

Nr. 84  
April 2004

Argumente  
zu Marktwirtschaft und Politik

# Europa vor der Wahl I

## Verwirklichung des Binnenmarktes

Von Lüder Gerken, Guido Raddatz und Sascha Wolf  
Stiftung Marktwirtschaft

ISSN: 1612 – 7072

## Vorwort

### *Europa vor der Wahl*

Europa steht vor der sechsten Direktwahl des Europäischen Parlaments. Zum ersten Mal werden neben den fünfzehn „alten“ Mitgliedstaaten auch die zum 1. Mai 2004 beitretenden zehn „neuen“ Mitgliedstaaten teilnehmen. Damit erhält die Wahl am 13. Juni 2004 eine historische Dimension.

Europa ist längst nicht mehr nur ein Thema für Politiker, sondern betrifft alle Bürger der Gemeinschaft unmittelbar. Fast sämtliche Bereiche der Arbeits- und Lebenswelt werden durch europäische Richtlinien, Verordnungen und Gesetze beeinflusst und geprägt. Die europäischen Entscheidungsprozesse hingegen sind dem demokratischen Willensbildungsprozeß größtenteils entzogen. Der Wähler kapituliert vor dem undurchsichtigen und komplexen Geflecht aus einzelstaatlichen und mitgliedstaatlichen Kompetenzen sowie der Vielzahl beteiligter Einzelakteure und anonymer Arbeitsgruppen. Bei den Bürgern entsteht das Gefühl der Machtlosigkeit gegenüber europäischen Politikentscheidungen. Die mitgliedstaatlichen Parteien verstärken dieses Empfinden, indem sie aus wahltaktischem Kalkül stimmenträchtige Einzelthemen herausstellen und versuchen, bei unpopulären Entscheidungen die Verantwortung auf die europäische Ebene abzuschieben.

Auch die Europawahl wird von innenpolitischen Themen überschattet. Eine öffentliche Diskussion über Politikalternativen auf europäischer Ebene findet kaum statt, da diese vielfach unbekannt sind. Der demokratische Willensbildungsprozeß bedarf jedoch einer qualifizierten Debatte über die Politik der Europäischen Union, die nicht aus dem Blickwinkel nationaler Regierungen, sondern der europäischen Bürger geführt wird.

### *Europäische Einigung als Motor nationaler Reformen*

In vielen Mitgliedstaaten – insbesondere auch in Deutschland – sind Reformen unumgänglich. Die Arbeitslosigkeit verharrt auf hohem Niveau, die sozialen Sicherungssysteme sehen sich einer bedrohlichen Zukunft gegenüber und das Staatsdefizit hat in der Vergangenheit wiederholt die Kriterien des Stabilitätspakts verletzt.

Grundlegende Reformen lassen sich jedoch nur schwer gegen Besitzstandswahrer und organisierte

Partikularinteressen durchsetzen. Auch übersteigt die langfristige Wirkung von Reformen den an Legislaturperioden orientierten Zeithorizont von Politikern. Hier kann der innergemeinschaftliche Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union als Katalysator wirken. Der Wettbewerb der Staaten offenbart ökonomischen Erfolg und Mißerfolg und erhöht somit den Druck auf die nationalen Regierungen, die notwendigen Reformen in Angriff zu nehmen. Hierzu bedarf es jedoch einer gemeinschaftlichen Rahmenordnung, die einen produktiven Wettbewerb ermöglicht und die Durchsetzung der Interessen der Bürger gewährleistet.

Die europäische Einigung ist ein dynamischer Prozeß. Mit der Einführung der Gemeinschaftswährung, dem Verfassungskonvent und der EU-Osterweiterung hat dieser Prozeß eine neue Qualität erreicht. Seine Bewertung und Weiterentwicklung erfordert eine differenzierte Betrachtungsweise. Weder Harmonisierung noch Deregulierung dürfen als Selbstzweck verfolgt werden, sondern jeder einzelne Politikbereich muß auf eine sinnvolle Ausgestaltung überprüft werden.

### *Maßnahmenkataloge der Stiftung Marktwirtschaft*

Die Stiftung Marktwirtschaft hat in elementaren Bereichen europapolitische Probleme identifiziert und Lösungsansätze erarbeitet. Diese werden in zwei Maßnahmenkatalogen präsentiert, die als Bewertungsmaßstab für die zukünftige Politik in der Europäischen Union dienen können. Ohne Rücksicht auf Partikularinteressen und parteipolitische Erwägungen werden Reformvorschläge unterbreitet, die zur Stärkung der Gemeinschaft beitragen können.

Der vorliegende erste Katalog widmet sich der Verwirklichung des Binnenmarktes. Er behandelt die Bereiche Arbeit und Soziales, Wettbewerb und die Wirkungen europäischer Regelungen auf die Steuerpolitik der Mitgliedstaaten. Der zweite Maßnahmenkatalog (Argumente Nr. 85) wird die Verwirklichung der föderalen Ordnung thematisieren.



## Verwirklichung des Binnenmarktes

Die weitgehende Verwirklichung der Freizügigkeit in den vier Bereichen Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital bildet den Kern der Europäischen Gemeinschaft und hat maßgeblich zur Entfaltung des wirtschaftlichen Potentials Europas beigetragen. Diese Erfolgsgeschichte kann jedoch nicht über die vorhandenen ordnungspolitischen Defizite hinwegtäuschen. Einerseits greift die Europäische Union zunehmend in nationale Kernbereiche ein, andererseits fehlt es an sinnvollen Rahmenbedingungen auf Gemeinschaftsebene, die für das reibungslose Funktionieren des Wettbewerbs notwendig sind.

Arbeit und  
Soziales

Wettbewerb

Steuern

### Die Ausgangssituation

Die Arbeitslosenquote in der Europäischen Union (EU15) lag im Jahr 2003 bei 8,0 Prozent und damit deutlich höher als etwa in den USA oder in Japan. Besonders ersichtlich wird die europäische Beschäftigungsproblematik im längerfristigen Vergleich (vgl. Abbildung 1). Hier zeigt

sich, daß das Hauptproblem nicht in konjunkturell bedingten Schwankungen der Arbeitslosigkeit liegt, sondern diese ein dauerhaft zu hohes Niveau aufweist, das vor allem auf strukturelle Ursachen zurückzuführen ist. Die Ende der 90er Jahre begonnene leichte Verbesserung der Arbeitsmarktsituation ist in den letzten drei Jahren zum Erliegen gekommen.

Anders stellt sich dagegen die Situation in den neuen Mitgliedstaaten dar. In den letzten drei Jahren ist in acht der zehn Ländern die Arbeitslosigkeit gesunken, nur zwei haben mit einer steigenden Quote zu kämpfen (vgl. Abbildung 2).

Neben der Arbeitslosigkeit stellt die demographische Entwicklung die größte Herausforderung an die sozialen Sicherungssysteme in Europa dar. Mit einer Geburtenhäufigkeit in der EU, die in der letzten Dekade des vergangenen Jahrhunderts zwischen 1,42 und 1,48 lag, ist eine zunehmende Alterung der Bevölkerungsstruktur unvermeidlich. Zum Vergleich: In den USA kamen in diesem Zeitraum auf jede Frau durchschnittlich zwischen 2,02 und 2,08 Neugeborene – Werte, die in kei-

Abbildung 1

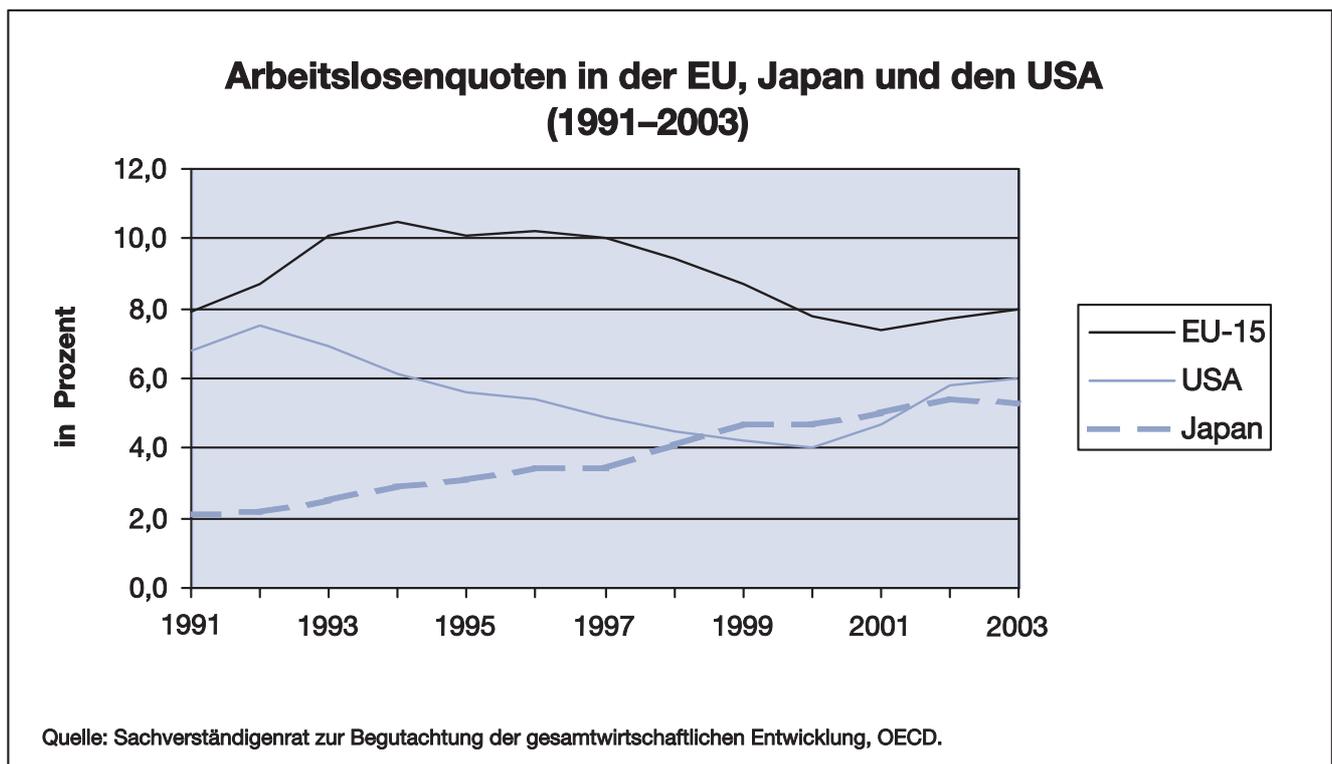
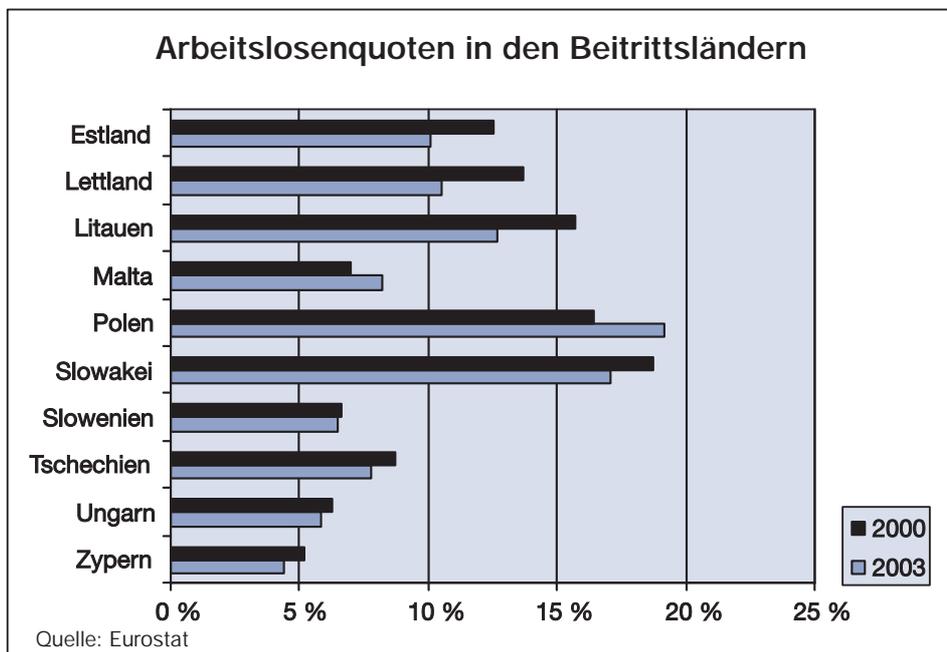


Abbildung 2



dem europäischen Land erreicht werden, die aber die Voraussetzung für eine langfristig stabile Bevölkerungsentwicklung sind. Dabei sind die Mitgliedstaaten in unterschiedlichem Ausmaß betroffen. Während etwa Frankreich und Irland im europäischen Vergleich überdurchschnittlich hohe Geburtenraten aufweisen, befindet sich neben Italien und Spanien auch Deutschland mit einer durchschnittlichen Geburtenrate von unter 1,4 am anderen Ende des Spektrums. Die langfristigen Folgen sind dramatisch: In Deutschland werden im Jahr 2050 auf 100 Personen im Alter zwischen 20 und 59 voraussichtlich 78 Personen kommen, die 60 Jahre oder älter sind.

### Politische Rahmenbedingungen – und ihre Folgen

Die sozial- und beschäftigungspolitische Kompetenz liegt grundsätzlich bei den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Dennoch hat sich als Resultat einer langjährigen Entwicklung mittlerweile ein umfassender Zuständigkeitskatalog auf Gemeinschaftsebene herausgebildet. Bis Ende der neunziger Jahre blieb die gemeinschaftliche Beschäftigungs- und Sozialpolitik jedoch eine Ansammlung von Einzelmaßnahmen. Erst 1997 wurden durch den Amsterdamer Vertrag beschäftigungspolitische Kompetenzen und die Förderung der Koordinierung nationaler Beschäfti-

gungspolitiken als Gemeinschaftstätigkeiten festgeschrieben. Die Aufnahme der „sozialen Grundrechte“ in die Präambel des EU-Vertrages (EUV) und die Verabschiedung der „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“ im Jahr 2000 verdeutlichen den wachsenden Willen der europäischen Politiker, sozial- und beschäftigungspolitische Verantwortung zu übernehmen.

Eine Harmonisierung der Beschäftigungs- und Sozialpolitik muß aus ökonomischer Sicht jedoch kritisch betrachtet werden.

Zum einen ist zu bezweifeln, daß angesichts der vorhandenen Heterogenität politische Instrumente geschaffen werden können, die in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen eine effiziente Wirkung entfalten. Zum anderen wird durch eine Gleichschaltung der effizienzfördernde Wettbewerb der Staaten um international mobiles Kapital und, begrenzt, um mobile Arbeit drastisch eingeschränkt. Sozial- und Beschäftigungspolitik sind bedeutende Wettbewerbsparameter, die zum einen als Kostenfaktor, zum anderen aber auch als Standortvorteil, z. B. durch sinkende Streikhäufigkeit und Kriminalitätsraten, von den Unternehmen wahrgenommen werden. Eine effektive Beschäftigungspolitik kann zudem dazu beitragen, Wachstumspotentiale zu erschließen. Im Wettbewerb um Kapital und Arbeit stellt eine produktive Beschäftigungs- und Sozialpolitik somit eine zentrale Entscheidungsvariable dar.

### Drängende Probleme und Handlungsempfehlungen

- **Beschäftigungspolitik**

#### *Status quo*

Auf dem Europäischen Rat von Lissabon im März 2000 gaben die EU-Staats- und Regierungschefs das Ziel vor, die Union innerhalb eines Jahrzehnts

zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Zur Umsetzung dieses ehrgeizigen Vorhabens soll u.a. die Beschäftigungsquote in der EU von 61 Prozent im Jahr 2000 auf 70 Prozent bis 2010 erhöht werden. Zur Erreichung dieses Ziels besitzt die Europäische Union zwar keine Rechtsangleichungskompetenz. Sie ist gemäß EG-Vertrag (EGV) allerdings zuständig für die „Koordination der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Verstärkung ihrer Wirksamkeit durch die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie“ (Art. 3 Abs. 1 lit. i EGV, 125–130 EGV). Als wichtigstes beschäftigungspolitisches Instrument dient die Aufstellung von Leitlinien, die Zielvorgaben für die Politik der Mitgliedstaaten beinhalten.

*Ordnungspolitische Problematik*

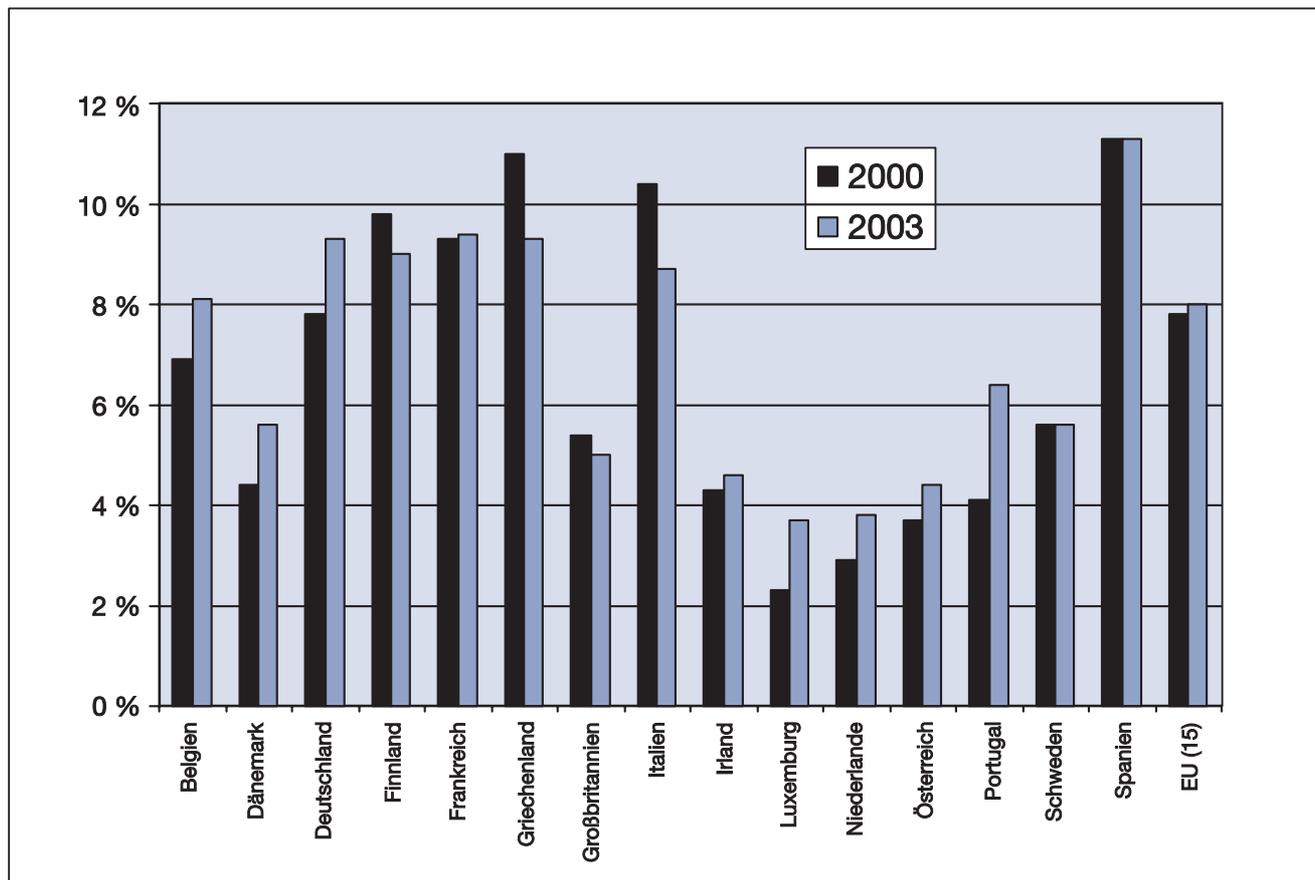
Zwar sind mit den Leitlinien der Gemeinschaft weder Sanktionsmöglichkeiten verbunden, noch ist eine Harmonisierung mitgliedstaatlicher Vorschriften zulässig (Art. 129 EGV), jedoch wird die Erreichung der beschäftigungspolitischen Ziel-

vorgaben von der EU überprüft. Dadurch tritt neben die Kontrolle der nationalen Regierungen durch die Bürger eine Kontrolle durch eine zentrale Instanz. Werden die Zielvorgaben verfehlt, schadet das der Reputation der betroffenen Regierung. Deshalb bergen die Leitlinien ein nicht zu unterschätzendes Zentralisierungspotential. Für die mitgliedstaatlichen Regierungen erhöht sich der Anreiz, durch interventionistische Eingriffe eine Verfehlung der Zielvorgaben zu verhindern.

*Lösung*

Eine Koordination der Beschäftigungspolitiken auf Gemeinschaftsebene setzt Fehlanreize und muß abgeschafft werden. Ein Blick auf die Arbeitslosenquoten in den Mitgliedstaaten zeigt, daß die nationalen Arbeitsmärkte unterschiedlich gut in der Lage sind, das Beschäftigungsproblem zu lösen (vgl. Abbildung 3).

Eine koordinierte, weitgehend vereinheitlichte Beschäftigungspolitik ist kaum in der Lage, den unterschiedlichen Anforderungen und Gegeben-



heiten der nationalen Arbeitsmärkte gerecht zu werden. Dagegen steht mit dem Wettbewerb um Kapital und Arbeit ein geeigneter Koordinierungsmechanismus zur Verfügung, der durch einen Trial-and-error-Prozeß die Herausbildung einer effizienten Beschäftigungspolitik unterstützt. Eine schlechte Sozial- und Beschäftigungspolitik führt zu einem Ansteigen der Arbeitslosigkeit, woraus hohe Lohnnebenkosten und soziale Spannungen resultieren. Damit sinkt die Attraktivität für ausländische Direktinvestitionen und einheimische Investoren wandern ab. Eine gute Sozial- und Beschäftigungspolitik wird demnach durch Zuwanderung von Produktionsfaktoren belohnt, schlechte durch Abwanderung bestraft. Darüber hinaus ermöglichen dezentrale Kompetenzen den Mitgliedstaaten, in der Beschäftigungspolitik unterschiedliche Wege zu gehen und unterschiedliche Lösungen auszuprobieren – eine wesentliche Voraussetzung für das Herausfinden optimaler institutioneller Arrangements zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

---

- **Europäischer Sozialfonds**

*Status quo*

Der Europäische Sozialfonds gründet sich auf Art. 146–148 EGV. Durch ihn sollen die berufliche Verwendbarkeit und Mobilität der Arbeitskräfte gefördert sowie die Anpassung an industrielle Wandlungsprozesse erleichtert werden. Insbesondere werden Aktionen der Mitgliedstaaten zur Verwirklichung der beschäftigungspolitischen Leitlinien durch den Fonds unterstützt. Weiterhin dient er der Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative EQUAL zur Beseitigung von Diskriminierung und Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt. Für die Jahre 2000 bis 2006 sind für den Europäischen Sozialfonds Mittel in Höhe von insgesamt 80 Mrd. Euro vorgesehen.

*Ordnungspolitische Problematik*

Der Europäische Sozialfonds ist de facto ein budgetintensives Instrument zur aktiven Beschäftigungspolitik der Europäischen Union. Er fördert eine Vielzahl von Tätigkeiten in einem diffusen Spektrum. Auf der einen Seite führt die Europäische Kommission im Rahmen des Sozialfonds in eigener Regie „innovative Maßnahmen“ wie Pilotprojekte durch, auf der anderen Seite ergänzt er die Tätigkeiten der Mitgliedstaaten. Hierdurch

entsteht eine Überlagerung der Kompetenzbereiche, die mit einem ineffizient hohen Ausgabenniveau in den geförderten Politikbereichen verbunden ist. Denn durch die Inanspruchnahme von europäischen Fördergeldern im Rahmen von Kofinanzierungsarrangements verringern sich die entscheidungsrelevanten Kosten in den Mitgliedstaaten. Daß die Mitgliedstaaten letztlich aber die Gesamtkosten inklusive der erhaltenen Fördergelder selbst tragen müssen, weil sie den Haushalt der Europäischen Union finanzieren, gerät durch die Zwischenschaltung der europäischen Ebene bei der Entscheidungsfindung aus dem Blick. Die Verantwortlichkeiten für Mittelaufbringung und Mittelverwendung fallen auseinander.

*Lösung*

Der Europäische Sozialfonds zeigt den zu hohen Zentralisierungsgrad in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik der Gemeinschaft und ist mit dem Subsidiaritätsprinzip unvereinbar. Die direkte Förderung beschäftigungs- oder sozialpolitischer Aktivitäten ist in den Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten zurückzuverlagern. Der Europäische Sozialfonds ist abzuschaffen. Damit würde auch ein Beitrag zur Verringerung des ineffizienten Mitteleinsatzes im Rahmen der europäischen Strukturpolitik geleistet.

---

- **Sozialpolitische Kompetenznormen und sozialer Dialog**

*Status quo*

Die Sozialpolitik ist Teil des Tätigkeitsbereiches der Europäischen Gemeinschaft (Art. 2 EUV, 3 EGV). Diesbezüglich weist Art. 137 EGV der Gemeinschaft eine Fülle von Kompetenzen zu. Hierzu gehört die Möglichkeit zum Erlaß von Mindestvorschriften zur Verbesserung der Arbeitsumwelt und Arbeitsbedingungen sowie von Vorschriften zu zentralen Bereichen der sozialen Sicherung, wie z. B. dem Kündigungsschutz, der sozialen Sicherung von Arbeitnehmern oder der Finanzierung von Beschäftigungsprogrammen. Gleichzeitig werden die Sozialpartner seit 1997 durch den Vertrag von Amsterdam verstärkt im Rahmen des „sozialen Dialogs“ in die Erarbeitung von Gesetzesvorhaben eingebunden (Art. 138 und 139 EGV).

Freizügigkeits- und Aufenthaltsrechte werden von den Bürgern weniger in Anspruch genommen, wenn

ihre soziale Sicherung nicht gewährleistet ist. Die Wanderarbeitnehmerverordnung (Verordnung (EWG) Nr. 1408/71) trägt dem Rechnung. Soziale Abgabepflichten und Leistungsansprüche folgen hierbei dem Beschäftigungslandprinzip.

#### *Ordnungspolitische Problematik*

Durch den Erlass von Gemeinschaftsvorschriften in den Kernbereichen der sozialen Sicherung werden wettbewerbliche Suchprozesse nach erfolgreichen Problemlösungen in den Mitgliedstaaten verhindert. Die Einbindung der Sozialpartner in die Entscheidungsvorbereitung erhöht zugleich den Einfluß von Partikularinteressen und mindert die demokratische Legitimierung von auf europäischer Ebene getroffenen Entscheidungen. Die negativen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen durch die vielfältigen Kompetenzen und Mitwirkungsmöglichkeiten der Tarifparteien in Deutschland sollten warnendes Beispiel sein.

Die Wanderarbeitnehmerverordnung erhöht die Rechtssicherheit für grenzüberschreitende Erwerbstätigkeit und trägt somit zur Mobilität des Faktors Arbeit bei. Problematisch ist jedoch die standortabhängige Verknüpfung von individuellen Abgabepflichten und öffentlichen Leistungsansprüchen. Sobald die Wanderungsentscheidung sozial- statt erwerbswirtschaftlichen Überlegungen folgt, leidet die Allokationseffizienz des Faktors Arbeit.

#### *Lösung*

Der durch Art. 137 EGV zugewiesene Kompetenzkatalog bedarf einer fundamentalen Beschneidung. Lediglich die Förderung des Erfahrungsaustausches zwischen den Mitgliedstaaten ist mit ordnungspolitischen Prinzipien vereinbar. Das durch Einbezug der Sozialpartner in die Gesetzesvorbereitung entstehende korporatistische Modell der Sozialpolitik ist abzuschaffen.

Um die Verzerrung von Wanderungsentscheidungen aufgrund sozial- statt erwerbswirtschaftlicher Erwägungen zu vermeiden, bietet es sich an, das Beschäftigungslandprinzip erst mit einer zeitlichen Verzögerung anzuwenden. Das würde bedeuten, daß wandernde Personen erst nach einer mehrjährigen Übergangsphase Ansprüche gegen die Sozialversicherungsträger des Gastlandes erwerben. Die hierdurch erzielbaren Allokationsverbesserungen des Faktors Arbeit müssen jedoch dagegen

abgewogen werden, daß auf der anderen Seite die Verwaltungskosten für die Unternehmen steigen. Diese müssen nämlich, wenn sie Arbeitnehmer aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten einstellen, auch die Anforderungen der verschiedenen Sozialversicherungsträger erfüllen.

---

#### ● **Einwanderungspolitik**

##### *Status quo*

Bei der Einwanderungsproblematik muß unterschieden werden zwischen innergemeinschaftlicher und außergemeinschaftlicher Zuwanderung. Erstere ist in letzter Zeit vornehmlich im Hinblick auf die EU-Osterweiterung ausgiebig diskutiert worden. Aus Angst vor Massenmigration aus den beitretenden mittel- und osteuropäischen Ländern wurde eine Übergangsfrist von bis zu sieben Jahren eingeräumt, die die Alt-Mitgliedstaaten gegenüber den Beitrittsländern beanspruchen können. Spätestens nach Ablauf dieser Frist genießen die Einwohner der neuen Mitgliedstaaten volle Freizügigkeit.

Für außergemeinschaftliche Zuwanderung existiert kein gemeinschaftlich einheitliches Migrationsrecht. Der Ermessensspielraum liegt im Kompetenzbereich des jeweiligen Mitgliedstaates. Bezüglich der Integration von Drittstaatenangehörigen mit langfristiger Aufenthaltsgenehmigung haben sich die Staats- und Regierungschefs im Oktober 1999 auf dem Europäischen Rat in Tampere dafür ausgesprochen, ihnen vergleichbare Rechte und Pflichten wie EU-Bürgern zuzuerkennen, z. B. das Recht auf freie Wahl des Wohnsitzes, auf Bildung und auf Ausübung einer nichtselbständigen oder selbständigen Arbeit. Diese Willensbekundung führte bislang jedoch nur zu mehreren Richtlinienvorschlägen durch die Kommission.

##### *Ordnungspolitische Problematik*

Trotz hoher Arbeitslosigkeit können in einigen Mitgliedstaaten – darunter Deutschland – in vielen Bereichen offene Stellen aufgrund fehlender Fachkräfte nicht besetzt werden. Neben einem Mangel an Menschen mit Spitzenqualifikationen fehlen ebenso Arbeitnehmer mit Fachausbildungen und Geringqualifizierte. Das Problem des Nachfrageüberhangs nach qualifizierten Arbeitnehmern wird sich in den nächsten Jahrzehnten

durch die zunehmende Alterung der Bevölkerung dramatisch zuspitzen.

### Lösung

Eine umfassende Öffnung des Arbeitsmarktes entspricht dem Interesse Europas und muß zügig umgesetzt werden. Gerade die relativ hohe Qualifikation der Zuwanderer aus den Beitrittsländern kann positive Effekte auf die Arbeitsmärkte der Altmitgliedstaaten ausüben. Eine kaum zu kontrollierende Massenmigration ist dabei – nicht zuletzt aufgrund der durch den EU-Beitritt ansteigenden ökonomischen Chancen in den neuen Mitgliedstaaten – nicht zu erwarten. Je größer das Volumen des Arbeitsmarktes und je höher die Mobilität der Menschen, desto eher können offene Stellen besetzt werden. Dies spricht auch für eine kontrollierte Öffnung des europäischen Arbeitsmarktes für Drittstaatenangehörige. Die Migration von Drittstaatenangehörigen sollte auf europäischer Ebene nach objektiven, arbeitsmarktorientierten Kriterien geregelt werden.

Arbeit und  
Soziales

Wettbewerb

Steuern

## Die Ausgangssituation

Die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften ist eines der Grundziele der Europäischen Gemeinschaft (Art. 2 EGV). Dies wurde von den europäischen Staats- und Regierungschefs im Protokoll des Europäischen Rates von Lissabon noch einmal nachdrücklich bestätigt. Die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften im Sinne einer hohen Attraktivität für Direktinvestitionen ist ohne einen intensiven Wettbewerb zwischen den Unternehmen und ohne eine adäquate Rahmenordnung nicht erreichbar. Es ist daher Aufgabe der Politik, einen stabilen Ordnungsrahmen zu schaffen, ohne dabei willkürlich in den marktwirtschaftlichen Prozeß einzugreifen. Mit der Errichtung des europäischen Binnenmarktes und den damit verbundenen vier Grundfreiheiten sind bereits notwendige Voraussetzungen geschaffen worden. Nun gilt es, noch vorhandene Defizite zu identifizieren und zu beseitigen.

## Politische Rahmenbedingungen – und ihre Folgen

Explizit quantifizierte Zielvorstellungen, wie sie durch den Lissabon-Prozeß formuliert wurden – z. B. die Erhöhung der allgemeinen Beschäftigungsquote in der EU auf 70 Prozent bis 2010 –, beinhalten die Gefahr des politischen Aktivismus. Wirtschaftliches Wachstum läßt sich jedoch nicht durch ausgabenwirksame Programme von oben verordnen. Scheinbare Erfolge müssen sonst durch hohe Beihilfevolumen teuer erkaufte werden. Massive Subventionen, die anderen Bereichen der Volkswirtschaft über das Steuersystem zusätzliche Kosten aufbürden, verfestigen nicht nur im Agrarsektor überkommene Strukturen und verhindern notwendige strukturelle Anpassungsprozesse. Die daraus resultierenden weltweiten Marktverzerrungen führen zu Effizienz- und Wohlstandsverlusten – sowohl in der Europäischen Union als auch in Drittstaaten.

Zur nachhaltigen Stärkung des Marktmechanismus bedarf es eines klar formulierten Ordnungsrahmens, der Wettbewerb zwischen den beteiligten Akteuren ermöglicht und sie zu einem gleichsam effizienten wie innovativen Handeln zwingt. Zu den zentralen Elementen eines solchen Ordnungsrahmens gehören die Gewährleistung von Rechtssicherheit, Gleichheit in der Behandlung durch den Staat, eine möglichst umfassende Liberalisierung der Märkte sowie die Verhinderung von Marktmacht.

## Drängende Probleme und Handlungsempfehlungen

### ● Freier Dienstleistungsverkehr

#### *Status quo*

Dienstleistungen sind immaterieller Natur und eng mit der Qualifikation des Anbieters verbunden. Daher ist die Erbringung von Dienstleistungen oftmals komplexen und mitgliedstaatlich unterschiedlichen rechtlichen Anforderungen unterworfen. Diese müssen aufgrund des geltenden Bestimmungslandprinzips von den Dienstleistern eingehalten werden.

Um die Verwirklichung des Binnenmarktes für Dienstleistungen weiter voranzutreiben, hat die

Kommission im Februar 2004 einen Vorschlag für eine Richtlinie unterbreitet, durch welche sowohl die Niederlassung von ausländischen Dienstleistern in einem anderen Mitgliedstaat als auch der Vertrieb von grenzüberschreitenden Dienstleistungen erleichtert werden sollen. Zum einen sieht die Richtlinie ein Verbot restriktiver einzelstaatlicher Vorschriften vor, die die Ansiedlung ausländischer Dienstleistungsanbieter erschweren. Zudem soll in jedem Mitgliedstaat eine zentrale Anlaufstelle eingerichtet werden, die für die Klärung sämtlicher Genehmigungs- und Regelungsfragen zuständig ist. Zum anderen soll durch Einführung des Herkunftslandprinzips, nach dem allein die Vorschriften desjenigen Landes für den Anbieter von Belang sind, in dem er niedergelassen ist, der grenzüberschreitende Dienstleistungsverkehr vereinfacht werden. Auch zielt die vorgeschlagene Binnenmarktrichtlinie auf eine Vereinfachung für die Entsendung von Arbeitnehmern. Bislang unterliegen Arbeitnehmer, die für die Erfüllung eines Auftrages ins Ausland delegiert werden, den dort geltenden Arbeitsbestimmungen. Im Bausektor ist für die Entsendung ausländischer Arbeitnehmer nach Deutschland sogar eine vorherige Anmeldung vorgeschrieben (§ 3 Arbeitnehmer-Entsendegesetz).

Weiterhin hat das Europäische Parlament im Februar 2004 in erster Lesung einen Richtlinienentwurf der Kommission über die Anerkennung von Berufsqualifikationen verabschiedet. Hiernach sollen in der Europäischen Union Berufsabschlüsse zum großen Teil automatisch anerkannt werden. Im Falle der Niederlassung wird dem Aufnahmemitgliedstaat jedoch die Möglichkeit gegeben, die Anerkennung von Ausbildungsnachweisen von einer Eignungsprüfung oder einem Anpassungslehrgang abhängig zu machen.

#### *Ordnungspolitische Problematik*

Der Dienstleistungssektor generiert rund 70 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und der Beschäftigung in der Europäischen Union. Dabei wird die Struktur des Sektors maßgeblich durch kleine und mittelständische Unternehmen bestimmt. Gerade diese lassen sich jedoch wegen der zusätzlichen Kosten, die durch die Erfüllung von mitgliedstaatlich unterschiedlichen Einzelvorschriften entstehen, von Niederlassungen in einem anderen Mitgliedstaat abhalten. Das von der Kommission angestrebte Verbot restriktiver Ge-

nehmigungspflichten und die Einführung zentraler Informationsstellen würden dazu beitragen, diese Vorlaufkosten zu senken.

Der grenzüberschreitende Vertrieb von Dienstleistungen erfordert meistens die Anwesenheit des Anbieters in dem Mitgliedstaat, in dem die Leistung erbracht wird. Finden die einzelnen Stufen des Produktionsprozesses in verschiedenen Mitgliedstaaten statt, so unterliegen die Anbieter auch den jeweiligen unterschiedlichen gesetzlichen Anforderungen. Hierdurch entstehen für den Dienstleister Doppelbelastungen, da er rechtliche und finanzielle Auflagen einhalten muß, ohne Rücksicht darauf, daß er vergleichbare Regelungen bereits im Niederlassungsstaat erfüllt hat. Die Doppelbelastungen entstehen vor allem, wenn das Arbeitsrecht des Aufnahmelandes auf entsandte Arbeitnehmer angewendet wird. Die Einführung des Herkunftslandprinzips und die damit einhergehende Vereinfachung der Entsendung von Arbeitnehmern würden diese zusätzlichen Kosten beseitigen.

Als zentral, sowohl für die Niederlassungsfreiheit als auch für den grenzüberschreitenden Vertrieb von Dienstleistungen, ist die Anerkennung von Berufsqualifikationen anzusehen. Erst hierdurch erlangen die Anbieter die Möglichkeit zur behinderungsfreien Nutzung ihrer Freizügigkeit.

#### *Lösung*

Die Kommission hat mit ihren beiden Richtlinienentwürfen den richtigen Weg eingeschlagen. Die Anwendung des Herkunftslandprinzips und die Anerkennung von Berufsqualifikationen öffnen den Gemeinschaftsmarkt für Dienstleistungen. Durch Maßnahmen der Verwaltungvereinfachung und dem Verbot einzelstaatlicher restriktiver Anforderungen sinken die Vorlaufkosten für die Unternehmen und steigt die Rechtssicherheit. Die Forderungen nach weitreichenden Ausnahmen von der Liberalisierung und der Erhaltung nationaler Schutzvorschriften für einzelne Branchen, wie sie von verschiedenen Interessengruppen verlangt werden, sind strikt abzulehnen.

---

#### ● Verbraucherschutz

##### *Status quo*

Die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft im Bereich des Verbraucherschutzes sind

inhaltlich begrenzt und den Verbraucherschutzpolitiken der Mitgliedstaaten strukturell nachgeordnet. Verbindliche Maßnahmen zur Rechtsangleichung kann die Gemeinschaft nur als Teil der Binnenmarktpolitik erlassen (Art. 153 Abs. 3 lit. a EGV). Liegt kein Binnenmarktbezug vor, ist die Gemeinschaft auf Maßnahmen zur Unterstützung, Ergänzung und Überwachung der mitgliedstaatlichen Politiken beschränkt (Art. 153 Abs. 3 lit. b EGV). Neben diese begrenzten Handlungskompetenzen tritt nach Art. 153 Abs. 2 EGV die Pflicht der Gemeinschaft, Belange des Verbraucherschutzes im Zusammenhang mit der Verfolgung anderer Vertragsziele zu berücksichtigen (sogenannte „Querschnittsklausel“). Zusätzlich verpflichtet Art. 95 Abs. 3 EGV alle europäischen Institutionen bei Maßnahmen der Rechtsangleichung ausdrücklich auf ein „hohes Verbraucherschutzniveau“.

#### *Ordnungspolitische Problematik*

Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß eine auf Privatautonomie und Wettbewerb aufbauende Wirtschaftsordnung dem einzelnen Verbraucher durch die Einräumung wirtschaftlicher und rechtlicher Handlungsspielräume (Abschluß- und Inhaltsfreiheit bei Verträgen) bereits ein ausreichendes Maß an wirtschaftlicher Selbstbestimmung ermöglicht. Privatautonomie und freier Wettbewerb sind als konstitutive Elemente des Verbraucherschutzes zu sehen. Staatliche Eingriffe sind nur in solchen Bereichen gerechtfertigt, in denen – wie z. B. im Bereich der Lebensmittelkontrolle – eine selbstbestimmte Marktteilnahme durch diese Elemente allein nicht gewährleistet ist. Ausgehend von diesen Überlegungen ist Verbraucherschutz so zu verstehen, daß er den einzelnen weder bevormunden noch konkrete Marktergebnisse vorschreiben darf. Vielmehr geht es darum, die Grundlage für rationale und autonome Entscheidungen des Verbrauchers sicherzustellen.

Soweit daher verbraucherschützende Normen für Transparenz sorgen und den Verbrauchern das Vertrauen vermitteln, auch außerhalb ihres Heimatlandes ein verlässliches Mindestmaß an Schutz vorzufinden, können sie die grenzüberschreitende Nachfrage stimulieren und damit die „passive“ Seite der Waren- und Dienstleistungsfreiheit stärken. Übermäßig restriktive Regelungen hemmen dagegen die wirtschaftliche Dyna-

mik und beschränken die wirtschaftliche Entscheidungsfreiheit der Verbraucher.

Diesem Verständnis von Verbraucherschutz als Element der europäischen Binnenmarktpolitik unter Berücksichtigung der Freiheitsrechte des einzelnen wird die EG-Verbraucherschutzpolitik nur zum Teil gerecht.

Im Ansatz richtig ist zunächst die in Art. 153 Abs. 3 lit. a EGV geregelte Koppelung verbraucherschutzbezogener Maßnahmen an einen konkreten Binnenmarktbezug. Diese Koppelung betont die Funktion des Verbraucherschutzes als Instrument zur Verwirklichung des Binnenmarktes und beschränkt verbraucherschützende Maßnahmen richtigerweise auf marktkomplementäre Mittel. Erforderlich ist jedoch, daß das Erfordernis eines konkreten Binnenmarktbezugs in der Praxis strikt beachtet wird. Verbraucherschutzbezogene Maßnahmen dürfen auf der Grundlage der Binnenmarktklausel nur dann erlassen werden, wenn sie tatsächlich – und nicht nur vorgeschoben – bestehende Hindernisse für den innergemeinschaftlichen Handel beseitigen oder spürbaren Wettbewerbsverzerrungen abhelfen. Die bloße Feststellung von Unterschieden zwischen den nationalen Vorschriften und die abstrakte Gefahr von Beeinträchtigungen der Grundfreiheiten oder die Möglichkeit von Wettbewerbsverzerrungen genügen hierfür nicht.

Im Ganzen entbehrlich ist dagegen die der Gemeinschaft in Art. 153 Abs. 3 lit. b EGV eingeräumte binnenmarktunabhängige Unterstützungs-, Ergänzungs- und Überwachungskompetenz. Maßnahmen zur inhaltlichen Unterstützung, Ergänzung oder Überwachung der mitgliedstaatlichen Verbraucherschutzpolitiken sind von einer selbständigen Gemeinschaftspolitik in der Praxis kaum (gerichtlich kontrollierbar) abgrenzbar. Durch diese unklaren tatbestandlichen Voraussetzungen und den Verzicht auf einen konkreten Binnenmarktbezug bildet die Vorschrift ein Einfallstor für inhaltlich unbestimmte verbraucherpolitische Harmonisierungsmaßnahmen und verwischt die Aufgabenverteilung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten.

Neben der rechtlichen Ausgestaltung des europäischen Verbraucherschutzes ist auch die tatsächliche Umsetzung der Verbraucherpolitik

durch die Europäische Kommission zu kritisieren. Viele der in jüngster Zeit vorgestellten Vorhaben stehen in offenem Widerspruch zu dem von der Kommission selbst formulierten Ziel eines angemessenen und an der Lebenspraxis orientierten Verbraucherschutzes. Dies zeigt exemplarisch der Entwurf einer Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel (KOM 2003/424 endg.), der unter anderem allgemein gehaltene Aussagen zum körperlichen Wohlbefinden wie z. B. „... hilft, die natürlichen Abwehrkräfte Ihres Körpers zu stärken“ pauschal verbietet und spezifische gesundheitsbezogene Werbeaussagen wie z. B. „Kalzium verbessert die Knochendichte“ nur nach Zulassung durch die EU-Kommission gestattet. Dieses bürokratische Regelwerk ist ein Paradebeispiel wettbewerbsfeindlicher Überregulierung und spricht im Ergebnis dem einzelnen Verbraucher die Fähigkeit einer eigenständigen Urteilsbildung ab.

#### *Lösung*

Aufgabe des europäischen Gesetzgebers ist es nicht, mitgliedstaatliche Verbraucherschutzregelungen zu „europäisieren“, sondern dem freien Waren- und Dienstleistungsverkehr auch gegenüber nationalen Vorschriften Geltung zu verschaffen. Aspekte des Verbraucherschutzes sollten daher – wie im EG-Vertrag im Grundsatz vorgesehen – ausschließlich im Rahmen der Binnenmarktverwirklichung verfolgt werden. Hierzu ist es erforderlich, daß die diesbezüglichen Regelungen des EG-Vertrages von den europäischen Institutionen, insbesondere von der Europäischen Kommission, ernst genommen und strikt beachtet werden. Kontraproduktiv ist dagegen die in ihrem Regelungsgehalt unbestimmte und unklare gemeinschaftsrechtliche „Ergänzungskompetenz“.

---

#### ● **Daseinsvorsorge**

##### *Status quo*

Zwar wurden im Zuge der Entwicklung des Binnenmarktes Handelsbarrieren zwischen den Mitgliedstaaten weitgehend überwunden. Im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, der sogenannten Daseinsvorsorge, überwiegen hingegen bis heute mitgliedstaatliche Entscheidungen. Hiervon ausgenommen sind lediglich die großen, netzgebun-

denen Branchen wie Telekommunikation, Postdienste, Verkehr und Energie, deren Märkte im Einklang mit dem europäischen Wettbewerbsrecht bereits weitgehend liberalisiert worden sind. Leistungen der Daseinsvorsorge unterliegen zwar grundsätzlich den Wettbewerbsregeln des Binnenmarktes. Ausnahmen von den Wettbewerbsregeln sind nur insoweit zulässig, als deren Anwendung die Erfüllung der Leistungen der Daseinsvorsorge rechtlich oder tatsächlich verhindert (Art. 86 Abs. 2 EGV). Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten bei der Gestaltung des Leistungsangebots ist jedoch umstritten. Mitgliedstaaten, die eine nationale Autonomie in diesem Bereich fordern – darunter auch Deutschland – berufen sich auf Art. 36 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und auf Art. 16 EGV, in denen eine gemeinsame Verantwortung für die Daseinsvorsorge festgeschrieben ist. In ihrem Grünbuch im Mai 2003 zu „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ befaßt sich die Europäische Kommission mit Alternativen zur Neustrukturierung der Rollenverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten. Die Kommission beabsichtigt, eine Diskussion darüber zu entfachen, inwieweit die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren dieser Dienste zukünftig im Rahmen europäischer Gesetze festgelegt werden sollten.

##### *Ordnungspolitische Problematik*

Nach allgemeinem Verständnis umfaßt die Daseinsvorsorge Leistungen des täglichen Grundbedarfs, die der unmittelbaren Organisation des täglichen Lebens dienen und im Interesse der Allgemeinheit erbracht werden, z. B. Wasserversorgung, soziale Dienste oder Abfallwirtschaft. Insofern es sich dabei um (lokale) öffentliche Güter handelt oder gesellschaftliche Verteilungsziele, d. h. Versorgungsziele beim Zugang zu diesen Leistungen, eine Rolle spielen, sind staatliche Eingriffe in das Marktgeschehen unvermeidbar.

Leistungen der Daseinsvorsorge orientieren sich häufig an regionalen Bedürfnissen. Durch den engeren Kontakt zu den Leistungsempfängern können lokale Gebietskörperschaften besser den regionenspezifischen Erfordernissen Rechnung tragen, als dies eine übergeordnete Instanz vermag. Dies betrifft sowohl die Orientierung an den Präferenzen der Leistungsempfänger als auch

die Kontrolle der Leistungsanbieter. Nach dem Subsidiaritätsprinzip empfiehlt sich demnach eine regionale Kompetenzzuweisung bezüglich der Entscheidung über Art, Menge und Kontrolle der Leistung. Die kommunale Autonomie hat in der Bundesrepublik jedoch sowohl bei den privaten als auch den öffentlichen Anbietern der Daseinsvorsorge zu effizienzmindernden Monopolstrukturen und protektionistischer Marktabschottung geführt. Dies wird von ihnen im allgemeinen durch die Existenz natürlicher Monopole, d. h. Märkte, auf denen nur ein Unternehmen existenzfähig ist, begründet. Jedoch auch im Fall eines natürlichen Monopols können auf der Ebene der Vertragsvergabe die wettbewerbspolitischen Maßstäbe des Wettbewerbsrechts angewendet werden.

#### *Lösung*

Die Organisation der Daseinsvorsorge darf den Wettbewerbsregeln nicht entzogen werden. Es ist geboten, die Auflösung von Monopolen auch bei Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen, weiter voranzutreiben. Liberalisierungspotentiale müssen konsequent aufgedeckt und genutzt werden.

---

### ● Wettbewerbs- und Industriepolitik

#### *Status quo*

Die Wettbewerbsregeln der Europäischen Gemeinschaft werden im wesentlichen durch die Art. 81 bis 90 EGV und die Fusionskontrollverordnung (Verordnung (EWG) Nr. 4064/89) festgelegt. Die Kommission trägt als „Hüterin der Verträge“ unabhängig von den Weisungen der Regierungen der Mitgliedstaaten für die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts Sorge. Dabei verfügt sie über erhebliche Befugnisse zur Untersagung wettbewerbswidriger Praktiken. Die von ihr verhängten Geldbußen können bis zu 10 Prozent des weltweiten Umsatzes des betreffenden Unternehmens betragen.

In einem Brief an den Präsidenten des Europäischen Rates und an den Vorsitzenden der EU-Kommission forderten die Regierungschefs von Frankreich, England und Deutschland nach ihrem Berliner Spitzentreffen im Februar 2004 die Ernennung eines Vize-Präsidenten der Kommission, der ausschließlich für Fragen der Wirt-

schaftsreform zuständig sein soll. Ausgestattet mit hervorgehobenen Mitspracherechten, soll er die Lissabon-Agenda vorantreiben und gegenüber den Kommissaren eine Koordinierungsfunktion ausüben. Die Bündelung von wettbewerbs- und industriepolitischen Kompetenzen führe so zu rascheren Strukturreformen und einer unternehmensfreundlicheren Politik und setze somit neue Wachstumsimpulse.

#### *Ordnungspolitische Problematik*

Die Aufgabe der Wettbewerbspolitik ist es, durch Gestaltung eines freiheitlichen Ordnungsrahmens den Wettbewerb als Instrument der Selbststeuerung des Marktprozesses sicherzustellen. Im Gegensatz hierzu sieht die Industriepolitik die gezielte politische Einflußnahme auf Einzelakteure des Marktgeschehens vor. Die unterschiedliche Ausrichtung der beiden Herangehensweisen erlaubt keine Bündelung beider Kompetenzen in der Hand eines Kommissars. Was einzelnen Unternehmen hilft, kann volkswirtschaftlich überaus schädlich sein. Zudem eröffnet die Ernennung eines „Superkommissars“ weitreichende Möglichkeiten für eine dirigistische und interventionistische Wirtschaftspolitik. Eine sinnvolle Industriepolitik kann nur darin bestehen, Verstöße von Unternehmen gegen den Wettbewerb zu ahnden und zu verhindern. Diese Aufgabe jedoch sollte unabhängigen Kartellbehörden obliegen.

#### *Lösung*

Von der Ernennung eines Vize-Präsidenten der Kommission mit gebündelten Kompetenzen in den Bereichen Wettbewerbs- und Industriepolitik ist dringend abzuraten.

---

### ● Kartellverfahren

#### *Status quo*

Die Europäische Kommission legte im Mai 1999 ihr Weißbuch über die Modernisierung der Vorschriften zu Kartellvereinbarungen und dem Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung (Art. 81 und 82 EGV) vor. Der darauf folgende Verordnungsentwurf wurde vom Ministerrat im November 2002 verabschiedet. Damit ist beschlossen, daß ab dem 1. Mai 2004 im Kartellrecht der Europäischen Union ein Legalausnahmesystem in Kraft tritt. Bisher unterlagen geplante Kartellabsprachen von Unternehmen, die den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen könn-

ten (Zwischenstaatlichkeitsklausel), der Anmeldepflicht bei der Europäischen Kommission, die das Vorhaben auf Zulässigkeit überprüfte. Die große Anzahl von Kartellfällen war jedoch von der Kommission kaum zu bewältigen. Nach dem neuen Legalausnahmesystem müssen die Unternehmen selbst einschätzen, ob ihre Vorhaben die Voraussetzungen für eine Freistellung vom Kartellverbot erfüllen. Eine Anmeldung bei der Kommission ist nur noch im Zweifelsfall erforderlich. Eine unabhängige europäische Kartellbehörde existiert nicht.

#### *Ordnungspolitische Problematik*

Die durch das Legalausnahmesystem eintretenden Veränderungen sind wettbewerbspolitisch riskant. Zum einen sind erhebliche Zweifel angebracht, inwieweit die Unternehmen in der Lage sind, die Zulässigkeit ihrer Kartelle eigenständig zu beurteilen, da hierzu detaillierte Marktdaten benötigt werden. Auch ist zu erwarten, daß unzulässige Kartelle zukünftig häufiger nicht erkannt werden. Eine Erhöhung der Bußgelder als Gegenmaßnahme kann nicht empfohlen werden, da hierdurch die Rechtsunsicherheit für die Unternehmen nur noch verstärkt würde.

Zum anderen bleibt das Hauptdefizit des europäischen Kartellverfahrens, die Unterwerfung des Wettbewerbsschutzes unter politisch-diskretionäre Entscheidungen, aufgrund der Zuständigkeit der Kommission weiterhin bestehen. Die hierdurch entstehenden industriepolitischen Tendenzen sind um so kritischer zu beurteilen, je mehr Entscheidungskompetenzen auf die europäische Ebene verlagert werden. Gerade im Kartellrecht, nach dem alle wettbewerbsbeschränkenden Vereinbarungen, die den zwischenstaatlichen Handel beeinträchtigen könnten, nach Gemeinschaftsrecht beurteilt werden sollen, zeigt sich eine bedenkliche Zentralisierungsentwicklung. Denn durch die Zwischenstaatlichkeitsklausel werden nationale Kartellbehörden zunehmend auf lokal oder regional tätige Akteure beschränkt.

#### *Lösung*

Das Legalausnahmesystem muß zurückgenommen und die Kompetenz zur Genehmigung von Kartellen an eine unabhängige Instanz delegiert werden. Hierzu bietet sich die Einrichtung eines europäischen Kartellamtes an. Um zu verhindern, daß eine

weitere Mammut-Behörde entsteht und zur Wahrung des Subsidiaritätsprinzips empfiehlt sich eine enge Zusammenarbeit des europäischen Kartellamtes mit den nationalen Wettbewerbsbehörden.

#### ● Agrarsubventionen

##### *Status quo*

Die Gemeinsame Agrarpolitik stellt traditionell den größten Ausgabenblock des EU-Etats dar, in den im Jahr 2002 mit 46,6 Mrd. Euro ca. 47 Prozent der Gesamteinnahmen flossen.

Im Sommer 2003 wurden mit Durchführung der in der Agenda 2000 festgelegten Reformschritte tiefgreifende Veränderungen vorgenommen. Am 29. September 2003 verabschiedete der Rat eine Reihe von Verordnungen zur Entkoppelung der Subventionszahlungen vom Produktionsvolumen. In Zukunft erhalten die landwirtschaftlichen Betriebe jeweils nur noch eine einzige Zahlung, die grundsätzlich nicht an die Erzeugung, sondern an Auflagen, z. B. im Bereich Umweltschutz oder Lebensmittelsicherheit, gebunden sind. Die Betriebe sind verpflichtet, ihre Anbauflächen landwirtschaftlich und ökologisch zu pflegen. Bei Nichteinhaltung der Auflagen können die Zuzahlungen gekürzt werden. Gleichzeitig werden die Direktzahlungen an Großbetriebe systematisch zurückgefahren. Hiernach sollen alle Direktzahlungen, die einen festgelegten Höchstbetrag überschreiten, jährlich um bestimmte Prozentsätze gekürzt werden. Nach der interinstitutionellen Vereinbarung und finanziellen Vorausschau der EU bis 2006 kommt es jedoch nicht zu einer wesentlichen Senkung der Subventionszahlungen. Vielmehr soll das Gesamtvolumen auf dem Niveau des Jahres 2000 stabilisiert werden. Um eine Stilllegung von Produktion zu vermeiden, ist es den Mitgliedstaaten zudem gestattet, unter festgelegten Bedingungen weiterhin produktionsabhängige Beihilfen zu leisten. Auch genehmigte die Kommission im Dezember 2003 eine Verordnung, nach der die Mitgliedstaaten ohne vorherige Genehmigung durch die Kommission Beihilfen im Agrarsektor gewähren dürfen.

Das Interventionssystem, nach dem einzelne Produkte bis zu einer bestimmten Abgabemenge zu Festpreisen von der Union aufgekauft werden, wird im wesentlichen beibehalten, auch wenn bei vielen Produkten die Interventionspreise gesenkt werden.

### *Ordnungspolitische Problematik*

Die Abhängigkeit der Subventionszahlung von der Produktionsmenge hat in der Vergangenheit zu immenser Überproduktion von landwirtschaftlichen Produkten geführt. Dieses Problem sollte im Rahmen der Agrarreform mit der Entkopplung beseitigt werden. Die zahlreichen Entkopplungsausnahmen und die Beibehaltung von garantierten Abnahmemengen von Agrarerzeugnissen zu Interventionspreisen zeugen jedoch nicht von einem grundlegenden Paradigmenwechsel in der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union.

Vielmehr ist zu erwarten, daß auch zukünftig große Mengen an unverkäuflichen Agrarüberschüssen von der EU aufgekauft werden müssen und anschließend auf den Weltmärkten angeboten werden. Damit bleibt die ökonomisch fragwürdige Einmischung der Politik in die Produktionsentscheidungen der Landwirte bestehen. Dies verzerrt erheblich den globalen Wettbewerb und benachteiligt vor allem Produzenten aus Entwicklungsländern. Da auch das Gesamtvolumen der Subventionen nicht drastisch gesenkt wird, bleibt es bei der ökonomisch ineffizienten Manifestierung des überdimensionierten europäischen Landwirtschaftssektors. Innerhalb der Europäischen Union kommt es dabei zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen, da die Produzenten der mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer für einen Übergangszeitraum bis zum Jahr 2013 nur einen Bruchteil der Direktzahlungen erhalten werden, die ihren Konkurrenten in den Altmitgliedstaaten zustehen. Aber auch auf der Nachfrageseite führt die Subventionspolitik vor allem in den Beitrittsländern zu Wohlstandsverlusten, da deren Einbezug in den protektionistischen EU-Raum zu einer Erhöhung der dortigen Lebensmittelpreise führen wird.

### *Lösung*

Die Subventionszahlungen verhindern den notwendigen strukturellen Wandel in der europäischen Agrarwirtschaft und müssen daher schrittweise abgebaut werden. Die aus dem Interventionssystem resultierenden Exportsubventionen, mit denen die Preise von EU-Produkten künstlich auf das Weltmarktniveau gedrückt werden, führen zudem zu Verzerrungen des internationalen Handels. Eine Abschaffung des Interventionssystems ist dringend anzuraten.

Arbeit und  
Soziales

Wettbewerb

Steuern

## Die Ausgangssituation

Die Europäische Union besitzt eine föderale Struktur. Diese führt zu einem Wettbewerb zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften, die ihre Steuerpolitik als ein Instrument einsetzen können, um mobile Produktionsfaktoren anzulocken. Unproduktive staatliche Tätigkeit wird durch den Abfluß von Kapital bestraft, eine Verbesserung der Standortbedingungen durch einen Zufluß belohnt. Der Steuerwettbewerb dient somit als Indikator für sinnvolle Standortpolitik und ermöglicht den Bürgern die Kontrolle und Bewertung des staatlichen Handelns. Der Steuerwettbewerb kann jedoch seine positiven Wirkungen nur bei einer entsprechenden Wettbewerbsordnung für den Wettbewerb der Staaten entfalten.

## Politische Rahmenbedingungen – und ihre Folgen

Die steuerpolitischen Kompetenzen der Europäischen Union beschränken sich auf die Regelsetzung für die Steuerpolitik der Mitgliedstaaten. Anders als bei den indirekten Steuern (Art. 93 EGV) besitzt die Europäische Union bei den direkten Steuern keine ausdrückliche Harmonisierungsermächtigung. Zwar kann sie sich auf vereinzelte Rechtsgrundlagen wie die Binnenmarkt-Kompetenz berufen, ihr Handlungsspielraum unterliegt jedoch sehr engen Grenzen. Das Nebeneinander unterschiedlicher Steuersysteme führt zu einer beträchtlichen Komplexität des Steuerrechts und erhöht die Rechtsunsicherheit. Um im Wettbewerb bestehen zu können, versuchen die Unternehmen ihre individuelle Steuerlast zu minimieren. Die betriebswirtschaftlich sinnvollen, volkswirtschaftlich aber unproduktiven Anstrengungen der Steuervermeidung und -optimierung führen zu Fehlallokationen: Viele Unternehmen zahlen ihre Steuern nicht in den Ländern, in denen ihre Wertschöpfung erfolgt und in denen sie entsprechend die öffentliche Infrastruktur nutzen. Gleichzeitig haben die verschärften Kontrollen der durch Gewinnverlagerungen benachteiligten Staaten höhere Erhebungskosten zur Folge.

## Drängende Probleme und Handlungsempfehlungen

### ● **Steuerwettbewerb bei der Unternehmensbesteuerung**

#### *Status quo*

Die durchschnittlichen Gewinnsteuersätze für Körperschaften variierten im Jahr 2001 zwischen 10 Prozent in Irland bis hin zu 40,25 Prozent in Italien. Der sich daraus ergebende Steuerwettbewerb wird sich durch den Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder noch verstärken. Zentral für die Komplexität des Steuerrechts sind jedoch nicht die unterschiedlichen Steuersätze, sondern die divergierenden Bemessungsgrundlagen, die nach den jeweiligen nationalen Bestimmungen ermittelt werden. Zur Vermeidung von Doppelbesteuerungen existieren zudem allein zwischen den Mitgliedstaaten der Union über 100 Doppelbesteuerungsabkommen.

#### *Ordnungspolitische Problematik*

Die Komplexität des Steuerrechts eröffnet Möglichkeiten zur Reduzierung der Steuerlast durch Steuervermeidungsstrategien. Das hat fatale Folgen für die Qualität des mitgliedstaatlichen Steuerwettbewerbs. Territoriale Gewinnverlagerungen, z. B. durch die Errichtung von Tochtergesellschaften in Niedrigsteuerrändern, führen dazu, daß die Nutzung von Standortleistungen von der Steuerleistung getrennt wird. Wenn die Staaten jedoch nicht davon ausgehen können, aufgrund besserer Standortleistungen auch höhere Steuereinnahmen zu erzielen, dann verliert der Steuerwettbewerb seine effizienzsteigernde Wirkung.

#### *Lösung*

Die Stärkung eines produktiven Steuerwettbewerbs kann nur durch die Verknüpfung zwischen den Standortleistungen, die von den Unternehmen in Anspruch genommen werden, und den zu erbringenden Steuerzahlungen erreicht werden. Es empfiehlt sich das Prinzip des konsolidierten Gewinns. Hierbei wird der steuerliche Gewinn eines international tätigen Unternehmens nicht mehr in jedem Mitgliedstaat separat ermittelt, sondern als konsolidierter Gewinn aller Unternehmensteile auf dem Gebiet der Europäischen Union. Als Bemessungsgrundlage der Unternehmensbesteuerung dient der jeweilige Anteil des

konsolidierten Gewinns, der die Nutzung von Standortleistungen in den einzelnen Mitgliedstaaten widerspiegelt. Das erfordert die EU-weite Harmonisierung der Bemessungsgrundlage. Dies schränkt den Steuerwettbewerb nicht ein, da die Festlegung der Steuersätze den Mitgliedstaaten überlassen bleibt.

### ● **Umsatzbesteuerung**

#### *Status quo*

Das derzeitige Umsatzsteuersystem der europäischen Union basiert auf zwei tragenden Prinzipien. Dies ist zum einen das sogenannte Bestimmungslandprinzip, das besagt, daß alle im Binnenmarkt gehandelten Güter grundsätzlich nur im Importland mit Mehrwertsteuer belegt werden. Diese Regelung hat zur Folge, daß zwischenstaatliche Lieferungen für den Exporteur de facto umsatzsteuerfrei sind; nur für inländische Verkäufe fällt Umsatzsteuer an. Das zweite Prinzip ist das sogenannte Vorsteuerabzugsverfahren. Nach diesem Verfahren führen die Unternehmen die von ihren Kunden bezahlte Umsatzsteuer an das Finanzamt ab und bekommen die Umsatzsteuer erstattet, die sie an die Lieferanten der Vorprodukte gezahlt haben. Eine Erstattung der Umsatzsteuer erfolgt dabei unabhängig davon, ob der Lieferant die von seinen Vorlieferanten erhaltene Umsatzsteuer seinerseits (schon) an das Finanzamt abgeführt hat oder nicht. Voraussetzung für die Erstattung ist lediglich, daß eine ordnungsgemäße Rechnung samt Umsatzsteuerausweis vorgelegt werden kann.

#### *Ordnungspolitische Problematik*

Die Kombination von Bestimmungslandprinzip und Vorsteuerabzugsverfahren eröffnet zahlreiche Betrugsmöglichkeiten. Von besonderer Bedeutung sind dabei sogenannte „Umsatzsteuerkarusselle“. Bei diesen Geschäften nutzen Betrüger die Schwächen beider Verfahren gezielt aus. Basis der Betrügereien ist in der Regel eine Erschleichung von Vorsteuererstattungen für umsatzsteuerpflichtige Lieferungen im Inland, die durch steuerfreie Verschiebungen ins Ausland verschleiert werden. Der Ablauf ist wie folgt: Ein inländischer Unternehmer liefert Wirtschaftsgüter steuerfrei an einen Vertragspartner ins europäische Ausland. Dieser liefert die Ware – ebenfalls

steuerfrei – zurück an einen inländischen Scheinunternehmer, der die Ware wiederum an das Ausgangsunternehmen verkauft. Für diese letzte – steuerpflichtige – Lieferung stellt der Scheinunternehmer zwar eine ordnungsgemäße Rechnung samt Umsatzsteuer aus, führt die Umsatzsteuer aber nicht an das Finanzamt ab. Das Ausgangsunternehmen kassiert sodann unter Vorlage der Rechnung die Vorsteuer vom Finanzamt. Wenn das Finanzamt die Mehrwertsteuer bei dem Scheinunternehmer eintreiben will, haben sich alle beteiligten Unternehmen in der Regel bereits aufgelöst. Die finanziellen Schäden durch Umsatzsteuerkarusselle sind enorm. Nach Schätzungen des Bundesrechnungshofs werden europaweit im Rahmen von Karussellgeschäften jährlich 12 Mrd. Euro Umsatzsteuer hinterzogen.

Die Verhinderung von Steuerbetrug ist ein zentrales ordnungspolitisches Anliegen. Denn staatliche Steuererhebung ist nur dann gerechtfertigt, wenn eine gleichmäßige, willkürfreie Durchsetzung des Steuerrechts gewährleistet ist. Dies gilt um so mehr, wenn Steuern nicht nur im Einzelfall hinterzogen werden, sondern international organisierte Betrüger die Gemeinschaft gezielt schädigen.

#### *Lösung*

In Wissenschaft und Politik werden verschiedene Modelle zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetruges diskutiert. Viele dieser Modelle, wie beispielsweise das vom rheinland-pfälzischen Finanzminister Gernot Mittler vorgeschlagene Modell, setzen bei einer Reform des Vorsteuer-

abzugsverfahrens an. Der Vorteil eines solchen Vorgehens wäre, daß neben internationalen Umsatzsteuerkarussellen auch die herkömmlichen nationalen Formen des Umsatzsteuerbetruges wirksam bekämpft werden könnten. Ein anderer, speziell auf die Bekämpfung von Karussellieferungen zugeschnittener Weg wäre, durch eine Umstellung des Bestimmungslandprinzips auf das sogenannte Ursprungslandprinzip die verschleiernenden steuerfreien Warenverschiebungen ins Ausland zu erschweren. Bei einer Umstellung auf das Ursprungslandprinzip wäre der Mehrwert jeder Warenlieferung schon im Produktions- bzw. Exportland umsatzsteuerpflichtig. Steuerfreie Karussellieferungen ins Ausland wären dann nicht mehr möglich. Eine europaweite Einführung des Ursprungslandprinzips setzt jedoch – wie auch die Umsetzung der meisten übrigen Reformmodelle – eine einstimmige Entscheidung im Ministerrat voraus. Die Einstimmigkeitsregel ermöglicht es damit denjenigen Staaten, die im gemeinschaftsinternen Handel einen Netto-Importüberschuß erzielen und damit überdurchschnittlich von der gegenwärtigen Regelung profitieren, eine sinnvolle Reform zu blockieren. Dieses Problem kann nur durch den Übergang auf Mehrheitsentscheidungen im Bereich der indirekten Steuern gelöst werden. Ausdrücklich ausgenommen werden sollte jedoch die Festlegung der Steuersätze. Deren Festlegung muß den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, da andernfalls eine Zentralisierung von Kompetenzen droht, die einen produktiven Steuerwettbewerb verhindert.