieser Mängel wurden im Binnenmarkt-Aktionsplan aufgegriffen und verdienen auch künftig Beachtung.

Der zunehmende elektronische Geschäftsverkehr eröffnet neue Möglichkeiten für grenzüberschreitende Transaktionen. Zu verhältnismäßig niedrigen Kosten erhalten die Unternehmen Zugang zu neuen Märkten. Dies gilt vor allem für diejenigen, die mit sogenannten immateriellen Gütern (Finanzdienstleistungen, Versicherungen) oder mit in geringen Mengen produzierten/hochwertigen Gebrauchsgütern, wie CDs und Markenartikel, handeln. Gleichzeitig haben die Verbraucher im Rahmen des elektronischen Geschäftsverkehrs die Möglichkeit, die beste Qualität innerhalb des Binnenmarktes und weltweit zu wählen. Weitere Maßnahmen der Gemeinschaft dürften notwendig sein, damit die Vorteile des elektronischen Geschäftsverkehrs nicht durch uneinheitliche nationale Vorschriften zunichte gemacht werden. Ziel der Gemeinschaft muß es sein, einen angemessenen Rechtsrahmen zu schaffen: Die Vorschriften sollen auf das Mindestmaß beschränkt werden, das notwendig ist, um den Dienstleistern Rechtssicherheit zu geben, den Verbrauchern ein hohes Schutzniveau zu gewährleisten und die Verwendung des Internet für kriminelle Aktivitäten zu verhindern.

Der wachsende Einsatz digitaler Technik bei geschäftlichen Transaktionen birgt gewisse Gefahren für die Privatsphäre. Die bestehenden Gemeinschaftsvorschriften garantieren einen hohen Schutz personenbezogener Daten und der Privatsphäre und sind für das Vertrauen der Verbraucher in grenzüberschreitende Transaktionen unerlässlich. Bei der Überarbeitung der Datenschutzrichtlinie im Oktober 2000 muß der internationalen Dimension des

⁹ Vgl. KOM(1999) 10 endg., "Wirtschaftsreform: Bericht über die Funktionsweise der gemeinschaftlichen Produkt- und Kapitalmärkte" vom 20.01.1999

¹⁰ Vgl. KOM(1999) 299 endg., "Die gegenseitige Anerkennung im Rahmen der Folgemaßnahmen zum Aktionsplan für den Binnenmarkt" vom 16.06.1999.

Datenaustausches und den Entwicklungen in der Technik und auf den Märkten Rechnung getragen werden.

- ***Wirksame Rechtsvorschriften für eine Öffnung der Märkte im Bereich der Versorgungsbetriebe und des Verkehrs erarbeiten und die Universaldienstverpflichtungen aufrechterhalten.***

Die Liberalisierung der Telekommunikations-, Stromversorgungs- sowie Luft- und Straßenverkehrsmärkte zeigt bereits Erfolge in Form niedriger Preise und höherer Qualität. Die Liberalisierung des Schienenverkehrs wird vorrangig vorangetrieben. Damit die Gemeinschaft diese Erfolge festigen und auf ihnen aufbauen kann, müssen die Regulierungsstrukturen, die geschaffen wurden, um die Liberalisierung zu erleichtern, weiterhin den wettbewerbsfördernden Prozeß stützen. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei der Regulierung von Zusammenschaltungen, Interoperabilität und Zulassungen und der vereinfachten Bereitstellung pan-europäischer Dienstleistungen. Darüber hinaus muß die konsistente und kohärente Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch alle nationalen Regulierungsstellen gewährleistet sein, wobei dringend Maßnahmen für eine verstärkte Zusammenarbeit der nationalen Regierungsstellen auf Unionsebene ergriffen werden müssen. Sobald ein echter Wettbewerb besteht, richtet sich die Aufmerksamkeit auf das Verhalten der Marktteilnehmer. Auf diese Weise wird das Wettbewerbsrecht letztlich das entscheidende Werkzeug zur Führung dieser Märkte, wobei jedoch weiterhin spezifische Regelungen erforderlich sein dürften, um Universaldienste und Interoperabilität zu sichern. Die Liberalisierung im Bereich der Telekommunikation in Verbindung mit Vorschriften über Universaldienste sollte sicherstellen, daß alle Bürger zu erschwinglichen Preisen Zugang zu einem auf europäischer Ebene spezifizierten Universaldienst und zu Dienstleistungen der Informationsgesellschaft haben.

Den nationalen Berichten über die Güter- und Kapitalmärkte zufolge könnten in Bereichen, in denen eine vollständige Liberalisierung nicht realisierbar ist, andere Ansätze die Effizienz verbessern. Dies betrifft die Bereitstellung und Verwaltung öffentlicher Dienste durch öffentliche oder private Stellen bzw. Unternehmen, die im Rahmen einer offenen Ausschreibung ausgewählt werden; auch in diesem Zusammenhang sollte ein angemessener Verbraucherschutz gewährleistet sein.

- ***Kreativität und Innovation durch einen angemessenen Schutz der Rechte an gewerblichem und geistigem Eigentum fördern.***

Ein angemessener Schutz des gewerblichen und geistigen Eigentums ist unerlässlich für ein Innovation, Kreativität und Investitionen begünstigendes Klima. Die Harmonisierung im Bereich des gewerblichen und geistigen Eigentums hat die Unsicherheit und die administrative Belastung infolge der Vielzahl nationaler Rechte, die unterschiedliche Schutzniveaus boten, beseitigt. Dadurch wurde die Nutzung von Gütern und Dienstleistungen innerhalb des Binnenmarktes erleichtert und gefördert. Angeregt von technischen Entwicklungen, der Schaffung neuer Marketingstrategien und der Veränderung des Verbraucher-/Nutzerverhaltens sind auch die Märkte für gewerbliches und geistiges Eigentum im ständigen Wandel begriffen. Die Gemeinschaft muß daher unbedingt tätig werden, um das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes in diesem Bereich zu sichern. Da sich die Veränderungen in immer kürzeren Abständen vollziehen, muß die Gemeinschaft aktiv handeln, d. h. neue Entwicklungen voraussehen. Die entsprechenden binnenmarktrelevanten Vorschriften sollten wettbewerbsfreundliche Bedingungen schaffen und gleichzeitig die Interessen aller Beteiligten sorgfältig gegeneinander abwägen.

STRATEGISCHES ZIEL 3 :DIE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE WIRTSCHAFT VERBESSERN

Diese Aktion, die durch die Beseitigung sektorspezifischer Hemmnisse auf den Waren- und Dienstleistungsmärkten und eine verbesserte Funktionsweise des *Besitzstandes* auf eine stärkere Marktintegration abzielt, kann nur erfolgreich sein, wenn das gesamte Umfeld, in dem Unternehmen tätig sind, günstig ist. Um dies zu erreichen, müssen sich Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsinstitutionen gemeinsam verpflichten, wettbewerbsfeindliche Praktiken, steuerliche Barrieren für grenzüberschreitende Tätigkeiten und unlauteren Steuerwettbewerb zu beseitigen. Ferner sind sowohl auf nationaler als auch auf Gemeinschaftsebene verstärkte Anstrengungen gefordert, um einen für die Unternehmen weniger belastenden und qualitativ hochwertigen Rechtsrahmen zu schaffen.

Die operationellen Ziele des strategischen Ziels 3

- ***Durch gemeinsame Anstrengungen sicherstellen, daß die Marktintegration nicht durch wettbewerbsfeindliche Praktiken untergraben wird.***

Weder wettbewerbsfeindliches Verhalten der Unternehmen noch Beihilfen von den Mitgliedstaaten, die eine weitere Integration oder die Verbesserung der Effizienz im Binnenmarkt blockieren, werden erlaubt sein. Nur eine konsequente Anwendung der Gemeinschafts- und nationalen Vorschriften kann verhindern, daß Hersteller und Händler den

Markt neu aufteilen oder durch Absprachen beziehungsweise die Ausnutzung einer beherrschenden Marktposition die Preise künstlich auf einem hohen Niveau halten. Zahlreiche Mitgliedstaaten haben bereits eine Reform der nationalen Wettbewerbspolitik in Angriff genommen; das "Weißbuch über die Modernisierung der Vorschriften zur Anwendung der Artikel 85 und 86 EG-Vertrag"¹¹ beschreibt die Perspektiven für weitere Änderungen im Regelwerk. Nationale Wettbewerbsstellen und die Kommission müssen zusammenarbeiten, um auf allen Marktebenen einen freien und fairen Wettbewerb zu gewährleisten.

Auch wenn der Umfang der staatlichen Beihilfen zurückgeht, so stellen sie doch weiterhin eine wesentliche Bedrohung für Marktintegration und -effizienz dar. Der Rat und die Kommission haben kürzlich eine Reihe von Maßnahmen auf den Weg gebracht, mit denen ein transparenterer und kohärenterer Rahmen für die Anwendung der Vertragsvorschriften über staatliche Beihilfen geschaffen werden soll. Die individuelle Beurteilung notifizierter Beihilfen sollte ergänzt werden durch die Berücksichtigung der kumulativen Auswirkungen auf den Binnenmarkt von staatlichen Beihilfen die eine Verfälschung des Wettbewerbs darstellen, wie in den Schlußfolgerungen des Rates "Binnenmarkt" vom 25. Februar 1999 angekündigt. Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten eine Neuausrichtung der bestehenden staatlichen Beihilfen vornehmen: weg von den Ad-hoc- und sektoriellen Beihilfen hin zu Beihilfen, die horizontale Ziele von Gemeinschaftsinteresse verfolgen.

➤ ***Steuerliche Barrieren für den Binnenmarkt und unlauteren Steuerwettbewerb beseitigen.***

Die Folgen unterschiedlicher Besteuerungsarten für die Funktionsweise des Binnenmarktes haben großen Einfluß auf die Gestaltung der gemeinschaftlichen Steuerpolitik. Für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes ist ein gewisser Grad an Harmonisierung unerläßlich. Jedoch nicht alle Bereiche erfordern eine Harmonisierung und in den Bereichen, in denen sie nötig ist, wird in unterschiedlichem Umfang harmonisiert werden. Indirekte Steuern behindern den innergemeinschaftlichen Handel deutlicher als direkte Steuern. Sie wirken sich sichtbar und unmittelbar auf den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr aus; daher sind weitere Harmonisierungsmaßnahmen erforderlich, die auch den Übergang zu einem auf dem Ursprungslandprinzip basierenden Mehrwertsteuersystem einschließen. Es gibt aber auch Aspekte der einzelstaatlichen Steuersysteme, die keinerlei Koordinierung oder

¹¹ 1999/C132/01. Artikel 85 und 86 wurden unnummeriert in Artikel 81 und 82.

Harmonisierung erfordern. Dies gilt beispielsweise für die Einkommensteuer, bei der lediglich die Doppelbesteuerung beseitigt werden muß, die die Bürger in ihrer Freizügigkeit behindern kann. Bei der direkten Besteuerung sehr mobiler Steuergrundlagen, insbesondere bei der Unternehmens- und Vermögensbesteuerung sind die Mitgliedstaaten zu der Auffassung gelangt, daß eine gewisse Koordinierung vonnöten ist, um eine Aushöhlung der Steuerbemessungsgrundlagen und Doppelbesteuerung zu verhindern.

Bestehende Steuervorschriften müssen wirksam angewendet werden. In den Unternehmensbefragungen sowohl auf Gemeinschaftsebene als auch in den Mitgliedstaaten wird regelmäßig darauf hingewiesen, daß die Komplexität der Mehrwertsteuerverfahren und die Verzögerungen bei der Rückerstattung der bereits in einem anderen Mitgliedstaat gezahlten Mehrwertsteuer wesentliche Hemmnisse für den grenzüberschreitenden Handel darstellen. Die Kommission hat bereits Vorschläge gemacht, um diese Probleme kurzfristig zu vereinfachen (Abschaffung der Steuervertreter und Ersetzung der Mehrwertsteuerrückerstattung durch ein reales Recht auf Steuerabzug). Bestehende Mehrwertsteuervorschriften und -verfahren müssen aktualisiert werden, um der Entwicklung in der Wirtschaft, vor allem im elektronischen Geschäftsverkehr, Rechnung zu tragen. Die Bekämpfung des Steuerbetrugs muß insbesondere im Bereich der indirekten Besteuerung vorangetrieben werden, in dem der organisierte Steuerbetrug dem rechtmäßigen Handel schadet, sich negativ auf die Beschäftigung auswirkt und das Vertrauen in das Steuersystem untergräbt.

➤ ***Einen verbesserten und vereinfachten Rechts- und Verwaltungsrahmen schaffen, der die Belastung der Unternehmen durch die Vorschriften verringert.***

Komplizierte und schlecht konzipierte Rechtsvorschriften verursachen zusätzliche Kosten und Belastungen für die Unternehmen und verringern unter anderem die Wettbewerbsfähigkeit. Darüber hinaus können sie die Expansion hemmen und auf diese Weise vor allem in kleinen und mittleren Betrieben die Schaffung von Arbeitsplätzen verhindern. Sowohl auf nationaler Ebene als auch in den internationalen Gremien, wie in der OECD, wächst die Erkenntnis, daß die Qualität der Rechtsvorschriften verbesserungsbedürftig ist. Die Kommission hat in diesem Bereich unter anderem mit der Einführung der SLIM-Initiative und des Pilotprojekts "Unternehmenstestpanel" bereits wichtige Arbeiten geleistet¹². Die Ergebnisse hinsichtlich

¹² Vgl. die jährlichen Berichte zur Verbesserung der Rechtsetzung, der letzte ist KOM(1998) 715 endg. vom 01.12.1998.

der Auswirkungen der bestehenden oder geplanten Rechtsetzung bleiben jedoch weiterhin hinter den Erwartungen zurück.

Eine kohärente Politik ist nötig, die Maßnahmen sowohl auf nationaler als auch auf Gemeinschaftsebene umfaßt. Hierzu könnten beispielsweise die gleichzeitige Anwendung des SLIM-Ansatzes auf eine Gemeinschaftsrichtlinie und der entsprechenden nationalen Umsetzungsmaßnahmen mittels koordinierter parallel laufender Verfahren in den Mitgliedstaaten gehören. Die Unternehmen benötigen für ihre Transaktionen im Binnenmarkt ein eindeutiges und aktuelles Gesellschaftsrecht. In diesem Zusammenhang bleiben die Verabschiedung des Statuts einer Europäischen Aktiengesellschaft und damit zusammenhängender Vorschläge¹³ sowie die Annahme des Vorschlag über Übernahmeangebote wichtige Ziele. Sobald die Frage der Arbeitnehmervertretung gelöst ist, wird die Kommission ihre Vorschläge über grenzüberschreitende Fusionen und die Verlegung des Sitzes einer Gesellschaft unterbreiten.

STRATEGISCHES ZIEL 4 : DIE ERRUNGENSCHAFTEN DES BINNENMARKTES IN EINER IM WANDEL BEGRIFFENEN WELT NUTZEN

Der Binnenmarkt kann nicht isoliert von der Weltwirtschaft betrachtet werden. Auf mikroökonomischer Ebene ist die dank des Binnenmarktes verbesserte Wettbewerbsfähigkeit von vitalem Interesse für die europäischen Unternehmen, die auf den Weltmärkten konkurrieren. Auf politischer Ebene kann der Binnenmarkt als Modell dienen für die Schaffung eines globalen oder regionalen Konsens über die Liberalisierung des Handels.

Die operationellen Ziele des strategischen Ziels 4

➤ *Zur Konzeption des multilateralen Handelssystems für das nächste Jahrhundert beitragen.*

Der Binnenmarkt, die gemeinsame Währung, die künftige Erweiterung, die die Union zum weltgrößten integrierten Markt mit über 500 Millionen Verbrauchern macht, und die zunehmende politische Bedeutung der EU weltweit, versetzen die Union in die Lage, eine wesentliche Rolle bei der Entwicklung des multilateralen Handelssystems zu spielen. Bei der in Seattle vereinbarten und für Ende des Jahres geplanten nächsten Runde hat die Union die

¹³ Statute für Genossenschaften, Gegenseitigkeitsgesellschaften und Stiftungen

Chance, ihre Verpflichtung, an einem offenen weltweiten Handelssystem und an der Stärkung der Welthandelsorganisation mitzuarbeiten, erneut zu bekräftigen.

Bei den Verhandlungen wird die Union versuchen, ein hohes Maß an Liberalisierung für den Handel zu erreichen und gleichzeitig die sozialen, umweltrelevanten, kulturellen und anderen gesellschaftlichen Interessen Europas zu wahren.

Überragendes Ziel der Union ist es weiterhin, Fortschritte auf dem Weg zu einer Liberalisierung des Handels zu erreichen. Kernstücke des Binnenmarktes stehen bereits auf der Tagesordnung: öffentliches Beschaffungswesen, Investitionen, Rechte an geistigem und gewerblichem Eigentum, freiberufliche und Finanzdienstleistungen. Die Regeln, die innerhalb des Binnenmarktes erarbeitet wurden, können unter Umständen als Grundlage für einen internationalen Rechtsrahmen dienen, beispielsweise in der Kontroverse über internationale Standardisierung auf der einen bzw. gegenseitige Anerkennung auf der anderen Seite. Die zunehmende Bedeutung von Binnenmarktgrundsätzen in Handelsvereinbarungen mit Drittländern wird sich deutlich im Ergebnis der nächsten multilateralen Runde widerspiegeln. Freihandelszonen werden derzeit in Betracht gezogen bzw. verhandelt mit Ländern oder Ländergruppen, wie Mexiko, Chile, Rußland, dem Mercosur und den Mittelmeerländern, die am Barcelona-Prozeß teilnehmen. Die aktive Beteiligung der Industrie an der Gestaltung und Kontrolle des Binnenmarkt-Besitzstandes ist ein Vorgehen, das auch im bilateralen und multilateralen Kontext, beispielsweise im transatlantischen Handelsdialog Schule machen könnte.

➤ ***Sicherstellen, daß der Binnenmarkt zu einer erfolgreichen Erweiterung der Gemeinschaft beiträgt***

Die Vorbereitung auf den Beitritt zur Union hat die Wirtschaften der mittel- und osteuropäischen Staaten bereits gestärkt, wie ihre relative Widerstandsfähigkeit gegenüber der Asienkrise im letzten Herbst gezeigt hat. Die Beitrittsländer müssen ihre Vorbereitungen für einen erweiterten Binnenmarkt fortsetzen. Es ist sehr wichtig, daß sie neben den notwendigen legislativen Änderungen Verwaltungsinfrastrukturen schaffen, die die tatsächliche Ausübung der Rechte im Binnenmarkt garantiert. Die Kommission wird alle im Rahmen der verstärkten Heranführungsstrategie verfügbaren Instrumente nutzen, um sie bei der Einsetzung und Verbesserung der nötigen Strukturen zu unterstützen. In den derzeitigen Mitgliedstaaten sollten sich die Überlegungen auch verstärkt auf die möglichen Folgen der Erweiterung auf das Funktionieren der Güter- und Kapitalmärkte konzentrieren.

Im Vordergrund steht jetzt, die Binnenmarktdimension der Heranführungsstrategie zu maximieren. Die "Marschroute" für die Angleichung muß mit Hilfe aller verfügbarer Mittel, einschließlich TAIEX (Informationsaustausch über technische Hilfe) und partnerschaftlicher Maßnahmen, die auf alle Binnenmarktbereiche ausgedehnt werden sollten, eingehalten werden.

WIE WERDEN DIE ZIELE ERREICHT ?

Um die beschriebenen strategischen und operationellen Ziele zu erreichen und eine ständige Verbesserung des Regelwerks zu gewährleisten, müssen die bestehenden Instrumente wirksam genutzt werden. Abbildung 2 beschreibt den idealen "positiven Regelkreis". In allen Bereichen des Binnenmarktes muß sichergestellt werden, daß die geltenden Vorschriften vollständig umgesetzt werden. Nur wenn dies erreicht ist, kann beurteilt werden, ob das Regelwerk im Hinblick auf die vereinbarten Ziele angepaßt werden muß. Die Bedeutung von Kontrolle und Feedback sind dabei von herausragender Bedeutung. Die nachfolgend beschriebenen Verfahren sind fortlaufend und sollten sowohl im Rahmen einzelner Maßnahmen als auch im Rahmen der Gesamtpolitik eingesetzt werden. Sie werden jedoch von dem weiter vorne beschriebenen jährlichen Zyklus verstärkt.

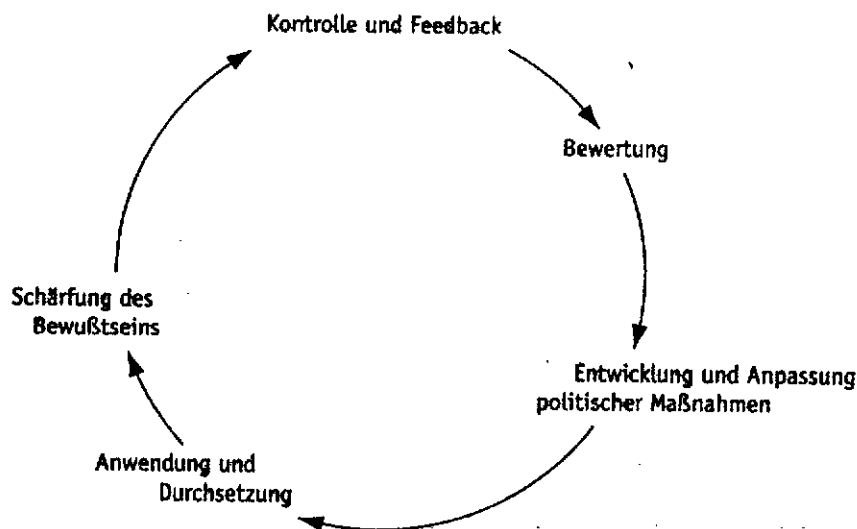


Abbildung 2 : Der positive Regelkreis

- *Anwendung und Durchsetzung, Schärfung des Bewußtseins*

Die Stärkung und Vertiefung des Binnenmarktes erfordern Regeln, die in der Praxis gut funktionieren. Die Kommission und die nationalen Verwaltungen müssen garantieren, daß sie in der gesamten Union in gerechter, konsistenter und effizienter Weise angewendet werden und daß die Grundsätze und die Politik allgemein bekannt sind und verstanden werden.

Die Kommission muß die Bearbeitung der Vertragsverletzungsverfahren weiter verbessern und beschleunigen. Nichtbindende Rechtsinstrumente, sogenanntes "soft law", sind ebenfalls von Bedeutung. Ihre Bandbreite umfaßt den Druck, der ausgeübt wird über den im Binnenmarktanzeiger veröffentlichten Vergleich der Leistungen der einzelnen Mitgliedstaaten und Instrumente wie Leitfäden, Auslegungsmitteilungen, Verhaltenskodizes und gemeinsame Konzepte. Werden alternativ zu Rechtsvorschriften Verhaltenskodizes oder freiwillige Vereinbarungen verwendet, wird die Kommission dafür Sorge tragen, daß die Ansichten aller Betroffenen berücksichtigt werden.

Die bestehenden Mechanismen zur Förderung der Transparenz¹⁴ tragen die ersten Früchte: Die jüngsten Erfahrungen zeigen, daß die Mitgliedstaaten einen "Binnenmarktreflex" entwickelt haben, wenn sie neue technische Vorschriften entwerfen. Präventivmaßnahmen dieser Art werden auch künftig fortgeführt. Außerdem beabsichtigt die Kommission, die Entscheidung 3052/95¹⁵ voll auszuschöpfen, die, sofern von den Mitgliedstaaten korrekt umgesetzt, einen deutlichen Hinweis auf die neuralgischen Punkte in den nichtregulierten Bereichen geben sollte.

Der Alltagsbetrieb des Binnenmarktes hängt von den unzähligen Entscheidungen, die jedes Jahr in den Verwaltungen der Mitgliedstaaten getroffen werden, und von den Urteilen der nationalen Gerichte ab. Voraussetzung für die tatsächliche Nutzung der vom Vertrag verliehenen Grundfreiheiten ist gegenseitiges Vertrauen zwischen den nationalen Verwaltungen und den von ihren Entscheidungen Betroffenen. Dafür sind bedeutende Investitionen in die Ausbildung, Rechtsdurchsetzung und Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten nötig. Die Gemeinschaft wird weiterhin nationale Maßnahmen in diesem Bereich unterstützen und stärken.

Und schließlich die Information: Eine besser informierte Öffentlichkeit ist nicht nur eher bereit, ihre Rechte im Binnenmarkt wahrzunehmen und hat mehr Vertrauen, daß ihr bei Schwierigkeiten geholfen wird; sie ist auch anspruchsvoller, was die Umsetzung der

¹⁴ Richtlinie 98/34 (vormals 83/189) verpflichtet die Mitgliedstaaten, der Kommission und den übrigen Mitgliedstaaten, geplante technische Vorschriften mitzuteilen. Der Anwendungsbereich der Richtlinie wurde auf Dienstleistungen der Informationsgesellschaft ausgedehnt und entsprechende Vorschriften sind ab dem 5. August 1999 mitzuteilen.

¹⁵ Entscheidung 3052/95 verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Kommission von Entscheidungen zu unterrichten, mit denen Gütern, die in der Union hergestellt wurden, der Marktzugang verwehrt wird.

Vorschriften angeht¹⁶. Der Dialog mit den Bürgern und Unternehmen ist ein gutes Beispiel für die Synergien, die zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten bei der Bereitstellung zielgerichteter, genauer Informationen über die Wahrnehmung der Rechte im Binnenmarkt auf nationaler Ebene entwickelt werden können.

- *Kontrolle und Feedback*

Während der Binnenmarktanzeiger sinnvolle Indikatoren für Fortschritte im rechtlichen und administrativen Bereich liefert, enthält der jährliche Cardiff-I-Bericht eine umfassende wirtschaftliche Analyse der Funktionsweise der Güter- und Kapitalmärkte. Auf diese Weise hat die Kommission begonnen, einen umfangreichen Katalog von Leistungsindikatoren zu entwickeln. Diese Arbeit wird fortgesetzt, um eine solide Grundlage für die Bewertung der Fortschritte auf dem Weg zur Erreichung der strategischen Ziele zu erhalten. Der kürzlich eingeführte Bericht über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung, der zweimal jährlich veröffentlicht wird, sollte zusätzliche Einblicke gewähren.

Kontrolle darf jedoch keine ausschließlich von oben nach unten gerichtete Tätigkeit sein. In die Bewertung der Auswirkungen und der Wirksamkeit der Binnenmarktpolitik müssen gleichermaßen die Ansichten und Erfahrungen derjenigen einfließen, denen sie nutzen soll. Internet und E-Mail bieten die Chance, die traditionellen Formen der Konsultation zu ergänzen, um durch die individuellen Erfahrungen der Unternehmen, Bürger und Verbraucher von unten nach oben einen Überblick über die Mängel und unerfüllten Bedürfnisse zu erhalten. Durch die Analyse des allmählich auf den Dialog eingehenden Feedbacks ist die Kommission in der Lage herauszufinden, in welchen Bereichen die vorhandenen Vorschriften (oder ihre Anwendung) größerer Aufmerksamkeit bedürfen. Um auch ein Feedback von den Verbrauchern zu erhalten, wird der Dialog ergänzt durch das Netz der "Euroguichets" der Kommission.

- *Entwicklung und Anpassung politischer Maßnahmen*

An diesen Analysen werden sich der Entwurf und die Änderung der Zielvorhaben orientieren, mit denen die langfristigen Ziele erreicht werden sollen. Neue Vorschriften werden unter Umständen nötig, im Hinblick auf eine stärkere und verbesserte Anwendung der bestehenden Regeln wird es jedoch für die künftige Führung des Binnenmarktes häufiger angebracht sein,

¹⁶ Nach jüngsten Umfragen der Kommission fühlen sich lediglich etwas mehr als 20 % der Bürger über ihre Rechte in der EU gut informiert, und die Mehrzahl der Unternehmen wissen nicht genau, was sie tun müssen, wenn sie im grenzüberschreitenden Handel auf Schwierigkeiten stoßen.

die existierenden Maßnahmen zu vereinfachen und zu rationalisieren bzw. die administrative Zusammenarbeit zu verstärken. Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik umfassen jetzt auch länderspezifische mikroökonomische Empfehlungen und sind für die Förderung der Markteffizienz und das Voranbringen von Strukturreformen auf nationaler Ebene von entscheidender Bedeutung.

Der Dialog mit den Bürgern und Unternehmen kann die interaktive Politikgestaltung verbessern. In einer kürzlich durchgeführten Befragung zeigten sich 43% der Unternehmer daran interessiert, über das Internet an der Konzeption politischer Maßnahmen mitzuarbeiten, und auch die Bürger, die im allgemeinen weniger Gehör finden, können ermutigt werden, ihre Ansichten über politische Maßnahmen kundzutun. Das Pilotprojekt "Unternehmenstestpanel" ist ein weiteres Beispiel dafür, wie neue Formen der Konsultation die Suche nach besseren Rechtsvorschriften erleichtern können.

Es wird daher ein kontinuierlicher Kreislauf von Bewertung, Anpassung und Umsetzung angestrebt. In allen Phasen dieses Prozesses, vor allem jedoch bei der Überprüfung der Auswirkungen der aktuellen Politik und bei den Überlegungen, wie diese geändert werden könnte, dienen die strategischen Ziele als Bezugspunkte.

17.12.99

Beschluss
des Bundesrates

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an das Europäische Parlament und den Rat:

"Die Strategie für den europäischen Binnenmarkt"

KOM(99) 464 endg.; Ratsdok. 11788/99

Der Bundesrat hat in seiner 746. Sitzung am 17. Dezember 1999 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG beschlossen, von der Vorlage Kenntnis zu nehmen.