

Binnenmarktpolitik

VOLKER NIENHAUS / ARND BUSCHE

Die Kommission betont in ihrem Arbeitsprogramm für das Jahr 2002, dass sie auch 10 Jahre nach der geplanten Verwirklichung des freien Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs der Konsolidierung des Binnenmarkts noch immer eine große Bedeutung beimisst.¹ Daher schlägt sie – wie in früheren Jahren – Rat und Europäischem Parlament Aktionen zur vollen Ausschöpfung des Binnenmarktpotenzials vor. Ansatzpunkte vergangenen und zukünftigen Handelns stellen die nach wie vor unzureichende Umsetzung der Binnenmarktrichtlinien, die Finanzmarktintegration sowie die Liberalisierung ehemals vom Wettbewerbsrecht ausgenommenen Bereiche dar. Ferner versucht die Kommission, die operationale Umsetzung des für den Binnenmarkt zentralen Prinzips der gegenseitigen Anerkennung weiter zu verbessern.

Umsetzung der Binnenmarktrichtlinien²

Der Europäische Rat von Stockholm forderte im März 2001 die Mitgliedstaaten auf, ihr jeweiliges Umsetzungsdefizit binnen eines Jahres von 2,5% auf 1,5% zu senken. Damit wären 98,5% der mittlerweile 1.490 Binnenmarkt-Richtlinien in nationales Recht transformiert. Dieses Ziel hatten Ende 2001 allerdings erst fünf Mitgliedstaaten (Irland, Niederlande, Schweden, Finnland, Dänemark) erreicht. Zwar wurden in den letzten Jahren bei der Umsetzung Fortschritte gemacht, jedoch beträgt die Fragmentierungsquote, d.h. der Anteil der mindestens in einem Mitgliedstaat noch nicht umgesetzten Richtlinien, immerhin noch 10%. Bei einem durchschnittlichen Umsetzungsdefizit von 2,0% bedarf es noch etwa 450 nationaler Umsetzungsmaßnahmen, um die gesetzgeberischen Lücken im Binnenmarkt zu schließen. Die größten Rückstände sind in den Bereichen Verkehr und Verbraucher mit überdurchschnittlichen Fragmentierungsquoten von 33% (Verkehr) bzw. 25% (Verbraucher) zu verzeichnen. Das langsame Tempo bei der Umsetzung von Richtlinien kann dazu führen, dass nationales Recht zum Zeitpunkt seiner Verabschiedung bereits veraltet ist, sodass die Problemlösungsfähigkeit rechtlicher Regelungen möglicherweise hinter den ursprünglichen Erwartungen zurückbleibt. Grenzüberschreitend tätige Unternehmen haben aus diesem Grund häufig Kritik an den nationalen Umsetzungspraktiken geübt.

Der Europäische Rat von Barcelona hat im März 2002 erneut ein hochgestecktes Ziel formuliert, nämlich das Umsetzungsdefizit bis zum Frühjahr 2003³ vollständig zu beseitigen. Dies lässt sich nur erreichen, wenn die Mitgliedstaaten dar-

DIE POLITIKBEREICHE DER EUROPÄISCHEN UNION

auf verzichten, durch Verzögerungen bei der Verwirklichung des Binnenmarkts partikuläre Interessen zu schützen.

Liberalisierungsstand in ehemals wettbewerblichen Ausnahmebereichen

Das Binnenmarkt-Programm hat Deregulierungen in Bereichen ermöglicht, in denen in der Vergangenheit einzelstaatliches Recht Monopolstellungen zumeist staatlicher Anbieter sicherte. Das Ausmaß der mittlerweile erreichten Liberalisierung ist in den einzelnen Sektoren sehr unterschiedlich, weshalb die Kommission weitere Maßnahmen vorschlägt, die dem unterschiedlichen Deregulierungsstand Rechnung tragen.

(1) Telekommunikation: Die in diesem Sektor zu beobachtenden deutlichen Preissenkungen sowie die Zunahme der Zahl der Anbieter deuten auf positive Deregulierungseffekte hin. Um die bisherigen Liberalisierungserfolge zu sichern und die Wettbewerbsintensität insbesondere im Ortsnetzbereich zu erhöhen, hat die Kommission ein umfassendes Maßnahmenpaket vorgeschlagen, das zum einen eine Rahmenrichtlinie für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste enthält und sich zum anderen auf die Bereiche Zugang und Zusammenschaltung, Datenschutz, Universaldienste, Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und Dienste sowie Entbündelung des Zugangs zum Teilnehmeranschluss bezieht.⁴

(2) Postdienste: Auch im Bereich der Postdienste will die Kommission die Liberalisierung voranbringen. Im Mai 2000 hat sie eine im Mitentscheidungsverfahren zu verabschiedende Richtlinie vorgelegt, die eine kontrollierte Öffnung nationaler und grenzüberschreitender Postmärkte vorsieht. In diesem Zusammenhang plante sie, ab 2003 die Gewichtsgrenze für Postsendungen, die vom Wettbewerb ausgenommen bleiben sollen, von 350g auf 50g zu senken. Das Europäische Parlament stimmte allerdings einer derart weitreichenden Liberalisierung nicht zu und konnte sich lediglich auf eine Absenkung der Monopolgrenze auf 100g einigen, sodass ab 2003 lediglich 20% des gesamten Briefmarkts wettbewerblich strukturiert werden können. Nach dem Parlamentsentwurf können zudem staatliche Postdienste die Beförderung von Postsendungen ins Ausland weiterhin exklusiv für sich reklamieren, soweit die daraus resultierenden Einnahmen zur Erfüllung von Universaldienstverpflichtungen notwendig sind. Insbesondere bei Urlaubsländern wie Spanien, Italien, Portugal und Griechenland ist dies zu vermuten. Eine weitere Reduktion der Grenze auf 50g soll erst im Jahr 2006 erfolgen. Ob es im Anschluss daran zu einer vollständigen Marktöffnung kommt, soll ab 2007 auf der Grundlage eines bis zu diesem Zeitpunkt zu erstellenden Kommissionsberichts, der die möglichen Auswirkungen einer umfassenden Liberalisierung aufzeigen soll, entschieden werden.⁵

(3) Energiemärkte: Die Liberalisierung der Energiemärkte bleibt trotz langjähriger Bemühungen hinter den Fortschritten in anderen Bereichen wie der Telekommunikation deutlich zurück. So konnten sich die Staats- und Regierungschefs auf dem Europäischen Rat in Barcelona im März 2002 lediglich darauf verständigen, ab 2004 Großkunden eine freie Wahl des Anbieters zu ermöglichen.⁶ Das etwa 40% des Gesamtmarkts umfassende Privatkundengeschäft wird von einer Liberalisie-

rung ausgenommen. Der mit der öffentlichen Daseinsvorsorge begründete Widerstand der französischen Regierung verhinderte eine weitreichendere Marktöffnung, über die ein Europäischer Rat im Jahre 2003 neu verhandeln soll.⁷

(4) Schienenverkehr: In einem Weißbuch zur europäischen Verkehrspolitik vom September 2001 spricht sich die Kommission nachdrücklich für eine weitere Öffnung des Schienengüterverkehrs aus.⁸ Zu diesem Zweck legte sie im Januar 2002 ein neues Maßnahmenpaket für den Schienenverkehr vor, welches u.a. die Interoperabilität des gemeinschaftlichen Schienennetzes verbessern soll. Zur Erarbeitung entsprechender Konzepte plant sie die Errichtung einer europäischen Eisenbahnagentur, die ab 2004 ihren Dienst aufnehmen soll. Weiterhin hofft sie, mit den vorgelegten Maßnahmen eine vollständige Öffnung des Schienengüterverkehrs bis zum Jahr 2006 zu erreichen.

Finanzmärkte

In ihrer Überprüfung der Binnenmarktstrategie äußert die Kommission ihre Unzufriedenheit über den Stand der bislang erreichten Finanzmarktintegration. Zwar deutet die im aktuellen Bericht über die Funktionsweise der Güter- und Kapitalmärkte aufgezeigte zunehmende internationale Ausrichtung von Pensions- und Investmentfonds auf einen Abbau von Schranken im grenzüberschreitenden Kapitalverkehr hin, doch werden die Finanzierungsmöglichkeiten europäischer Unternehmen und Verbraucher von der Kommission weiterhin als unzureichend erachtet.⁹ Aus dem 5. Zwischenbericht zum Aktionsplan für den Finanzbinnenmarkt geht hervor, dass zwar einige Fortschritte erzielt wurden, jedoch die Geschwindigkeit bei der Ausarbeitung und Verabschiedung noch ausstehender Maßnahmen deutlich gesteigert werden muss, damit alle 42 Vorhaben des Plans wie beabsichtigt im Jahr 2005 ihren Abschluss finden können. Als Erfolg verbucht die Kommission im Jahr 2001 die endgültige Verabschiedung der Fernabsatzrichtlinie im Rat, mit deren Hilfe der Verkauf von Finanzdienstleistungen per Fax, Telefon oder über das Internet verbraucherfreundlich reguliert wird. Auch die Geldwäscherichtlinie, welche sowohl den Kreis der verdächtigen Berufsgruppen als auch den Umfang der in Frage kommenden Straftatbestände ausweitet, ist nunmehr durch den Rat beschlossen worden. In anderen Bereichen wie der Regulierung der Tätigkeiten von Einrichtungen zur betrieblichen Altersvorsorge konnten hingegen keine Fortschritte erzielt werden. Von ursprünglich 42 Maßnahmen wurden erst 25 abgeschlossen, während neun bei Rat und/oder Parlament anhängig sind und acht Vorschläge noch von der Kommission erarbeitet werden müssen. Vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen bei der Verabschiedung von Maßnahmen, die den Kapitalverkehr betreffen, ist es verständlich, dass die Kommission selbst die Einhaltung des Zeitplans für die Vollendung des Finanzbinnenmarkts bezweifelt.¹⁰ Das Scheitern der Übernahmerichtlinie nach vielen Jahren der Vorarbeit im Juli 2001 durch ein entsprechendes Votum des Europäischen Parlaments verdeutlicht, wie problematisch sich die Konsensfindung im legislativen Entscheidungsprozess der Gemeinschaft darstellen kann. Mit der ablehnenden Haltung entsprach das Europäische Parlament insbe-

sondere deutschen Interessen, die bei einer Verabschiedung des vorgelegten Entwurfs Nachteile inländischer Unternehmungen bei dem Versuch einer Abwehr feindlicher Übernahmen vermuteten.

Funktionsweise und Probleme des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung¹¹

In der Folge des Cassis de Dijon-Urteils des EuGH sowie vor dem Hintergrund der Schwierigkeiten, die die Verabschiedung detaillierter Harmonisierungsmaßnahmen im Rat hervorgerufen hatte, ging die Gemeinschaft zur Gewährleistung des freien Warenverkehrs zum Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung über. Dieses Binnenmarktprinzip von grundlegender Bedeutung besagt in seinem Kern, dass keinem Gut, das in einem Mitgliedstaat der Gemeinschaft rechtmäßig hergestellt worden ist, die Einfuhr in ein anderes EU-Land verweigert werden darf. Bei Anwendung dieses Prinzips bedarf es auf europäischer Ebene keiner Detailharmonisierung mehr. Die Gemeinschaft hat lediglich dafür Sorge zu tragen, dass die „wesentlichen Erfordernisse“ nationaler Bestimmungen in den Mitgliedstaaten übereinstimmen. Über die Angleichung dieser übergeordneten Erfordernisse hinaus, stehen den Mitgliedstaaten bei der Formulierung nationaler Vorschriften Freiheitsgrade zur Verfügung, die für ein vielfältiges Produktangebot innerhalb der EU sorgen können. Durch den Verzicht auf eine umfassende Rechtsangleichung liefert der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung über die Verwirklichung des freien Warenverkehrs hinaus einen wesentlichen Beitrag zum Prinzip der Subsidiarität entsprechend Art. 5 EGV.

Allerdings gilt das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung nicht ohne jegliche Einschränkung. So können Mitgliedstaaten die Einfuhr eines in einem anderen EU-Staat rechtmäßig hergestellten Produkts unter Berufung auf die Ausnahmetatbestände des Art. 30 EGV verweigern, wobei in diesem Zusammenhang der Verweis auf den Schutz der Gesundheit der eigenen Bevölkerung die am häufigsten genannte Begründung darstellt. Die Beweispflicht für eine Gesundheitsgefährdung liegt bei dem die Einfuhr verweigernden Mitgliedstaat.

Dennoch zeigt ein Blick auf die Anerkennungspraxis, dass die Durchsetzung des zentralen Binnenmarktprinzips mit erheblichen Problemen behaftet ist: Unternehmensbefragungen belegen, dass ein Großteil der im Binnenmarkt noch bestehenden Schranken auf unterschiedliche nationale Produktspezifikationen sowie Prüf-, Zertifizierungs- und Genehmigungsverfahren zurückzuführen ist. Schwierigkeiten mit dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung gibt es vor allem in Wirtschaftszweigen, in denen komplexe Produkte hergestellt werden, bei denen Belange der Sicherheit, des Gesundheits- und des Verbraucherschutzes zu berücksichtigen sind (z.B. Lebensmittel, Elektromechanik und Fahrzeuge). Innergemeinschaftliche Handelsbeeinträchtigungen entstehen, wenn z.B. die Behörden des Einfuhrstaats die Prüfergebnisse aus dem Herstellungsstaat nicht ohne weiteres akzeptieren. Die Gründe dafür sind vielfältig; so können auf Seiten des Importstaats Zweifel bezüglich der Angemessenheit des Prüfverfahrens oder der Qualifikation des Prüfpersonals bestehen. Des Weiteren zeigen Einfuhrbehörden aufgrund von Sprachprob-

lemen mitunter wenig Bereitschaft, sich zur Klärung offener Fragen mit Angehörigen ausländischer Prüfstellen in Verbindung zu setzen. Unterstellt man darüber hinaus enge Verbindungen inländischer Stellen mit nationalen Unternehmen bzw. Verbänden, die über ein Interesse an der Behinderung ihrer ausländischen Importkonkurrenz verfügen, so ist die Annahme plausibel, dass inländische Bürokratien die Einfuhr ausländischer Erzeugnisse verzögern und erschweren. Die Transaktionskosten können in einzelnen Fällen so stark ansteigen, dass Hersteller vollständig auf den Export verzichten. Auch die, vor dem Hintergrund negativer Erfahrungen denkbare Alternative, Teile der eigenen Produktion an die Spezifikationen des Bestimmungslandes anpassen, ist mit vermeidbaren Zusatzkosten verbunden. Genau solche unerwünschten Verhaltensweisen sollten durch das Binnenmarktprogramm überwunden werden. Sie wirken sich besonders bei Produktinnovationen negativ aus, deren Erfolg angesichts immer kürzer werdender Produktlebenszyklen von einer schnellen Marktdurchdringung abhängt.

Zur Vermeidung neuer Handelshemmnisse hat die Gemeinschaft die so genannte Melderichtlinie verabschiedet, mit der Informationen über neue nationale technische Vorschriften ex ante bereitgestellt werden.¹² Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission geplante Produktspezifikationen vor der Verabschiedung im Rahmen des nationalen Rechtssetzungsverfahrens anzeigen. Die Kommission kann solche Vorhaben blockieren und die Mitgliedstaaten veranlassen, ihre nationalen Vorschriften an die Erfordernisse des Art. 30 EGV anzupassen, gegebenenfalls eine europäische Regelung vorantreiben oder den betreffenden Mitgliedstaat auffordern, einen Passus über die gegenseitige Anerkennung in die eigene Regelung einzuarbeiten. Einen ähnlichen Zweck verfolgt das auf einer Entscheidung des Rats und des Europäischen Parlaments beruhende Verfahren über die gegenseitige Unterrichtung über Einzelfälle, in denen die Einfuhr von Erzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten aufgrund unterschiedlicher Standards verweigert wurde.¹³ Damit können ex post die mit besonderen Schwierigkeiten behafteten Bereiche identifiziert werden.

Die Kommission zeichnet trotz der auch ihrer Ansicht nach vorhandenen Probleme bei der Anwendung ein insgesamt positives Bild vom Prinzip der gegenseitigen Anerkennung. Dem begegnet der Wirtschafts- und Sozialausschuss mit einiger Skepsis.¹⁴ Auch er spricht sich für die Anwendung des Prinzips aus, macht jedoch geltend, dass Behinderungen des freien Warenverkehrs oftmals nur durch Harmonisierungsmaßnahmen auf zentraler Ebene beseitigt werden könnten. Wird der Forderung nach einem Mehr an Rechtsangleichung auf europäischer Ebene entsprochen, schränkt dies den Wettbewerb der Regelsysteme innerhalb der EU ein. Es ist umstritten, ob dies zu begrüßen oder zu beklagen ist. Befürworter eines Wettbewerbs der Regulierungssysteme, welcher unter bestimmten Voraussetzungen die politischen Entscheidungsträger zu effizientem Verhalten anhalten und für eine Qualitätsverbesserung rechtlicher Regelungen sorgen kann,¹⁵ werden am Prinzip der gegenseitigen Anerkennung festhalten und versuchen, seine Durchsetzung konsequent voranzutreiben.

Anmerkungen

1. Vgl. Mitteilung der Kommission: Arbeitsprogramm der Kommission für 2002; KOM (2001) 620 endg. vom 5.12.2001, S. 10.
2. Vgl. für die folgenden Ausführungen: Europäische Kommission: Binnenmarktanzeiger. No.7 (November 2001), (http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/score/score9de.pdf).
3. Vgl. die Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Barcelona am 15./16.3.2002, Randnr. 16 (<http://ue.eu.int/pressData/de/ec/69873.pdf>).
4. Informationen bezüglich dieses Maßnahmenpakets liefert das Internetangebot der Generaldirektion Informationsgesellschaft unter : http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/new_rf/index_en.htm#Introduction.
5. Vgl: EU-Parlament öffnet Briefmärkte ein Stückchen weiter, in: Financial Times Deutschland, Online Ausgabe vom 13.3.2002 (<http://www.ftd.de/pw/eu/101439889230.html>).
6. Vgl. die Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Barcelona am 15./16.3.2002, Randnr. 37.
7. Vgl. EU öffnet Energiemärkte erst ab 2004, in: Handelsblatt, Online Ausgabe vom 17.3.2002 (<http://www.handelsblatt.com/>).
8. Vgl. Weißbuch „Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft“, KOM(2001) 370 endg. vom 12.9.2001 (http://europa.eu.int/comm/energy_transport/library/lb_texte_complet_de.pdf).
9. Vgl. Bericht der Kommission: Wirtschaftsreform: Bericht über die Funktionsweise der Güter- und Kapitalmärkte, KOM(2001) 736 vom 7.12.2001, S. 19f (http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/economicreform/cardiff02de.pdf).
10. Vgl. Bericht der Kommission: Fünfter Bericht der Kommission über Fortschritte bei der Umsetzung des Aktionsplans für Finanzdienstleistungen – Ein integrierter europäischer Finanzmarkt – Europa muss seinen Zeitplan einhalten. KOM/2001/712 endg. vom 30.11.2001 (http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/actionplan/progress5de.pdf).
11. Vgl. für die folgenden Ausführungen: Mitteilung der Kommission: Die gegenseitige Anerkennung im Rahmen der Folgemaßnahmen zum Aktionsplan für den Binnenmarkt, KOM (1999) 299 endg. vom 16.6.1999 (http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/goods/mrcomm_de.pdf) sowie Bericht der Kommission: Erster Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung in den Waren- und Dienstleistungsmärkten, SEK (1999) 1106 endg. vom 13.7.1999 (http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/goods/mrreport_de.pdf).
12. Vgl. Richtlinie 98/34/EG vom 22.6.1998.
13. Vgl. Entscheidung Nr. 3052/95/EG vom 13.12.1995.
14. Vgl. Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Gegenseitige Anerkennung im Binnenmarkt“ (http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/goods/avisces_de.pdf).
15. Vgl. für das Für und Wider von Harmonisierung und Systemwettbewerb, z.B. Hauser, Heinz: Harmonisierung oder Wettbewerb nationaler Regulierungssysteme in einem integrierten Wirtschaftsraum, in: Außenwirtschaft, Jg. 48 (1993), S. 459-476, insbes. S. 464-472.