

# Binnenmarktpolitik

Volker Nienhaus / Arnd Busche

Im vergangenen Jahr haben sowohl Mitgliedstaaten als auch Europäische Kommission erneut betont, dass der Binnenmarkt einen Kernbestandteil der Lissabon-Strategie darstellt. Nur wenn es gelingt, den Gemeinsamen Markt in einer erweiterten Union zu verwirklichen, kann das Ziel erreicht werden, die Union bis zum Jahr 2010 zum weltweit wettbewerbsfähigsten wissensbasierten Wirtschaftsraum umzugestalten. In der im Mai 2003 vorgelegten Binnenmarktstrategie für den Zeitraum 2003-2006 stellt die Kommission den als notwendig erachteten Handlungsbedarf dar.<sup>1</sup> Vor dem Hintergrund von Verzögerungen bei einer Reihe von Vorhaben äußert sie allerdings in einem ersten Umsetzungsbericht ihre Enttäuschung über die bislang erzielten Ergebnisse.<sup>2</sup>

## Unzureichende Umsetzung von Binnenmarktrichtlinien

Der Vorgabe des Europäischen Rates, das jeweilige Umsetzungsdefizit auf unter 1,5% aller Binnenmarktrichtlinien zu reduzieren, kamen auch in der zurückliegenden Beobachtungsperiode die meisten Mitgliedstaaten nicht nach. Lediglich Dänemark (0,3%) und Spanien (0,9%) sowie Finnland, Irland und Großbritannien (jeweils 1,4%) erfüllen derzeit (Stand: November 2003) das 1,5%-Ziel, weshalb das durchschnittliche EU-Umsetzungsdefizit immerhin noch 2,4% beträgt. Im Mai 2001 wurde bereits ein ähnlicher Wert (2,5%) erreicht, so dass in diesem Zusammenhang eine stagnierende Entwicklung konstatiert werden muss. Auch die Fragmentierungsquote offenbart das schlechte Umsetzungsverhalten zahlreicher EU-Mitglieder. So sind derzeit 8,5% aller Binnenmarktrichtlinien in mindestens einem Mitgliedsland noch nicht in nationales Recht transformiert worden. Die sich daraus ergebenden rechtlichen Unterschiede erachtet die Kommission als einen Hauptgrund dafür, dass das Potenzial des Binnenmarktes nicht voll ausgeschöpft wird. Als besonders besorgniserregend empfindet sie darüber hinaus die nach wie vor hohe Anzahl an Richtlinien, deren Umsetzungsfrist seit mehr als zwei Jahren abgelaufen ist und die immer noch nicht Eingang in den nationalen Rechtsstand gefunden haben. Wenn die Mitgliedstaaten dauerhaft von einer Transformation europäischer Vorgaben absehen, so besteht die Ursache dafür weniger in technischen Problemen bei der Umsetzung, sondern ist vielmehr auf ernsthafte politische Widerstände gegen die Verwirklichung des Binnenmarktes in ausgewählten Bereichen zurückzuführen.

Probleme des Binnenmarktes finden ihren Ausdruck darüber hinaus in einer nach wie vor großen Anzahl von Vertragsverletzungsverfahren, die die Kommission gegen die

<sup>1</sup> Europäische Kommission: Binnenmarktstrategie – Vorrangige Aufgaben 2003-2006. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. KOM(2003) 238 endg. vom 7.5.2003 [http://europa.eu.int/eurlex/de/com/cnc/-2003/com2003\\_0238de01.pdf](http://europa.eu.int/eurlex/de/com/cnc/-2003/com2003_0238de01.pdf).

<sup>2</sup> Europäische Kommission: Bericht über die Umsetzung der Binnenmarktstrategie (2003-2006). Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. KOM(2004) 22 endg. vom 21.1.2004 [http://europa.eu.int/eurlex/de/com/cnc-/2004/com2004\\_0022de01.pdf](http://europa.eu.int/eurlex/de/com/cnc-/2004/com2004_0022de01.pdf).

Mitgliedstaaten eingeleitet hat. Am 31. Oktober 2003 waren noch mehr als 1.000 Verfahren anhängig, was gegenüber dem Vergleichszeitpunkt 30. April 2003 lediglich einen Rückgang um 3% bedeutet. Vor diesem Hintergrund erscheint das Erreichen des im Rahmen der Binnenmarktstrategie ausgegebenen Ziels, die Verfahren bis 2006 um die Hälfte zurückzuführen, eher unrealistisch.

### **Ein neuer Impuls für die erweiterte Union – die Binnenmarktstrategie 2003-2006**

Die Verwirklichung des Binnenmarktes lässt sich als ein Instrument auffassen, dessen Inanspruchnahme zu wirtschaftlichem Wachstum der Mitgliedstaaten und internationaler Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union beitragen kann. Dies stellt auch die Kommission in ihrer neuen Binnenmarktstrategie heraus, indem sie den Gemeinsamen Markt in den Zusammenhang eines allgemeinen wirtschaftlichen Reformprozesses stellt. Wenngleich Versuche einer Quantifizierung seiner Auswirkungen problembehaftet sind, so lässt sich die These insgesamt positiver Effekte von Freihandel und Faktormobilität kaum bestreiten. Insofern erscheint es zweckmäßig, wenn die Kommission im Rahmen einer mittelfristigen Strategie aktuelle Problemfelder des Binnenmarktes identifiziert und Wege zu deren Beseitigung aufzeigt.

Ein Kernbereich des Binnenmarktes ist nach wie vor der freie Warenverkehr. Vor dem Hintergrund sinkender Wachstumsraten beim innergemeinschaftlichen Handel mit Industrieerzeugnissen und einer sich abschwächenden Preiskonvergenz hält die Kommission weitere politische Anstrengungen zur Beseitigung von Handelsschranken für notwendig. Einer Stärkung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung kommt dabei eine besondere Bedeutung zu, ist dieses Instrument doch in der Lage, auf vergleichsweise unbürokratische Art und Weise den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu intensivieren, ohne dass eine Anpassung an die Regulierungen des Importstaates erforderlich ist.<sup>3</sup> Um die gegenseitige Anerkennung in der täglichen Praxis zu gewährleisten, hat die Kommission eine Mitteilung angenommen, die Marktakteuren und Verwaltungen der Mitgliedstaaten als Anwendungsleitfaden dienen soll.<sup>4</sup> Darüber hinaus plant sie allerdings auch die Verabschiedung eines Vorschlages für eine rechtlich verbindliche Verordnung zur Verbesserung der Umsetzung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung. Die Verpflichtung zur Notifikation eines verweigerten Marktzugangs ist dabei ebenso Bestandteil wie die stärkere Institutionalisierung des Beschwerdemanagements. Grundsätzlich positiv dabei zu bewerten ist, dass sich die Kommission derzeit aktiv um Konsultationen beteiligter Akteure bemüht, um somit die Qualität des geplanten Rechtsaktes zu erhöhen. Damit entspricht sie einer u.a. in dem Weißbuch „Europäisches Regieren“ erhobenen Forderung nach einer stärkeren Einbindung jener Akteure, die von europäischen Rechtsakten betroffen sind.

Im Gegensatz zu Erzeugnissen, die aufgrund ausschließlich nationaler Regulierungen unter die gegenseitige Anerkennung fallen, werden zahlreiche, mit stärkerem Risiko behaftete Produkte vom gemeinschaftlichen ‚Neuen Harmonisierungsansatz‘ erfasst. Danach beschränkt sich die europäische Rechtsangleichung auf wesentliche Anforderungen zumeist ganzer Produktgruppen, wobei die Hersteller entweder durch Erfüllung unver-

---

3 Vgl. für eine ausführliche Analyse der Vor- und Nachteile der gegenseitigen Anerkennung Jacques Pelkmans: Mutual recognition in goods and services: An economic perspective, European Network of Economic Policy Research Institutes (ENEPRI), WP No. 16/2003 <http://www.enepri.org/Publications/WP016.PDF>.

4 Europäische Kommission: Erleichterung des Marktzugangs für Waren in einem anderen Mitgliedsland; praktische Anwendung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung. Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen. ABl. C 265 vom 4.11.2003, S. 2-16.

bindlicher europäischer Normen oder auf anderem Wege die Konformität ihrer Produkte mit den wesentlichen Anforderungen dokumentieren. Auch hier konstatiert die Kommission im Rahmen der Binnenmarktstrategie weiteren Handlungsbedarf, der sich insbesondere auf die Konformitätsbewertungsverfahren und die zwischenstaatliche Verwaltungszusammenarbeit bezieht.

Besonders offensichtlich ist nach Ansicht der Kommission die Fragmentierung des Dienstleistungsbinnenmarktes, weshalb die positiven Auswirkungen grenzüberschreitenden Wettbewerbs für diesen stark wachsenden Sektor schwächer ausgeprägt sind als dies möglich wäre. Probleme bestehen insbesondere bei der Niederlassung eines Dienstleistungsanbieters in einem anderen Mitgliedstaat und dem grenzüberschreitenden Angebot, welches zudem häufig einen temporären Aufenthalt im Importland erfordert. Bürokratische Hemmnisse (z.B. Genehmigungsvorbehalte) sorgen für Diskriminierungen ausländischer Anbieter, weshalb insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU) ihr Angebot häufig auf das Herkunftsland beschränken. Zur Verbesserung der Situation hat die Kommission mittlerweile einen Vorschlag für eine den Dienstleistungssektor betreffende Rahmenrichtlinie angenommen.<sup>5</sup> Neben Maßnahmen zur Erleichterung der Genehmigung im Falle der Niederlassung in einem anderen EU-Mitgliedstaat kodifiziert der Vorschlag insbesondere das Herkunftslandprinzip bei der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen. Wenngleich die Anwendung dieses Prinzips nach wie vor durch zahlreiche generelle und spezielle Ausnahmetatbestände eingeschränkt wird, kommt in dem Vorschlag der Kommission doch die Absicht zum Ausdruck, zukünftig auch im Dienstleistungsbereich verstärkt auf das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung zurückzugreifen. Zur Verhinderung eines Rückgangs der Dienstleistungsqualität und zur Stärkung des Verbrauchervertrauens gegenüber ausländischen Dienstleistungen sieht der Richtlinien-vorschlag sowohl eine gezielte Stärkung der Rechte der Dienstleistungsempfänger als auch die Harmonisierung insbesondere von Verbraucherschutzbestimmungen vor. Zu hoffen dabei ist, dass die durch Aufhebung nationaler Hemmnisse verbesserten Möglichkeiten eines freien Dienstleistungsverkehrs nicht durch unverhältnismäßige Regulierungen auf europäischer Ebene beschnitten werden.

Speziell bezogen auf den Finanzdienstleistungsbinnenmarkt zeigt sich die Kommission mit den Ergebnissen der zurückliegenden Periode zufrieden. Aus ihrem neunten Fortschrittsbericht zum Aktionsplan für Finanzdienstleistungen geht hervor, dass nunmehr 36 von 42 Maßnahmen abgeschlossen sind.<sup>6</sup> Die Kommission ist zudem zuversichtlich, dass auch die verbleibenden, z.T. bereits in den legislativen Entscheidungsprozess eingebrachten Vorschläge (Wertpapierdienstleistungsrichtlinie, Transparenzrichtlinie, Richtlinie über Übernahmeangebote sowie die 10. Gesellschaftsrechtsrichtlinie) von Rat und Parlament zügig angenommen werden. Allerdings betont sie, dass auch nach der vollständigen Annahme des Aktionsplans weiterer Handlungsbedarf zu dessen Umsetzung besteht. So steht insbesondere die Vernetzung der mitgliedstaatlichen Aufsichtsorgane auf der zukünftigen Finanzdienstleistungsagenda der Kommission.

Obleich in den Netzsektoren in den letzten Jahren beträchtliche Liberalisierungserfolge erzielt werden konnten, sieht die Kommission in ihrer aktuellen Binnenmarktstrategie weiteren Handlungsbedarf. In der abgelaufenen Periode wurden in diesem Zusammenhang bereits einige Fortschritte erzielt: So haben sich Rat und Parlament im

5 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt. KOM(2004) 2 endg. vom 25.2.2004.

6 Europäische Kommission: Finanzdienstleistungen – Endspurt für den FSAP, vom 25.11.2003.

März 2004 im Vermittlungsausschuss des Mitentscheidungsverfahrens auf die Annahme des 2. Eisenbahnpaketes einigen können, welches u.a. die vollständige Öffnung des Schienengüterverkehrs zum 1.1.2007 vorsieht.<sup>7</sup> Die grenzüberschreitende und inländische Liberalisierung des Personenverkehrs soll entsprechend eines Kommissionsvorschlages zum 3. Eisenbahnpaket im Jahr 2010 abgeschlossen sein.<sup>8</sup> Zur Reduktion von Verspätungen im Luftverkehrsbinnenmarkt hat die Kommission eine Initiative „Single European Sky“ auf den Weg gebracht, welche die Verbesserung des Luftverkehrsmanagements zum Ziel hat. Auch hier haben sich Rat und Parlament im Dezember 2003 auf die Annahme des Rechtsaktpaketes im Vermittlungsausschuss einigen können.<sup>9</sup> Rechtliche Vorkehrungen zur Verwirklichung des Elektrizitäts- und Gasbinnenmarktes wurden ebenfalls getroffen. So haben Rat und Parlament Richtlinien angenommen, die die vollständige Marktöffnung zum 1.7.2004 (Unternehmen) bzw. zum 1.7.2007 (Haushalte) vorsehen.<sup>10</sup>

Bei den Marktöffnungsinitiativen der Gemeinschaft kommt jedoch auch das Interesse an einer angemessenen Berücksichtigung von Leistungen der Daseinsvorsorge zum Ausdruck. Die Kommission betont, dass insbesondere die Erbringung von Universaldiensten in liberalisierten Märkten garantiert sein muss. In einem Grünbuch skizziert sie, welche Rolle der Gemeinschaft bei der Erreichung dieses Ziels zukünftig zukommen soll.<sup>11</sup>

### Verbesserung der Rechtsetzung

Ein Handlungsfeld, welches die Kommission ebenfalls in ihrer aktuellen Binnenmarktstrategie herausstellt, das aber die Gemeinschaftspolitik generell betrifft, sind Bestrebungen zur allgemeinen Verbesserung der Regelsetzung. In einem aktuellen Bericht fasst die Kommission die diesbezüglichen Aktivitäten zusammen.<sup>12</sup> Dabei betont sie, dass zu diesem Zweck Anstrengungen sowohl auf der Gemeinschaftsebene als auch von den Mitgliedstaaten unternommen werden müssen. So bezieht sich ein Maßnahmenbündel auf die Politikvorbereitung durch die Kommission: Diese hat mittlerweile z.B. Mindeststandards für ihre öffentlichen Konsultationen angenommen sowie ein Verfahren für die Folgenabschätzung ihrer Aktivitäten entwickelt, das sowohl wirtschaftliche als auch soziale und umweltrelevante Aspekte berücksichtigt. Ferner wurden Leitlinien für die Einholung von Expertenwissen verabschiedet und Initiativen zur Vereinfachung des gemeinschaftlichen Rechtsstandes ins Leben gerufen. Von Bedeutung ist ebenfalls, dass sich die Kommission für einen differenzierten Instrumenteneinsatz zur Verwirklichung ihrer Zielsetzungen ausspricht. So sollen z.B. verstärkt nicht bindende Maßnahmen zum Einsatz kommen und im Rahmen von Koregulierung oder Selbstregulierung die Marktakteure eingebunden werden.

---

7 Europäische Kommission: Kommission begrüßt Einigung über die vollständige Marktöffnung im Schienengüterverkehr, Pressemitteilung IP/04/359 vom 17.3.2004.

8 Europäische Kommission: Fortsetzung der Integration des europäischen Eisenbahnsystems – drittes Eisenbahnpaket. Mitteilung der Kommission. KOM(2004) 140 endg. vom 3.3.2004.

9 Europäische Kommission: Ein einheitlicher Luftraum für die gesamte EU, Pressemitteilung IP/03/1702 vom 10.12.2003.

10 Richtlinie 2003/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2003 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 96/92/EG – Erklärungen zu Stilllegungen und Abfallbewirtschaftungsmaßnahmen. ABl. L 176 vom 15.7.2003, S. 37-56 sowie Richtlinie 2003/55/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2003 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 98/30/EG. ABl. L 176 vom 15.7.2003, S. 57-78.

11 Europäische Kommission: Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse. KOM(2003) 270 vom 21.5.2003.

12 Europäische Kommission: Bericht der Kommission 'Bessere Rechtsetzung 2003' gemäß Artikel 9 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (11. Bericht). KOM(2003) 770 endg. vom 12.12.2003.