

Binnenmarktpolitik

Arnd Busche

Nach der politischen Einigung der Mitgliedstaaten wurde die Dienstleistungsrichtlinie von Parlament und Rat im Dezember 2006 verabschiedet.¹ Damit wurde ein gerade auch von den Mitgliedstaaten intensiv begleiteter Rechtsetzungsprozess abgeschlossen. Die Richtlinie, die die Erleichterungen des grenzüberschreitenden Angebotes von Dienstleistungen zum Ziel hat, muss von den Mitgliedstaaten bis Ende 2009 umgesetzt werden. Ähnlich kontrovers wie die Dienstleistungsrichtlinie wird in Deutschland und auch in anderen Mitgliedstaaten die Liberalisierungspolitik der Kommission im Postsektor diskutiert. Parallel zu ihren aktuellen Rechtsetzungsaktivitäten entwickelt die Kommission ihre zukünftige Binnenmarktpolitik. Auch auf Grundlage einer aktuellen Studie über die ökonomischen Auswirkungen des Binnenmarktes sowie einer von der Kommission durchgeführten öffentlichen Konsultation werden Überlegungen zur künftigen Ausrichtung der Binnenmarktpolitik angestellt.

Umsetzung der Binnenmarktrichtlinien: Defizite weiter gesunken

Im Hinblick auf die Umsetzung der Binnenmarktrichtlinien vermeldet die Kommission im abgelaufenen Berichtsjahr *Positives*. Aus dem aktuellen Binnenmarktanzeiger geht hervor, dass die Mitgliedstaaten zu keinem anderen Zeitpunkt bessere Ergebnisse vorweisen konnten als Ende des Jahres 2006.² Im Durchschnitt müssen lediglich 1,2 Prozent aller Binnenmarktrichtlinien in nationales Recht transformiert werden. Die entsprechende Quote betrug im Juli 2006 noch 1,9 Prozent. Das durchschnittliche Umsetzungsdefizit konnte insofern erstmals unter den Zwischenzielwert von 1,5 Prozent gesenkt werden, den die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2001 vereinbart hatten. Lediglich vier EU-Mitglieder verfehlen das 1,5 Prozent-Zwischenziel noch deutlich (Portugal 2,9%, Griechenland 2,8%, Luxemburg 2,6% und Italien 2,2%). An der Spitze stehen Dänemark und Litauen mit einem Defizit von lediglich 0,3 Prozent. Deutschland hat derzeit 17 Richtlinien noch nicht in nationales Recht umgesetzt und weist mit 1,0 Prozent ebenfalls einen Wert auf, der deutlich unterhalb des Zwischenziels liegt.

Positiv ist, dass alle Länder ihren Umsetzungsrückstand verringern konnten. Hier ragen insbesondere Italien bzw. Tschechien heraus, die ihre Umsetzungsrückstände in den letzten 6 Monaten um 26 (Italien) bzw. 22 Richtlinien (Tschechien) senken konnten. Die sog. Fragmentierungsquote, d.h. der Anteil der Richtlinien, der in mindestens einem Mitgliedsland noch nicht umgesetzt wurde und der insofern Maß für die rechtliche Unvollkommenheit des Binnenmarktes ist, beträgt derzeit 7 Prozent. Im Jahr zuvor lag dieser Wert noch bei 10 Prozent. Die Kommission nennt zwei Gründe, die zu dieser positiven Bilanz beitragen: Zum einen stellt sie fest, dass im abgelaufenen Zeitraum weniger Richtlinien umzusetzen waren als in der Vergangenheit. Zum anderen berichtet die Kommission von den

1 Vgl. Richtlinie 2006/123/EG vom 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt.

2 Vgl. Single Market Scorebord, 15/2006.

positiven Auswirkungen ihrer eigenen Empfehlungen im Hinblick auf die Umsetzung von Binnenmarkttrichtlinien, die zunehmend in die Arbeit der nationalen Regierungen und Parlamente einfließen. Vor diesem Hintergrund ist die Annahme durchaus realistisch, dass sich die Umsetzungsdefizite der Mitgliedstaaten zukünftig weiter verringern werden und die EU sich dem Ziel, einen einheitlichen Rechtsrahmen als wichtige Voraussetzung des Binnenmarktes zu schaffen, weiter annähert.

Während sich demnach das Umsetzungsverhalten insgesamt zwar deutlich verbessert hat, bemängelt die Kommission allerdings die nach wie vor hohe Zahl an von der Kommission angestregten Vertragsverletzungsverfahren, die darauf hindeutet, dass die Mitgliedsländer die Binnenmarktvorschriften nicht korrekt umsetzen bzw. fehlerhaft anwenden. Die Bereiche Umwelt, Verkehr, Energie, Steuern und Zollunion sind dabei am häufigsten betroffen.

Aktuelle Binnenmarktpolitik unter der deutschen Ratspräsidentschaft

Ein gerade auch in Deutschland kontrovers diskutierter Bereich ist die von der Kommission angestrebte Liberalisierung des Postsektors. Im Herbst 2006 hat sie Rat und Parlament eine Richtlinie vorgeschlagen, die die vollständige Öffnung der EU-Postmärkte bis zum Jahr 2009 vorsieht.³ In diesem Entwurf bekräftigt die Kommission ihr Ziel, die nationalen Postmonopole auch im so genannten „reservierten Bereich“ für Briefsendungen bis maximal 50 Gramm zu beseitigen. Auf der Grundlage von Forschungsarbeiten und nach der Durchführung umfassender Konsultationen ist die Kommission der Überzeugung, dass die Beseitigung des verbliebenen Monopolbereiches das beste Instrument ist, um die Aufrechterhaltung des Universaldienstes bei gleichzeitiger Qualitätsverbesserung der Dienstleistungen insgesamt zu gewährleisten. Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Vorhaltung eines Universaldienstes (so z.B. die Postauslieferung und -abholung an fünf Tagen in der Woche), bietet ihnen allerdings mehrere Möglichkeiten der Finanzierung an. Daneben will die Richtlinie den Verbraucherschutz stärken und die Rolle der nationalen Regulierungsbehörden ausbauen.

Der Zeitpunkt der Beseitigung des „reservierten Bereiches“ ist Kern der Auseinandersetzung zwischen den EU-Staaten, aber auch innerhalb der Mitgliedsländer. Auch in Deutschland ist umstritten, ob die Öffnung bereits, wie hierzulande gesetzlich festgelegt, zum 1. Januar 2008 erfolgen soll oder ob nicht eine gleichzeitige Liberalisierung des ‚reservierten Bereiches‘ in allen Staaten sichergestellt sein muss. Die Gegner einer einseitigen Öffnung Deutschlands argumentieren insbesondere beschäftigungspolitisch: Konkurrenz aus anderen EU-Staaten könnte von den heimischen Anbietern (insbesondere der Deutschen Post AG) Marktanteile gewinnen, ohne dass deutsche Unternehmen aufgrund der nach wie vor vorhandenen rechtlichen Marktzutrittsbarrieren in anderen Mitgliedstaaten umgekehrt diese Möglichkeit hätten. Zudem hätten ausländische Unternehmen Wettbewerbsvorteile aufgrund niedriger Lohn- und Arbeitsschutzniveaus, durch die sie in der Lage seien, die Dienstleistungen in Deutschland kostengünstiger zu erstellen als die heimischen Anbieter. Die Folge sei ein Beschäftigungsabbau in der Branche. Während seiner Ratspräsidentschaft ist es Deutschland nicht gelungen, sich mit den anderen Mitgliedstaaten auf einen einheitlichen Liberalisierungszeitpunkt zu verständigen. Viele Länder äußern

³ Vgl. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG über die Vollendung des Binnenmarktes für Postdienste, KOM(2006) 594 endg. vom 18.10.2006.

darüber hinaus Bedenken im Hinblick auf den Termin 2009; sie befürworten eine spätere Marktöffnung. Vor dem Hintergrund dieser Konstellation ist derzeit nicht absehbar, ob sich die Einschätzung des deutschen Bundeswirtschaftsministers im Hinblick auf eine rasche Liberalisierung bewahrheitet,⁴ oder ob sich die Marktöffnung in Deutschland, aber auch in der EU insgesamt verzögern wird.

Als ein Erfolg wertet die Bundesregierung hingegen die politische Einigung im Rat im Hinblick auf die Absenkung der sog. Roamingpreise innerhalb der EU.⁵ Der Vorschlag der Kommission für eine entsprechende Verordnung⁶ steht insofern unmittelbar vor der formellen Verabschiedung. Danach müssen bereits ab Juni 2007 die Mobilfunkanbieter eine Preisobergrenze für das Roaming einführen. Diese Preisgrenze beträgt im ersten Jahr nach Inkrafttreten der entsprechenden Verordnung 0,49 Euro pro Minute für selbst getätigte Anrufe und 0,24 Euro für angenommene Anrufe. Eine weitere, schrittweise Absenkung in den nächsten beiden Jahren auf 0,46 Euro / 0,43 Euro bzw. 0,22 Euro / 0,19 Euro ist ebenfalls vorgesehen. Mit der Verabschiedung dieser Verordnung ist die Erwartung deutlich sinkender Mobilfunkpreise im Binnenmarkt verbunden.

Ausblick: Eine Vision für den Binnenmarkt des 21. Jahrhunderts

Parallel zum Abschluss ihrer Binnenmarktstrategie 2003-2006 führt die Kommission im Jahr 2006 einen umfassenden öffentlichen Konsultationsprozess zur zukünftigen Binnenmarktpolitik durch. Wenngleich diese Konsultation nicht repräsentativ ist, so dient sie der Kommission doch als Grundlage für die weitere Politik. Entsprechend skizziert sie in einem Zwischenbericht für die Frühjahrstagung 2007 des Europäischen Rates ihre Vision für den Binnenmarkt des 21. Jahrhunderts.⁷ Für Herbst 2007 ist ein umfassenderer Binnenmarktbericht mit konkreten Maßnahmen angekündigt.

Zu Beginn ihres Zwischenberichtes nimmt die Kommission Bezug auf eine Studie, die die ökonomischen Auswirkungen des Binnenmarktes analysiert.⁸ Danach hat die Beseitigung von Handels- und Mobilitätshemmnissen im Zeitraum 1992-2006 in der EU-25 zu einem zusätzlichen Wirtschaftswachstum von 2,2 Prozent des BIP und 2,75 Millionen zusätzlichen Arbeitsplätzen geführt. Wenngleich empirische Untersuchungen zu den Wirkungen des Binnenmarktes mit Problemen behaftet sind, so entspricht doch die Annahme, dass sich die Vergrößerung von Märkten und die zunehmende Wettbewerbsintensität insgesamt positiv auf Wachstum und Beschäftigung auswirken, der herrschenden Meinung. Diese positiven Auswirkungen in der Vergangenheit sind für die Kommission ein wichtiges Argument für ihre zukünftigen Aktivitäten im Binnenmarktbereich.

4 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Postdiensterrichtlinie hat gute Fortschritte gemacht, Pressemitteilung vom 07.06.2007.

5 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Wir haben unser Ziel in Rekordzeit erreicht: Über-
teuerte Roamingpreise gehören der Vergangenheit an, Pressemitteilung vom 07.06.2007.

6 Vgl. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 2002/21/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, KOM(2006) 382 endg. vom 12.07.2006.

7 Vgl. Europäische Kommission: Ein Binnenmarkt für die Bürger. Zwischenbericht für die Frühjahrstagung 2007 des Europäischen Rates, KOM(2007) 60 endg. vom 21.02.2007.

8 Vgl. Ilzkovitz, Fabienne u.a.: Steps towards a deeper economic integration: the internal market in the 21st century: a contribution to the single market review, European Economy/Economic Papers, No. 271, Brüssel, 2007.

In ihrem Zwischenbericht stellt die Kommission heraus, dass der Binnenmarkt des 21. Jahrhunderts im Vergleich zur Vergangenheit zusätzlichen Anforderungen gerecht werden muss. Während in den letzten Jahrzehnten insbesondere die Ermöglichung grenzüberschreitender Tätigkeit von Unternehmen im Vordergrund stand, so ist es heute Ziel der Kommission, einen Binnenmarkt zu schaffen für Verbraucher und Bürger, die Wirtschaft, die Wissensgesellschaft sowie für ein gut reguliertes, nachhaltiges und weltoffenes Europa. Zur Erreichung dieses Ziels geht die Kommission davon aus, dass es eines differenzierten Einsatzes der zur Verfügung stehenden Instrumente bedarf. Eine größere Wirkungs- und Ergebnisorientierung, höhere Effizienz, eine stärkere Dezentralisierung und Nutzung von Netzen, eine stärkere Berücksichtigung des globalen Kontextes und schließlich leichter zugängliche, bessere Informationen – dies sind die Aspekte, die die zukünftige Binnenmarktpolitik zu beachten hat. Vor diesem Hintergrund ergeben sich für die Kommission folgende Orientierungspunkte bei der Formulierung einer neuen Grundausrichtung ihrer Politik:⁹

- Vollendung des Binnenmarktes, d.h. Schließung bestehender rechtlicher Lücken;
- Konsolidierung, d.h. Konzentration auf eine ordnungsgemäße Umsetzung, Anwendung und Durchsetzung des Rechts;
- Zusammenarbeit, d.h. Abstimmung zwischen Mitgliedstaaten und Kommission;
- Veränderung, d.h. Berücksichtigung der weltweiten Veränderungen z.B. durch demographischen Wandel, Klimaveränderungen und Globalisierung;
- Kommunikation, d.h. Herausstellung der Potenziale des Binnenmarktes für alle.

Deutlich ist, dass sich in der Kommission immer mehr die Erkenntnis durchsetzt, dass die Verabschiedung legislativer Rechtsakte nicht immer das richtige Instrument darstellt, um den Binnenmarkt zu verwirklichen: „Of course some important legislative reforms remain. But looking forward we won't be able to remove all remaining barriers with more legislation and more harmonisation“,¹⁰ so der zuständige Kommissar McCreevy.

Binnenmarktpolitik bleibt auch 15 Jahre nach der geplanten Vollendung des gemeinsamen Marktes eine wichtige Daueraufgabe der EU, und es wird weiterer mutiger Schritte der EU-Kommission bedürfen, um z.T. gegen die Interessen der Mitgliedstaaten für eine Beseitigung der nach wie vor bestehenden oder auch neu entstehenden Schranken zu sorgen. Während es Politikfelder gibt, in denen die Kompetenzen der EU über das ordnungspolitisch sinnvolle Maß hinausreichen, so ist eine erfolgreiche Beseitigung von Integrationshemmnissen ohne einflussreiche EU-Institutionen kaum vorstellbar.

Weiterführende Literatur

Europäische Kommission: Ein Binnenmarkt für die Bürger. Zwischenbericht für die Frühjahrstagung 2007 des Europäischen Rates, KOM(2007) 60 endg. vom 21.02.2007.

Ilzkovitz, Fabienne u.a.: Steps towards a deeper economic integration: the internal market in the 21st century: a contribution to the single market review, European Economy/Economic Papers, No. 271, Brüssel, 2007.

9 Vgl. Single Market News, 43/2006, S. 5f.

10 McCreevy, Charlie: The EU Single Market: A vision for the 21st Century, Speech/07/347 vom 30.05.2007, S. 3.