

## Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes (14. Juni 1985)

**Quelle:** Vollendung des Binnenmarktes: Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat (Mailand, 28-29, Juni 1985) KOM(85) 310, Juni 1985. [ONLINE]. [Brüssel]: Kommission der Europäischen Gemeinschaft, [10.05.2007].

Disponibile sur [http://europa.eu/documents/comm/white\\_papers/pdf/com1985\\_0310\\_f\\_de.pdf](http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com1985_0310_f_de.pdf).

**Urheberrecht:** (c) Europäische Union, 1995-2013

**URL:** [http://www.cvce.eu/obj/wei%C3%9Fbuch\\_zur\\_vollendung\\_des\\_binnenmarktes\\_14\\_juni\\_1985-de-0d72b347-b235-4c9d-bb71-ba38824f5d49.html](http://www.cvce.eu/obj/wei%C3%9Fbuch_zur_vollendung_des_binnenmarktes_14_juni_1985-de-0d72b347-b235-4c9d-bb71-ba38824f5d49.html)

**Publication date:** 20/12/2013

## Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes (14. Juni 1985)

### EINLEITUNG

1. "Die Vollendung dieses großen einheitlichen Marktes von 320 Millionen Einwohnern setzt voraus, daß die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft alle Arten von Schranken abschaffen, ihre Regeln harmonisieren, ihre Rechtsvorschriften und ihre Steuerstrukturen angleichen, ihre Zusammenarbeit im monetären Bereich ausbauen und die erforderlichen flankierenden Maßnahmen treffen, um zu erreichen, daß die europäischen Unternehmen zusammenarbeiten. Die Kommission wird den Europäischen Rat daher bitten, sich die vollständige Verwirklichung des Binnenmarktes spätestens für das Jahr 1992 zum Ziel zu machen und zu diesem Zweck ein mit einem realistischen und verbindlichen Zeitplan ausgestattetes Programm zu verabschieden."

2. Mit diesen Worten definierte die Kommission ihre Aufgabe in dem "Arbeitsprogramm der Kommission für 1985", das am 6. März dem Europäischen Parlament vorgelegt wurde. Am 29. und 30. März schloß der Europäische Rat in Brüssel sich dieser Auffassung weitgehend an und "legte das Schwergewicht ... auf ... Maßnahmen zur Verwirklichung eines großen Binnenmarktes bis zum Jahre 1992, wodurch ein günstigeres Umfeld für die Förderung der Unternehmen, des Wettbewerbs und des Handels geschaffen wird; er forderte die Kommission auf, zu diesem Zweck vor der nächsten Tagung des Europäischen Rates ein detailliertes Programm mit einem genauen Zeitplan auszuarbeiten".

3. In dem vorliegenden Weißbuch sollen das Programm und der Zeitplan festgelegt werden. Angesichts der klaren und wiederholten Selbstverpflichtung des Europäischen Rates, den Gemeinsamen Markt zu verwirklichen, beabsichtigt die Kommission nicht, in diesem Weißbuch die wirtschaftlichen und politischen Argumente zu wiederholen, die so oft zu dieser Schlußfolgerung führten. Stattdessen legt die Kommission, die der Selbstverpflichtung und der Zielsetzung des Rates vorbehaltlos beipflichtet, hier dar, welche wesentlichen und logischen Folgen die Annahme dieser Selbstverpflichtung zusammen mit einem Aktionsprogramm für die Verwirklichung des Ziels hat.

4. Unzweideutiges Ziel des Vertrages war von Anfang an die Schaffung eines einheitlichen integrierten Binnenmarktes ohne Beschränkung des Warenverkehrs, die Beseitigung der Hindernisse für den freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr, die Einführung eines Systems zur Verhinderung der Wettbewerbsverzerrungen im Gemeinsamen Markt, die für das störungsfreie Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderliche Angleichung der Rechtsvorschriften und die Angleichung der indirekten Besteuerung im Interesse des Gemeinsamen Marktes.

5. In den Anfängen richtet sich die Aufmerksamkeit vor allem auf den gemeinsamen Zolltarif, der 18 Monate vor dem im Vertrag festgelegten 12-Jahresprogramm eingeführt wurde. Es handelte sich um eine außergewöhnliche Leistung - auf die wir mit Stolz zurückblicken können, und die uns als ein Vorbild für die Zukunft dienen kann. Nachdem diese Aufgabe abgeschlossen war, wandte sich das Augenmerk auf die indirekten Steuern. Den Höhepunkt bildete wahrscheinlich die - vom Rat einstimmig verabschiedete - sechste Mehrwertsteuer-Richtlinie im Jahre 1977. Jedoch ging dieser Impuls in der Folge teils durch die einsetzende Rezession, teils durch Mangel an Vertrauen und Vorstellungsvermögen verloren.

6. Die Rezession brachte ein anderes Problem mit sich. Der Vertrag beschränkt sich in seiner Zielsetzung nicht auf die Abschaffung der Binnenzölle, vielmehr sieht er auch die Beseitigung der mengenmäßigen Beschränkungen und aller Maßnahmen gleicher Wirkung vor. Ursprünglich wurde angenommen, daß die Bedeutung dieser sogenannten "nichttarifären Handelsbarrieren" im Vergleich zu den eigentlichen Zöllen begrenzt sei. Während der Rezession vervielfachten sie sich jedoch, da jeder Mitgliedstaat - nicht nur gegenüber dritten Ländern, sondern auch gegenüber den Partnerstaaten in der Gemeinschaft - zu schützen versuchte, was er als seine kurzfristigen Interessen ansah. Mehr und mehr trachteten die Mitgliedstaaten auch danach, einzelstaatliche Märkte und Industrien abzuschirmen, indem sie öffentliche Gelder einsetzten, um nichtüberlebendfähige Unternehmen zu stützen und zu erhalten. Die Vorschrift des EWG-Vertrags, daß die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs "während der Übergangszeit ... schrittweise aufgehoben /werden/" gelangte nicht nur in der Übergangszeit, sondern in wichtigen Bereichen überhaupt

nicht zur Anwendung. Bedauerlicherweise hat sich daran nichts geändert.

7. Aber ein Stimmungswandel hat sich angebahnt, und das ursprüngliche Versprechen wurde neu entdeckt: Zuerst nur allmählich, doch jetzt immer rascher. Die Staats- und Regierungschefs verpflichteten sich auf der Tagung des Europäischen Rates in Kopenhagen 1982, dem Ausbau des Binnenmarkts höchste Priorität einzuräumen. Dieses Versprechen wurde im Juni 1984 in Fontainebleau, im Dezember desselben Jahres in Dublin und erst kürzlich im März 1985 in Brüssel wiederholt. Die Zeit für Reden ist nun vorbei. Es ist Zeit zu handeln. Darum geht es in diesem Weißbuch.

8. Die Gründe, die für die Vollendung des Binnenmarktes werben, sind hinreichend bekannt und, wie die Kommuniqués der aufeinanderfolgenden Europäischen Räte beweisen, werden sie von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten anerkannt. Vielleicht sollte aber gesagt werden, daß das Ziel der Verwirklichung des Binnenmarktes unter drei Gesichtspunkten zu sehen ist:

- Erstens soll der Zusammenschluß der zehn, bald zwölf Einzelmärkte der Mitgliedstaaten in einen einzigen Binnenmarkt mit 320 Millionen Einwohnern erfolgen;

- zweitens soll sichergestellt werden, daß dieser große Binnenmarkt sich ausdehnt - nicht statisch bleibt, sondern wächst;

- drittens ist hierfür sicherzustellen, daß der Markt flexibel ist, so daß Ressourcen, sowohl menschliche als auch materielle, Kapital- und Investitionsmittel den wirtschaftlich rentabelsten Bereichen zufließen.

9. Wenn daher die Erörterung dieses Weißbuchs primär auf das erste dieser Ziele gerichtet sein wird, dürfen dabei die anderen beiden Ziele nie außer Acht gelassen werden und muß sichergestellt werden, daß die getroffenen Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele beitragen.

10. Zum besseren Verständnis werden die zu treffenden Maßnahmen in diesem Weißbuch unter drei Überschriften eingeordnet:

- Teil 1 : Beseitigung der materiellen Schranken

- Teil 2 : Beseitigung der technischen Schranken

- Teil 3 : Beseitigung der steuerlichen Schranken.

11. Das sichtbarste Beispiel für die erste Kategorie sind die Zollgrenzstellen. Tatsächlich würden die meisten unserer Bürger die Zollstellen an den Grenzen als das störendste Beispiel für die andauernde Aufspaltung Europas und ihre Abschaffung als den deutlichsten Beweis für die Integration der Gemeinschaft in einen einzigen Markt ansehen. Doch bleiben sie hauptsächlich wegen der technischen und steuerlichen Spaltungen zwischen den Mitgliedstaaten weiter bestehen. Haben wir erst einmal diese Schranken beseitigt und andere Wege zur Behandlung sonstiger maßgeblicher Probleme wie die der öffentlichen Sicherheit, der Einwanderungs- und Drogenkontrollen gefunden, wird das Bestehen der materiellen Schranken grundlos.

12. Dem Willen, alle materiellen und anderen Schranken zwischen den Mitgliedstaaten vollständig abzubauen, liegen weder ideologische noch schöpfungsbewusste Gründe, sondern die schlichte Tatsache zugrunde, daß die Fortdauer jedweder Kontrollen an den Binnengrenzen die Kosten und Nachteile des aufgespaltenen Marktes verewigt; je geringer die Notwendigkeit solcher Kontrollen wird, bis sie völlig schwindet, desto unverhältnismäßiger werden die Kosten, Ausgaben und Nachteile der fortdauernden Grenzen und des aufgesplitterten Marktes.

13. Während die Beseitigung der materiellen Schranken für die Händler vor allem deshalb Vorteile bringt, weil die Formalitäten und Zeitverluste an den Grenzen entfallen, erhält der große Binnenmarkt durch die Beseitigung der technischen Hemmnisse seine wirtschaftliche und industrielle Dimension, weil sie die

Produktion in kostengünstigeren Serien und somit eine größere Wettbewerbsfähigkeit der Industrie ermöglicht. Die verschiedenen Regeln, die einzelne Mitgliedstaaten aus Gesundheits- oder Sicherheitsgründen oder für den Umwelt- oder Verbraucherschutz eingeführt haben, sind ein Beispiel für diese zweite Kategorie - die technischen Hemmnisse. Hier hat die Kommission kürzlich einen wichtigen neuen Ansatz vorgeschlagen, der vom Rat begrüßt und gebilligt wurde. Die Hemmnisse für den freien Dienstleistungsverkehr könnten vielleicht als eine gesonderte Kategorie behandelt werden; doch sind diese Hemmnisse mit den technischen Hemmnissen vergleichbar, die den freien Warenverkehr behindern, und dürften wohl am besten zu derselben Kategorie gehörig angesehen werden. Eine solche Einschätzung hat noch einen weiteren Vorteil, denn die herkömmliche Dichotomie zwischen "Gütern" und "Leistungen" hat eine Einstellung begünstigt, bei der "Leistungen" aus irgendeinem Grunde als minderwertig gelten und ganz hintangestellt werden. Technische Schranken sind technische Schranken, gleich ob sie Güter oder Leistungen betreffen; sie sollten alle gleich behandelt werden. Die generelle Stoßrichtung der Kommission in diesem Bereich ist es, vom Ansatz der Rechtsangleichung wegzukommen und das Gewicht auf die gegenseitige Anerkennung und die Gleichwertigkeit der nationalen Regeln zu legen. Dennoch wird die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, wie sie in Artikel 100 des Vertrags festgelegt wurde, weiter eine Rolle spielen. Ohne Zweifel wäre ein Vorgehen nach diesem Artikel rascher und wirksamer, wenn sich der Rat darauf einigen könnte, mögliche Fortschritte nicht durch das Erfordernis der Einstimmigkeit vereiteln zu lassen.

14. Die Beseitigung der steuerlichen Grenzen mag umstritten sein, und das trotz der Tatsache, daß die im Vertrag verankerten Ziele keine Mißverständnisse zulassen und daß auf dem Wege zur Angleichung schon bedeutende Schritte gemacht worden sind. Deshalb werden die Gründe, weshalb die Angleichung der steuerlichen Rechtsvorschriften einen wesentlichen Bestandteil jedes Programms für die Vollendung des Binnenmarktes bilden, in Teil 3 dieses Dokuments ausführlich dargelegt. Die Angleichung der indirekten Steuern wird manchen Mitgliedstaaten schwere Probleme bereiten. Vielleicht müssen deshalb Ausnahmen zugelassen werden.

15. Die Kommission ist sich bewußt, daß viele der Änderungen, die sie vorschlägt, beträchtliche Schwierigkeiten für die Mitgliedstaaten mit sich bringen werden und daß die notwendigen Anpassungen Zeit erfordern. Die Vorteile des großen expandierenden und anpassungsfähigen Marktes sind aber für die integrierte Wirtschaft der Gemeinschaft so bedeutend, daß sie unseren Bürgern nicht vorenthalten werden sollten, nur weil einzelne Mitgliedstaaten vor Schwierigkeiten gestellt sind. Diese Schwierigkeiten müssen erkannt werden, und bis zu einem gewissen Grade müssen sie auch behoben werden, keinesfalls darf aber an ihnen die Verwirklichung des größeren Fortschritts, des größeren Wohlstands und des höheren Beschäftigungsniveaus scheitern, welche die wirtschaftliche Integration der Gemeinschaft bringen kann.

16. Im letzten Jahr legte die Kommission ein Konsolidierungsprogramm vor, in dem eine Reihe von Vorschlägen aufgezählt werden, die vom Rat 1984 und 1985 verabschiedet werden sollten. Das vorliegende Weißbuch setzt diese Bemühungen in einer längerfristigen Perspektive im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes im Jahre 1992 fort. Somit enthält es die wesentlichen Punkte des letztjährigen Dokuments, ohne das Konsolidierungsprogramm, das weiter gültig bleibt, im einzelnen zu wiederholen.

17. Dieses Weißbuch kann nicht alle Fragen behandeln, die die Integration der Volkswirtschaften der EG-Mitgliedstaaten berühren mögen. Es konzentriert sich auf den Binnenmarkt und auf die Maßnahmen, die unmittelbar notwendig sind, um einen einheitlichen integrierten Markt zu schaffen, der 320 Millionen Menschen der erweiterten Gemeinschaft in sich vereinigt. Daneben gibt es viele andere - alle in ihrer Art wichtige - Dinge, die auf der wirtschaftlichen Integration lasten, die Verwirklichung des Binnenmarktes indirekt beeinflussen und die Gegenstand anderer Gemeinschaftspolitiken sind.

18. Beispielsweise ist es Tatsache, daß zur Erleichterung der Schlüsselfunktion, die der Binnenmarkt in der Politik zur Sanierung der Industrie-Strukturen übernehmen kann, die Aufhebung der Binnengrenzen durch Maßnahmen zur Verstärkung der Forschung und der technologischen Basis der gemeinschaftlichen Industrie begleitet werden muß. Solche Maßnahmen ermöglichen es, daß Unternehmen die Größe des weiträumigen Binnenmarktes zu ihrem Vorteil nutzen. Die gegenwärtigen Arbeiten zur Stärkung der technologischen Grundlage der Gemeinschaft sollten in diesem Zusammenhang gesehen werden.

19. Ähnlich werden die verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitiken und das Europäische Währungssystem bei der Integration der einzelstaatlichen Märkte wesentliche Faktoren sein. Außerdem muß parallel zu den Maßnahmen zur größeren Mobilität der Produktionsfaktoren auch die Überwachung durch die Kommission auf dem Gebiet der Wettbewerbsregeln verschärft werden, damit Unternehmen und Mitgliedstaaten diese Regeln beachten. Eine kraftvolle und konsequente Wettbewerbspolitik muß insbesondere garantieren, daß protektionistische staatliche Beihilfen oder Wettbewerbsbeschränkungen durch Firmen nicht zu einer Aufspaltung des Binnenmarktes führen. Darüber hinaus muß die handelspolitische Identität der Gemeinschaft konsolidiert werden, damit anderen Handelspartnern nicht die Vorteile des größeren Gemeinschaftsmarktes geboten werden, ohne daß sie selbst Zugeständnisse machen.

20. Es gibt viele andere Bereiche der Gemeinschaftspolitik, die mit dem Binnenmarkt dadurch eng verknüpft sind, daß sie sowohl seine Funktionsfähigkeit beeinflussen als auch von den Impulsen profitieren, die von seiner Vollendung ausgehen werden. Dies gilt insbesondere für die Verkehrs-, Sozial-, Verbraucher- und Umweltschutzpolitik. Was die sozialen Aspekte angeht, wird die Kommission das Gespräch mit den Regierungen und Sozialpartnern fortsetzen, um sicherzustellen, daß die durch die Vollendung des Binnenmarktes eröffneten Möglichkeiten durch geeignete Maßnahmen zur Erfüllung der gemeinschaftlichen Ziele der Vollbeschäftigung und der sozialen Sicherheit abgerundet werden.

21. Die Kommission ist fest davon überzeugt, daß die Vollendung des Binnenmarktes die unabdingbare Grundlage für wachsenden Wohlstand der Gemeinschaft darstellt. Sie ist sich aber auch des Risikos bewußt, daß mehr Freizügigkeit für Personen, Güter, Kapital und Dienstleistungen, unbehindert in die Gebiete des größten wirtschaftlichen Vorteils zu ziehen, das bestehende Gefälle zwischen den Regionen verschlimmern und damit das Ziel der Annäherung gefährden kann. Die Mittel der Strukturfonds müssen voll und großzügig ausgeschöpft werden. Die Bedeutung der Fonds wird deshalb besser zu Geltung gebracht werden.

22. Das vorliegende Weißbuch geht zwar auf diese Fragen ein, wo sie sich unmittelbar auf die Funktionsweise des Binnenmarktes auswirken, ohne indes den Versuch zu machen, sie erschöpfend in allen Einzelheiten zu behandeln, da sie recht eigenständige Problemkreise bilden und an anderer Stelle gesondert eingehender behandelt werden sollten. Daß diese Probleme bestehen, bedeutet nicht, daß die Grenzen und Kontrollen nicht abgeschafft werden sollten. Im Gegenteil, unsere Aufgabe ist es, Lösungen für die Probleme ausgehend davon zu finden, daß die Grenzen aufgehoben sein werden.

23. Ein ausführlicher Zeitplan zur Durchführung des von der Kommission vorgeschlagenen Programms zum Abbau der materiellen, technischen und steuerlichen Schranken ist diesem Weißbuch als Anlage beigefügt.

## **ERSTER TEIL: DIE BESEITIGUNG DER MATERIELLEN SCHRANKEN**

### **I. EINLEITUNG**

24. Für den Durchschnittsbürger sind die materiellen Schranken an den Grenzübergangsstellen, die Einreisekontrollen, die Pässe und das gelegentliche Durchsuchen des Gepäcks der sichtbare Beweis für die andauernde Zersplitterung der Gemeinschaft – nicht für die „umfassendere und tiefgreifende Gemeinschaft“, wie sie ursprünglich durch die Verträge in Aussicht genommen wurde. Diese Schranken sind für Handel, Industrie und Geschäftsleben gleich groß. Sie belasten die Industrie mit unnötigen Fristen, Formalitäten, Beförderungs- und Umschlagsgebühren, wodurch sich die Kosten erhöhen und die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt wird.

25. Deshalb besteht in zweifacher – wirtschaftlicher und politischer – Hinsicht Grund zur Beseitigung der materiellen Schranken. Die Einsetzung des Ad-hoc-Ausschusses für ein Europa der Bürger auf der Tagung des Europäischen Rates in Fontainebleau (Adonnino-Ausschuß) liefert vollauf den Beweis für die außerordentliche Bedeutung des politischen Konzepts. In keinem Bereich wäre der Fortschritt, sofern ein solcher möglich ist, so sichtbar oder entspräche so unmittelbar den Zielen, den Bestrebungen und der Vision der Gemeinschaft.

26. Im Rahmen des Vertrags von Rom wurden Zölle und mengenmäßige Beschränkungen im innergemeinschaftlichen Handel abgeschafft. Die Zollbüros an den Binnengrenzen der Gemeinschaft sind aber beibehalten worden als eine verwaltungstechnisch günstige Gelegenheit, um die Einhaltung der einzelstaatlichen Vorschriften über indirekte Steuern zu kontrollieren. Die fortdauernde Anwesenheit von Beamten wurde auch dazu benutzt, einzelstaatliche Maßnahmen zum Schutz z.B. vor Terrorismus, Drogen, anderen verbotenen Waren und Einwanderungen durchzusetzen. Auch gemeinschaftliche Maßnahmen haben dazu geführt, daß die Mitgliedstaaten die Grenzstellen für Kontrollzwecke im Zusammenhang mit gemeinsamen Politiken (Landwirtschaft und Stahl) und für die Anwendung von Schutzklauseln heranziehen.

27. Unser Ziel ist es nicht, die bestehenden Verfahren lediglich zu vereinfachen, sondern die Kontrollen an den Binnengrenzen voll und ganz abzuschaffen. In einigen Fällen wird dies erreicht werden, indem die Gründe, die zu den Kontrollen Anlaß geben, beseitigt werden. In anderen Fällen wird es darum gehen, andere Wege und Mittel als Kontrollen an den Binnengrenzen zu finden, um einen vergleichbaren Grad an Schutz und/oder Information zu erreichen.

28. Wo die Gründe für Grenzkontrollen teils aus nationalen Politiken und teils aus gemeinschaftlichen Politiken, die noch nicht voll entwickelt sind, herrühren, wird die Verfolgung unseres Ziels es erforderlich machen, daß die nationalen Politiken entweder schrittweise abgebaut und schließlich ganz aufgegeben werden, wo sie nicht länger gerechtfertigt sind, oder dass sie durch wirklich gemeinsame Politiken, die für die gesamte Gemeinschaft gelten, ersetzt werden. Gemeinschaftspolitiken, die noch nicht voll entwickelt sind und derzeit Anlaß zu innergemeinschaftlichen Grenzkontrollen geben, müssen so ergänzt werden, daß der Grund für die Kontrollen entfällt. Wenn die Schranken erst einmal abgebaut sind, werden folglich auch die Gründe für das Bestehen von Kontrollen an den Binnengrenzen weggefallen sein.

29. Die Kommission erkennt freilich an, daß gewisse einzelstaatliche Schutzmaßnahmen nicht mit allen ihren Elementen in den Anwendungsbereich der Verträge fallen. Zwei äußerst wichtige Beispiele sind die Maßnahmen gegen Terrorismus und gegen unerlaubten Drogenhandel. Die Kommission teilt die legitime Sorge der Mitgliedstaaten über die Notwendigkeit von Drogen- und Terrorismuskontrollen und ist sich der diesbezüglichen Rolle von Grenzposten bewußt. Es muß allerdings betont werden, daß Grenzkontrollen keineswegs das einzige oder gar das wirksamste Mittel in diesem Bereich sind. Wenn das Ziel des Abbaus aller Kontrollen an den Binnengrenzen erreicht werden soll, müssen alternative Mittel des Schutzes gefunden oder, soweit es sie schon gibt, verstärkt werden. Einleuchtende Beispiele sind bessere Kontrollen an den Außengrenzen der Gemeinschaft, Stichproben an den Binnengrenzen und im Inland sowie eine noch stärkere Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden.

30. Gegenstand der Kontrollen an den Binnengrenzen sind sowohl Waren als auch Personen; die Gründe sind steuerlicher, handelspolitischer, wirtschaftlicher, gesundheitspolitischer, statistischer und polizeilicher Art. Personen und ihr persönliches Eigentum werden normalerweise vom Zoll und von Polizei- oder Einwanderungsbeamten kontrolliert, Waren vom Zoll und manchmal von spezialisierten Behörden.

31. Die Hauptrolle der Zollbehörden an den innergemeinschaftlichen Grenzstellen - oder innerhalb des Mitgliedstaates, soweit die Formalitäten und Kontrollen ins Inland verlegt worden sind - besteht darin, zu gewährleisten, daß das System der indirekten Besteuerung (Mehrwertsteuer, Verbrauchssteuern) in dem betreffenden Mitgliedstaat weiterhin funktioniert. Daraus folgt, daß vom Blickpunkt des Zolls aus das Problem des Abbaus der materiellen Kontrollen weitgehend mit dem des Abbaus der steuerlichen Schranken verbunden ist. Dieses zweite Problem wird später im dritten Teil dieses Weißbuchs im einzelnen abgehandelt werden.

32. Die Erwägungen, die für Waren und für Personen gelten, sind sehr unterschiedlich. Sie werden deshalb getrennt untersucht.

[...]

## ZWEITER TEIL: BESEITIGUNG DER TECHNISCHEN SCHRANKEN

57. Der Abbau der Grenzkontrollen ist zwar wichtig, führt für sich allein aber noch nicht zur Schaffung eines echten gemeinsamen Marktes. Der Waren- und Personenverkehr innerhalb der Gemeinschaft sollte nicht im Binnenland der einzelnen Mitgliedstaaten auf Schranken stoßen, wenn diese gerade an der Grenze abgeschafft worden sind.

58. Dies bedeutet nicht, daß überall die gleichen Regeln gelten müssen, sondern daß sich Waren, Personen und Gesellschaften innerhalb der Gemeinschaft frei bewegen können sollten. Abgesehen von gewissen zwingenden Ausnahmen (siehe unten Randnummer 65) sollte allgemein folgender Grundsatz Geltung erhalten: Wenn ein Erzeugnis in einem Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht worden ist, ist nicht einzusehen, warum es nicht überall in der Gemeinschaft ungehindert verkauft werden sollte. Die Ziele nationaler Rechtsvorschriften - wie der Schutz der menschlichen Gesundheit, des menschlichen Lebens und der Umwelt - decken sich in den meisten Fällen. Hieraus folgt, daß die Vorschriften und Kontrollen, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen, zwar verschiedene Formen annehmen können, im Kern aber auf das gleiche hinauslaufen und daher normalerweise in allen Mitgliedstaaten anerkannt werden sollten, wobei die Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden nicht vergessen werden dürfen. Was für Waren gilt, gilt auch für Dienstleistungen und für Personen. Wenn Bürger der Gemeinschaft oder Gesellschaften die Voraussetzungen für eine Tätigkeit in einem Mitgliedstaat erfüllen, gibt es keinen stichhaltigen Grund, warum diese Bürger oder Gesellschaften nicht auch in anderen Teilen der Gemeinschaft ihre wirtschaftliche Tätigkeit ausüben sollten.

59. Die Kommission ist sich bewußt, daß diese Strategie eine Änderung in den Gewohnheiten und in den herkömmlichen Denkweisen voraussetzt. Notwendig ist ein tiefgreifender Wandel in der Einstellung, der zu neuen und innovativen Lösungen für - wirkliche oder nur scheinbare - Probleme führt, die sich beim Wegfall der Grenzkontrollen ergeben können.

[...]

## **DRITTER TEIL: BESEITIGUNG DER STEUERSCHRANKEN**

### **I. EINLEITUNG**

160. Die Steuerkontrollen charakterisieren weitgehend die an den internen Grenzen der Gemeinschaft ausgeübten Funktionen. Deshalb wird die Beseitigung der Grenzkontrollen zwangsläufig Auswirkungen bei den Mitgliedstaaten hinsichtlich der indirekten Steuern haben. Die Anpassungen zur Lösung dieser praktischen Probleme stimmen auch weitgehend mit den eingegangenen Verpflichtungen derjenigen, die die Verträge unterzeichnet haben, und mit der seitherigen geschichtlichen Entwicklung überein.

161. Mit der Vollendung der Zollunion im Jahre 1968 wurde es bereits offensichtlich, dass die alleinige Beseitigung der Zölle nicht genügt, um einen echten Binnenmarkt zu schaffen. Insbesondere führten die vorhandenen Unterschiede auf dem Gebiet der Umsatzsteuern zu schweren Störungen und bildeten ein großes Hindernis bei der Vollendung des Binnenmarktes. Dass sich eine solche Lage ergeben konnte, war im Vertrag selbst vorgesehen. Artikel 99 sah insbesondere vor, dass die Kommission Vorschläge für die Harmonisierung der indirekten Steuern unterbreiten sollte, wenn dies im Interesse der Errichtung eines gemeinsamen Marktes erforderlich war; Artikel 100 stellte hierfür die Rechtsinstrumente zur Verfügung.

162. Demgemäß beschloss der Rat im Jahr 1967, dass die bestehenden Umsatzsteuern durch eine auf einer gemeinsamen Bemessungsgrundlage beruhende Mehrwertsteuer zu ergänzen wären. Man war sich von Beginn an dessen bewusst, dass die Einführung einer solchen Steuer mit einer gemeinsamen Bemessungsgrundlage mancherlei Schwierigkeiten für die Mitgliedstaaten aufwerfen würde und deshalb ihre Einführung über einen Zeitraum von mehreren Jahren gestaffelt werden müsste. Aber an der ersten und der zweiten Mehrwertsteuerrichtlinie, die diesen Beschluss konkretisierten, zeigt sich, dass eine gemeinsame Bemessungsgrundlage nicht nur als wünschenswert, sondern geradezu als wesentlich angesehen wurde.

163. Die Einführung einer harmonisierten Mehrwertsteuer erhielt einen weiteren Anstoss durch die Ratsentscheidung von 1970, dass die Gemeinschaft durch "Eigenmittel" finanziert werden sollte. Ein

wichtiges Element in diesem neuen Eigenmittelsystem war die Zuweisung eines Teiles des Aufkommens aus der harmonisierten Bemessungsgrundlage der Mehrwertsteuer - mit einem Plafond von 1 Prozent - an die Gemeinschaft. Aus den Richtlinien ergab sich klar, dass nicht nur eine bloße Berechnung, sondern Zuweisung eines spezifischen Anteils einer tatsächlich harmonisierten Steuer beabsichtigt war. Das nachfolgende Jahr (1971) brachte die Annahme einer Ratsentschliessung in der er seine Absicht bestätigte, einen Raum zu schaffen, in dem Waren, Dienstleistungen und Kapital frei und ohne Wettbewerbsverzerrungen verkehren können. Nicht nur wurde eine gemeinsame Steuerbemessungsgrundlage als wesentlich zur Erreichung dieses Zieles angesehen, sondern es wurden auch gemeinsame Steuersätze in Aussicht genommen. So heisst es in der Entschliessung: "Vor Ablauf der ersten Stufe befasst sich der Rat mit Untersuchungen und Vorschlägen der Kommission bezüglich der Annäherung der Mehrwert- und Verbrauchsteuersätze."

164. Die Grundzüge der harmonisierten Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage wurden in der zweiten Mehrwertsteuerrichtlinie vom 11. April 1967 abgesteckt. Nach eingehenden Überlegungen und Erörterungen folgte im Jahr 1977 die sechste Mehrwertsteuerrichtlinie. Darin wurde in genauesten Einzelheiten die gemeinsame Bemessungsgrundlage festgelegt. Wegen der Schwierigkeit, in einer Anzahl von heiklen und umstrittenen Punkten Übereinstimmung zu erzielen, enthält die sechste Richtlinie eine Anzahl von Lücken wie auch Sonderregelungen, Ausnahmen und Übergangsbestimmungen. Artikel 35 dieser Richtlinie sieht jedoch ausdrücklich vor, dass diese Abweichungen und Sonderregelungen schrittweise zu beseitigen sind. Diese Grundidee ist klar in der Begründung der Richtlinie ausgedrückt, in der es heisst:

"Dabei ist das Ziel im Auge zu behalten, die Besteuerung der Einfuhr und die steuerliche Entlastung der Ausfuhr im Handelsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten zu beseitigen und zugleich die Neutralität des gemeinsamen Umsatzsteuersystems in bezug auf den Ursprung der Gegenstände und Dienstleistungen zu wahren, damit schliesslich ein gemeinsamer Markt verwirklicht wird, auf dem ein gesunder Wettbewerb herrscht und der mit einem echten Binnenmarkt vergleichbare Merkmale aufweist".

Seit 1977 sind einige weitere Richtlinien angenommen worden und andere liegen noch dem Rat zur Beschlussfassung vor.

165. Bald nach den ersten Schritten zur Harmonisierung der Umsatzsteuer wandte die Gemeinschaft ihre Aufmerksamkeit den Verbrauchsteuern zu. Als ersten Schritt bezeichnete die Kommission Tabak, alkoholische Getränke und Mineralöle als die Erzeugnisse, auf die Verbrauchsteuern erhoben werden sollten - eine Wahl, die sich mit der Besteuerungspraxis der meisten Mitgliedstaaten deckt.

166. Bei Tabak wurde ein begrenzter Grad von Harmonisierung bereits erreicht. Die 1972 erlassene Grundrichtlinie bestimmte die Strukturen der Verbrauchsteuern auf Zigaretten, sorgte für eine Harmonisierung in aufeinanderfolgenden Etappen und legte bestimmte Verhältnisse zwischen der spezifischen Steuer und der gesamten Steuer fest. Bei alkoholischen Getränken und Mineralölen wurden geringe Fortschritte erzielt, obwohl die Kommission eine ganze Reihe von Richtlinien vorgelegt hat. Gleichzeitig wurden jedoch bestimmte Fortschritte dadurch erzielt, dass der Europäische Gerichtshof Urteile erliess, durch die die Mitgliedstaaten gezwungen wurden, Steuerregelungen abzuschaffen, durch die einheimische Produzenten zum Nachteil von Erzeugern in anderen Mitgliedstaaten bevorzugt wurden.

167. Aus dem bisher Aufgezeigten ergibt sich, dass die Harmonisierung der indirekten Besteuerung immer als ein wesentlicher und integraler Bestandteil der Errichtung eines echten gemeinsamen Marktes angesehen wurde. Dieser Anlauf hat in den letzten Jahren an Schwungkraft eingebüsst, doch war dies weitgehend die Folge des Konjunkturreinbruchs in den Mitgliedstaaten und der vordringlichen Beschäftigung mit anderen Problemen. Jedoch geht es inzwischen wieder aufwärts und wir müssen nun kräftig voranschreiten, wenn wir das Zieldatum von 1992 für die Vollendung des Binnenmarktes erreichen wollen, wie es von der Kommission vorgeschlagen und von den Staats- und Regierungschefs in Brüssel im März dieses Jahres bekräftigt worden war.

168. Sollen Waren und Dienstleistungen und Personen sich frei von einem Mitgliedstaat zu einem anderen

bewegen können, und zwar in genau derselben Weise wie sie es in einem Mitgliedstaat tun, so ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Grenzkontrollen abgeschafft werden. Da die Grenzkontrollen die in erster Linie dazu dienen, um sicherzustellen, dass jeder Mitgliedsstaat die ihm seiner Meinung nach zustehenden Einnahmen in Form von indirekten Steuern erzielen kann, gäbe es zweifelsohne Auswirkungen auf die indirekte Besteuerungspolitik bei den einzelnen Mitgliedstaaten. Es soll ganz klar gesagt werden, dass es hier nicht um Grenzerleichterungen geht, d.h. um die Vereinfachung von Grenzformalitäten in der Weise, wie es die Richtlinie über die Harmonisierung der Grenzformalitäten und das Einheitsdokument bezwecken, sondern um die völlige Beseitigung der Grenzen, da es nur auf diese Weise möglich ist, das gesteckte Ziel, nämlich den freien Verkehr von Waren und Personen zu erreichen.

169. Indirekte Steuern, sei es in Form der Mehrwertsteuer oder der Verbrauchsteuern, gehen mehr oder weniger unmittelbar in den Endpreis der von ihnen belasteten Waren oder Dienstleistungen ein. Die unterschiedlichen Steuersätze spiegeln sich daher in unterschiedlichen Preisniveaus wider. Sind diese Unterschiede in der Höhe der Besteuerung merklich, so werden auch die Unterschiede in den Endpreisen beträchtlich sein, obwohl geringe Unterschiede oft durch die Gewinnspannen oder die Gleichgültigkeit der Verbraucher neutralisiert werden können. In Anbetracht dieses Zusammenhangs zwischen Preisen und Besteuerungsniveau müssen wir uns fragen, ob es bei Fehlen von Grenzkontrollen praktisch möglich ist, dass die Mitgliedstaaten merkliche Unterschiede bei der Höhe der indirekten Besteuerung beibehalten.

170. Die den Handelsverkehr einerseits und den einzelnen Reisenden andererseits betreffenden Überlegungen sind nicht dieselben. Sie werden deshalb in den nachfolgenden Abschnitten behandelt. Zuerst behandeln wir den Bereich der Mehrwertsteuer und weiten dann das Feld unserer Analyse auf die Verbrauchsteuern aus.

[...]

## SCHLUSSFOLGERUNG

219. Europa steht am Scheideweg. Entweder wir gehen mutig und entschlossen weiter oder wir fallen in die Mittelmäßigkeit zurück. Wir haben die Wahl, entweder an der Vollendung der Wirtschaftsintegration Europas weiterzuarbeiten oder wegen politischer Mutlosigkeit angesichts der damit verbundenen ungeheuren Probleme Europa zu einer schlichten Freihandelszone abgleiten zu lassen.

220. Der Unterschied ist folgenschwer. Eine gut entwickelte Freihandelszone bietet erhebliche Vorteile: Sie ist etwas besser als das, was vor dem Vertrag von Rom bestand, besser sogar als das, was heute besteht. Sie würde aber darin versagen, und sogar schrecklich versagen, die Energien der europäischen Völker freizusetzen. Ebenso würde sie darin versagen, die immensen wirtschaftlichen Ressourcen Europas optimal zu entfalten und die Bestrebungen der europäischen Völker zu erfüllen.

221. Der freie Warenverkehr ist ein wichtiger, wertvoller und möglicherweise unerläßlicher Schritt, der gemacht werden muß, bevor eine Wirtschaftsintegration erreicht werden kann. Freier Warenverkehr ist aber nicht das letzte Ziel. Er ist bestenfalls ein unerläßlicher Vorläufer. Dieses Konzept kommt in den Verträgen klar zum Ausdruck. Die Zollunion war das erste Ziel des Vertrags von Rom, sicherlich aber nicht das letzte Ziel, da mit dem Vertrag die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft errichtet werden sollte. In der Präambel zum Vertrag heißt es:

- "In dem festen Willen, die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluß der Europäischen Völker zu schaffen,

Entschlossen, durch gemeinsames Handeln den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ihrer Länder zu sichern, indem sie die Europa trennenden Schranken beseitigen ..."

222. Genauso wie die Zollunion der wirtschaftlichen Integration vorangehen mußte, muß auch die Wirtschaftsintegration der Europäischen Einheit vorangehen. Das Weißbuch schlägt deswegen vor, daß die Gemeinschaft auf dem in den Verträgen so klar vorgezeichneten Weg einen weiteren Schritt machen sollte.

Tun wir weniger, würden wir vor den Zielen stehen bleiben, die die Gründer der Gemeinschaft in den Verträgen festgeschrieben haben. Wir würden das Vertrauen, das in uns gesetzt wurde, nicht mehr verdienen. Stattdessen würden wir den europäischen Völkern eine Zukunft bieten, die beschränkter, nicht so aussichtsreich, nicht so sicher und nicht so glücklich wäre wie die, welche sie sonst haben könnten. Dies ist das Maß der Herausforderung, vor der wir stehen. Niemand soll uns je nachsagen können, daß wir nicht in der Lage waren, sie anzunehmen.