

Binnenmarktpolitik

Florian Baumann / Sebastian Schäffer

Der Binnenmarkt ist nicht nur der eigentliche Kern der Europäischen Integration, sondern auch eine der größten Baustellen der EU. Über seine vier konstitutiven Elemente – Arbeit, Kapital, Waren und Dienstleistungen – hinaus sind seine Auswirkungen in nahezu allen anderen Politikfeldern zu erkennen. Von wenigen Ausnahmen – der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Initiative des Kommissionspräsidenten Jacques Delors aus dem Jahr 1985 – abgesehen folgte die Vollendung des Binnenmarktes eher einem funktionalen und graduellen Ansatz. Trotz aller, als positiv zu bewertender Fortschritte, bestehen noch immer erhebliche Defizite und gerade die gegenwärtigen finanz- und wirtschaftspolitischen Verwerfungen haben den akuten Handlungsbedarf erneut verdeutlicht.

Der Binnenmarkt heute

Der positive Trend aus dem vergangenen Jahr bezüglich der fristgerechten Umsetzung vereinbarter Binnenmarktregeln in nationales Recht konnte fortgesetzt werden. Durchschnittlich 0,7% der Binnenmarkttrichtlinien, deren Umsetzungsfrist bereits abgelaufen ist, sind noch nicht umgesetzt worden. Das für 2009 ausgegebene Ziel von 1,0% ist damit erreicht und sogar unterschritten worden. Lediglich sieben Mitgliedstaaten konnten die Zielvorgabe nicht erfüllen. Österreich und Portugal hätten dabei nur eine weitere Richtlinie fristgerecht umsetzen müssen, um deren Anteil auf 1,0% senken zu können. Die Tschechische Republik und Polen verfehlen mit 1,2 bzw. 1,4% als einzige der neuen Mitgliedstaaten die vorgegebene Höchstgrenze. Mit jeweils 22 noch nicht umgesetzten Richtlinien schneiden die beiden Gründungsmitglieder Italien und Luxemburg am schlechtesten ab, nur noch übertroffen von Griechenland mit 23 ausstehenden Umsetzungen. Somit beläuft sich der prozentuale Anteil noch nicht implementierter Richtlinien in der EU-27 auf maximal eineinhalb Prozentpunkte. Mit Ausnahme von Österreich müssen jedoch in diesen Ländern aufgrund der großen Anzahl von neuen Rechtsvorschriften, die in der zweiten Jahreshälfte 2010 in Kraft treten werden,¹ deutliche Anstrengungen unternommen werden, um die Zielvorgabe erfüllen zu können. Spitzenreiter war in diesem Zusammenhang erneut Malta, gemeinsam mit Litauen. Beide Länder sind lediglich drei Richtlinien von der vollständigen Implementierung der derzeit 1.521 Rechtsakte entfernt. Die Bundesrepublik Deutschland befindet sich mit neun ausstehenden Umsetzungen bzw. 0,6% im Mittelfeld.²

Trotz eines leichten Rückgangs der Anzahl der Vertragsverletzungsverfahren um 1,2%, ist die durchschnittliche Verfahrensdauer weiter gestiegen. Im Vergleich zu 2007 vergingen bis zum Urteilsspruch in der EU-15 knapp 90 Tage mehr und dauern nun fast 28 Monate. Obwohl die Urteile des Europäischen Gerichtshofs unmittelbar umzusetzen

1 Siehe dazu die offizielle Liste mit den im Rahmen des Binnenmarktes verabschiedeten Richtlinien online unter: http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/relateddocs/list-dir/im-directives_de.pdf.

2 Europäische Kommission: Internal Market Scoreboard, 20. Dezember 2009, S. 8ff., http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/score20_en.pdf.

sind, vergehen im Schnitt eineinhalb Jahre bis dies geschieht. Schlusslicht in Europa sind dabei Österreich und Spanien, dort dauert die Implementierung sogar fast 25 Monate. Die Bereiche „Steuern und Zollunion“ sowie „Umwelt“ sind davon weiterhin am stärksten betroffen. Auch wenn die Anzahl der anhängigen Verfahren gegen Deutschland rückläufig ist, landet die Bundesrepublik mit einem Wert von 68 im unteren Drittel der EU.³

Die teilweise mangelhafte Umsetzung und wenig effiziente Anwendung der Regelungen in der Praxis bleiben problematisch und verhindern das komplette Ausschöpfen des Potentials des Binnenmarkts. Zur Verbesserung der Situation hat die Kommission vier Zielvorgaben für das Jahr 2011 ausgegeben:

- Erreichen des 1%-Ziels bei der fristgerechten Umsetzung durch alle Mitgliedstaaten;
- Keine Tolerierung von ausstehenden Umsetzungen, die älter als zwei Jahre sind;
- Reduzierung der durchschnittlichen Umsetzungszeit von derzeit momentan neun Monaten;
- Verbesserung der Konformität der Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten.⁴

Konsequenzen aus dem Vertrag von Lissabon

Im Vertrag von Lissabon wurde der Binnenmarkt als neuer, eigenständiger Titel eingefügt (Titel I, Art. 26 ff. AEUV) und der ehemalige Artikel 135 aus dem bis Dezember 2009 geltenden EG-Vertrag wurde hier inkorporiert. Die Bedeutung dieses Politikfeldes wird dadurch noch einmal explizit hervorgehoben. Die inhaltlichen Änderungen sind insgesamt jedoch marginal und vorwiegend redaktioneller Natur.⁵ Dazu zählt etwa, dass das Primärrecht nun durchgängig vom Binnenmarkt und nicht mehr von dem quasi synonym verwendeten ‚gemeinsamen Markt‘ spricht. Neu ist auch der Hinweis auf die „wettbewerbsfähige, soziale Marktwirtschaft“ (Art. 2 EUV). Eine substantielle Auswirkung ist hierbei jedoch nicht zu erwarten. Ebenso bleibt fraglich, in wie weit die Stärkung des Subsidiaritätsprinzips in diesem Kontext von Bedeutung sein wird.

Als wesentlich könnten sich jedoch andere Modifikationen herausstellen. Durch die neue, ‚doppelte‘ Mehrheit sowie die erleichterten Verfahren zur Vertragsänderung kann der Binnenmarkt an Dynamik hinzugewinnen. Die primär- und sekundärrechtlichen Bestimmungen können damit auch in diesem Politikfeld flexibler an neue Herausforderungen angepasst werden.⁶ Die Rolle des Europäischen Parlaments konnte durch die Ausweitung der Mitentscheidung als ‚ordentliches Gesetzgebungsverfahren‘ im Bereich des Binnenmarktes gestärkt und das Verfahren so demokratischer gestaltet werden. Dabei führt der Vertrag von Lissabon dieses Politikfeld allgemein als zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission geteilte Kompetenz auf, wohingegen die „Wettbewerbsregeln für das Funktionieren des Binnenmarktes“ explizit als ausschließliche Zuständigkeit der EU genannt werden. Eine Abschwächung der allgemeinen Zielbestimmungen im Hinblick auf den Binnenmarkt erfolgte, auf Betreiben des französischen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy, durch die Strei-

3 Ebd., S. 21ff.

4 Ebd., S. 8. Siehe dazu auch Amtsblatt der Europäischen Union: Empfehlung der Kommission vom 12. Juli 2004 zur Umsetzung binnenmarktrelevanter Richtlinien in innerstaatliches Recht, Abl. L 98, 16.04.2005, S. 47-52.

5 Siehe dazu Fischer, Klemens H.: Der Vertrag von Lissabon. Text und Kommentar zum Europäischen Reformvertrag, Baden-Baden 2008, S. 202 ff.

6 Weidenfeld, Werner: Die Europäische Union, Stuttgart 2010, S. 166 und S. 95f, sowie allgemein Andreas Hofmann/Wolfgang Wessels: Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?, *integration*, 1/2008, S. 3-20.

chung des freien und „vor Verfälschungen“ geschützten Wettbewerbs (Art. 3 Abs. 1 c und g EG-Vertrag). Allerdings wurde die Klausel zum unverfälschten Wettbewerb in ein Protokoll zum Reformvertrag aufgenommen und behält damit prinzipiell ihre Gültigkeit.⁷

Am rechtlichen Fundament des Binnenmarktes hat sich damit nur wenig geändert, was aufgrund der Tatsache, dass die übergeordneten Rahmenbedingungen für die „negative Integration“ (Marktschaffung)⁸ in diesem Sektor ohnehin ausreichend sind, aber auch nicht weiter ins Gewicht fällt. In Zukunft wird sich jedoch zeigen müssen, in wie weit im Rahmen des Lissabonner Vertrages effizient auf zukünftige Herausforderungen – etwa auf neue Marktaktivitäten wie den Handel mit digitalen Inhalten und Dienstleistungen – reagiert werden kann. Auch der Umgang mit bestehenden Formen des Marktversagens im Sinne einer „positiven Integration“, zu nennen wären hier beispielsweise die sozialen und umweltpolitischen Aspekte im europäischen Wirtschaftsraum, wird sich als Lackmustest für den Reformvertrag erweisen.

Monti-Bericht und EU 2020: Neue Initiativen für den Binnenmarkt

Die Wiederbelebung des Binnenmarkts gehört zu den erklärten Zielen der neuen Europäischen Kommission. Anlässlich des bevorstehenden symbolischen 20jährigen Jubiläums des Binnenmarktprojekts im Jahr 2012 beauftragte der Präsident der Kommission José Manuel Barroso den früheren Binnenmarktkommissar Mario Monti mit der Erarbeitung eines Berichts über eine neue Strategie zur Revitalisierung des Binnenmarkts.⁹ Wenngleich die konkrete Umsetzung der Vorschläge durch die Kommission noch aussteht und die Veröffentlichung des Berichts im allgemeinen Trubel über eine erneute Eurokrise im Mai 2010 unterzugehen drohte, könnte der Monti-Bericht ein neues Momentum für den Binnenmarkt darstellen. Im Mittelpunkt des Berichts steht die sozio-politische Legitimität des Projekts. Trotz der Erfolge¹⁰ des letzten Jahrzehnts – Schaffung von Arbeitsplätzen, Steigerung des Wohlstands und Erhöhung der grenzüberschreitenden Investitionen innerhalb der EU – bleiben die Bürger und Politiker gleichermaßen skeptisch. Dies ist zuletzt insbesondere auf die Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (MiFID)¹¹ aus dem Jahr 2006 zurückzuführen, die zu mehr Transparenz für Bankkunden und Investoren sowie zu einem verbesserten Schutz für Anleger und Verbraucher führen sollte. Nur zwei Jahre später wurde durch die Finanzkrise offensichtlich, dass dieses Ziel nicht erreicht werden konnte und zu katastrophalen Konsequenzen für die gesamte europäische Wirtschaft führte. Monti stellt fest, dass der Binnenmarkt heute unbeliebter ist als jemals zuvor. Gleichzeitig benötigt ihn Europa dringender denn je. Nach dem Abschluss der institutionellen Reformen

7 Siehe dazu: Wernicke, Stephan: Der Vertrag von Lissabon und das Wettbewerbsprinzip – Status quo ante, Neugewichtung oder Unwucht?, in: Ingolf Pernice (Hrsg.): Der Vertrag von Lissabon: Reform ohne Verfassung?, Baden-Baden 2008, S. 190-196.

8 Zur Unterscheidung von „negativer“ und „positiver Integration“ siehe u.a. Scharpf, Fritz W.: Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States, in: Gary Marks/ders./Philippe C. Schmitter/Wolfgang Streeck (Hrsg.): Governance in the European Union, London 1996, S. 15-39.

9 Monti, Marion: A new strategy for the single market: At the service of Europe's economy and society, 2010, http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_en.pdf.

10 Siehe dazu auf der Website der EU Kommission: http://ec.europa.eu/internal_market/top_layer/benefits_en.htm.

11 Amtsblatt der Europäischen Union: Richtlinie 2004/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Märkte für Finanzinstrumente, zur Änderung der Richtlinien 85/611/EWG und 93/6/EWG des Rates und der Richtlinie 2000/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 93/22/EWG des Rates, Abl. L 145, 30.04.2004, S. 1-44.

durch das in Kraft treten des Vertrags von Lissabon ergebe sich für Europa nun die Chance sich wieder verstärkt dem Binnenmarkt zuzuwenden. Die Gesamtstrategie für den Binnenmarkt von Monti kann dabei in drei Handlungsstränge unterteilt werden:

- Initiativen zur Stärkung des Binnenmarktes
- Initiativen zur Herbeiführung eines Konsenses über die Stärkung des Binnenmarktes
- Initiativen zur Durchsetzung eines gestärkten Binnenmarktes

Als entscheidend für eine erfolgreiche Revitalisierung wird ein Konsens zwischen sozialer Marktwirtschaft und dem angelsächsischen Modell gesehen. Neben einer verbesserten rechtlichen Durchsetzung zur Stärkung der Kernbereiche des Binnenmarkts, setzen die umfangreichen Vorschläge auf Vertiefung, aber auch auf Erweiterung. So soll nicht nur die räumliche Mobilität der Arbeitnehmer erhöht und das Potential des Warenbinnenmarkts voll ausgeschöpft, sondern auch ein digitaler Binnenmarkt geschaffen werden. Ein weiterer Fokus wird auf eine nachhaltigere, emissionsärmere europäische Wirtschaft im Zusammenhang mit der Strategie für Europa bis 2020 der Europäischen Kommission gelegt.¹²

Die sieben Leitinitiativen von Europa 2020 – Innovationsunion, Digitale Agenda, Ressourcenschonendes Europa, usw. – sind allesamt im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt im weiteren Sinne zu verstehen.¹³ Die Ziele, zum Teil aus der fehlgeschlagenen Lissabon-Strategie übernommen, skizzieren den Weg hin zu einem intelligenten, nachhaltigen und auf integrativem Wachstum basierenden Europa. Trotz der teilweise sehr konkreten Zielvorgaben, beispielsweise die EU-weite Absenkung der von Armut bedrohten Personen um 20 Millionen, sind die Ziele, abgesehen von den Vorgaben den CO₂-Ausstoß um 20% zu reduzieren und den Anteil der erneuerbaren Energien auf 20% zu erhöhen, rechtlich nicht verbindlich. Der Erfolg von Europa 2020 wird somit von der Bereitschaft der Mitgliedstaaten abhängen die gemeinsamen Initiativen auch umzusetzen.

Ausblick

Die globale Wirtschafts- und Finanzkrise stellt auch für den europäischen Binnenmarkt eine enorme Belastung dar. Für seine Legitimation gegenüber den Wirtschaftsakteuren und der Zivilgesellschaft ist es daher von zentraler Bedeutung, dass auf Grundlage des gemeinsamen Marktes effektive Ansätze zur Bewältigung der gegenwärtigen und zur Vermeidung künftiger Krisen entwickelt werden. Gleichzeitig erfordern die drohende globale Erwärmung und andere Umweltprobleme eine Neuausrichtung der Binnenmarktstrategie, hin zu mehr Nachhaltigkeit. Letztlich darf aber auch die soziale Dimension des europäischen Wirtschaftsraumes nicht vernachlässigt werden. Der Binnenmarkt muss folglich wieder stärker in den gesamten Integrationskontext verankert und als elementares Instrument zur Verwirklichung der gemeinsamen Ziele der EU verstanden werden.

Weiterführende Literatur

Pelkmans, Jacques/Hanf, Dominik/Chang, Michele (Hrsg.): *The EU Internal Market in Comparative Perspective*, College of Europe Studies (Band 9), Brüssel u.a. 2008.

Young, Alasdair R.: *Single Market*, in: Helen Wallace/Mark A. Pollack/Alasdair R. Young (Hrsg.): *Policy-Making in the European Union*, Oxford und New York 2010 (6. Auflage), S. 107- 131.

12 Europäische Kommission: *EUROPA 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum*, 3.3.2010, KOM(2010) 2020 endg., <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20%20DE%20SG-2010-80021-06-00-DE-TRA-00.pdf>.

13 Ebd., S. 6. Siehe auch Pelkmans, Jacques (2010): *Single Market Revival*, CEPS Commentary, <http://www.ceps.eu/book/single-market-revival>.