

Binnenmarktpolitik

Florian Baumann / Sebastian Schäffer

Der Binnenmarkt stand ganz im Zeichen des 20jährigen Jubiläums. Wenn auch formal im Jahr 1992 vollendet, bleibt der gemeinsame Wirtschaftsraum mit seinen 22 Millionen Unternehmen und den rund 500 Millionen Verbrauchern eine der größten Baustellen innerhalb der Europäischen Union. Die Mehrzahl der Defizite zeigen sich insbesondere noch im Dienstleistungssektor sowie im Bereich digitaler Inhalte.

20 Jahre Binnenmarkt

Bereits im Vorfeld des Jubiläums war im vergangenen Jahr die so genannte Binnenmarktakte verabschiedet worden.¹ Innerhalb des Berichtszeitraumes hat die Kommission darauf aufbauend Legislativverfahren zu zehn der zwölf „Hebel“ eingeleitet und insgesamt 28 Initiativen aus der Gesamtzahl von 50 Projekten zur Belebung des Binnenmarktes ergriffen oder bereits abgeschlossen.² Der Europäische Rat hatte zudem auf seinem Gipfeltreffen im Januar 2012 mehr Effizienz der Binnenmarktpolitik eingefordert. Neben der verbesserten Rechtsdurchsetzung bekräftigen die EU-Organe auch die Notwendigkeit, die konkrete Umsetzung der Politikmaßnahmen und die daraus resultierenden Konsequenzen für Verbraucher und Unternehmen in der EU genauer zu untersuchen. Erstmals wurde daher der Binnenmarktanzeiger in eine umfassende Studie zur Governance im Binnenmarkt eingebettet.³

Der Binnenmarkt heute

Der positive Trend bezüglich des Anteils der nicht fristgerecht umgesetzten Binnenmarkt Richtlinien aus den letzten Jahren konnte nicht fortgesetzt werden. Erstmals seit dem Jahr 2007 überschritt die durchschnittliche Anzahl der nicht in nationales Recht übertragenen Richtlinien im Bezug auf den gemeinsamen Markt in der EU wieder das damals von den Staats- und Regierungschefs festgesetzte Ziel von 1%. Dennoch ist der Wert seit Einführung des Binnenmarktanzeigers⁴ im Jahr 1997 von 6,3% auf 1,2% deutlich zurückgegangen. Ähnlich wie im vergangenen Jahr ist eine Vielzahl von Richtlinien in Kraft getreten, so dass es nicht allen Mitgliedstaaten möglich war, diese entsprechend umzusetzen und somit die 1%-Schwelle einzuhalten. Insgesamt konnte die Mehrzahl der Mitgliedstaaten ihren Umsetzungsrückstand aber verringern.⁵ Malta behauptet dabei die Spitzenposition aus den letzten Jahren und ist weiterhin nur zwei Richtlinien von der vollständigen Umsetzung entfernt. Irland konnte die positive Entwicklung aus den vergangenen Monaten

1 Siehe dazu: Baumann, Florian / Schäffer, Sebastian: Binnenmarktpolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2011, Baden-Baden 2011, S. 149-152.

2 European Commission: Delivering the Single Market Act: State of Play, SWD(2012) 21 final, Brüssel, 15.02.2012.

3 Europäische Kommission: Durch ein besseres Funktionieren des Binnenmarkts Europas Wachstumspotenzial stärken, IP/12/187, Brüssel, 27.02.2012.

4 Zu finden unter: http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_en.htm.

fortsetzen und rangiert mit vier ausstehenden Richtlinien auf dem zweiten Platz. Deutschland befindet sich auch in diesem Jahr im Mittelfeld, allerdings konnte das gute Resultat aus dem Vorjahr nicht wiederholt werden, obwohl die Anzahl der ausstehenden Richtlinien gleich geblieben ist. Dies liegt an der insgesamt geringeren Zahl an Richtlinien und Verordnungen, die gegenwärtig umzusetzen sind. Den letzten Platz in der „Umsetzungsliga“ belegt nun Belgien, dessen Defizit im vergangenen Jahr noch bei 0,8% lag und nun mit 18 nicht umgesetzte Richtlinien auf 2,2% angewachsen ist. Das Vorjahresschlusslicht Italien konnte sich nur leicht verbessern und das Umsetzungsdefizit um zwei Richtlinien auf nun 29 bzw. 2,1% verringern. Auch Polen verfehlt die 1%-Grenze erneut deutlich. Insgesamt konnten nur elf Mitgliedstaaten das Umsetzungsdefizit-Ziel erreichen, 2011 waren es noch 20.

Nur bei einer vollständigen Beseitigung des Umsetzungsdefizits kann das gesamte Potential des Binnenmarktes vollständig ausgeschöpft werden. Dies ist allerdings nur eine von vier Herausforderungen, die sich aus dem gemeinsamen Markt für die Mitgliedstaaten im Bezug auf die Umsetzung von Richtlinien ergeben.⁶ Neben einer vollständigen Umsetzung ist ebenfalls die korrekte Überführung in nationales Recht erforderlich. Die Anzahl der umgesetzten Richtlinien, für die von der Europäischen Kommission Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtübereinstimmung eingeleitet wurden, in Relation zu den als umgesetzt gemeldeten Richtlinien, blieb dabei konstant bei 0,8% im EU-Durchschnitt. Aber nicht nur eine unzureichende Implementierung, sondern auch die langen Umsetzungsfristen sind dem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarktes nicht zuträglich. Daraus ergeben sich zwei weitere Herausforderungen: Zum Einen die Verringerung von Implementierungszeiten, um ungleiche Bedingungen und Rechtsunsicherheit in den einzelnen Mitgliedstaaten zu verhindern. Zum Anderen die Reduzierung von Richtlinien, die seit mehr als zwei Jahren überfällig sind, auf null Prozent. Gerade in diesem Bereich waren die Mitgliedstaaten im letzten Jahr sehr erfolgreich. Waren 2011 noch zehn Richtlinien zwei oder mehr Jahre überfällig, steht nun nur noch in Schweden die Richtlinie zu öffentlich zugänglichen elektronischen Kommunikationsdienste aus, die bis September 2007 umgesetzt werden musste. Des Weiteren hätten die Niederlande eine Richtlinie über die Entwicklung der Eisenbahn in der EU bis zum Juni 2009 umsetzen sollen.

Das „Nulltoleranzziel“ der Staats- und Regierungschefs ist damit fast erfüllt. Dennoch dürfen gute Entwicklungen nicht als Anlass genommen werden, die Anstrengungen im Bezug auf den Binnenmarkt zu verringern. Die durchschnittliche Umsetzungszeit der Richtlinien nach Ablauf der Umsetzungsfrist ist im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um rund 75 Tage auf nun knapp 8 Monate angestiegen. Auch hier befindet sich Malta in der Spitzengruppe, allerdings nicht wie 2011 als Land mit der kürzesten Umsetzungszeit, sondern nun als zweitlangsamster Mitgliedstaat. Mit 10,8 Monaten benötigt lediglich Schweden noch mehr Zeit, nämlich durchschnittlich 16,1 Monate. Ebenfalls in dieser negativen Spitzengruppe und mit 9,2 Monaten deutlich über EU-Durchschnitt befindet sich

5 Alle Ergebnisse sowie eine detaillierte Auflistung der einzelnen Ergebnisse der Mitgliedstaaten sind nachzulesen im Governance-Test 2011 der Europäischen Kommission http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/relateddocs/single_market_governance_report_2011_de.pdf.

6 Diese vier Herausforderungen sind: 1. Erreichen des 1%-Ziels durch alle Mitgliedstaaten, 2. Keine Tolerierung von ausstehenden Umsetzungen, die älter als zwei Jahre sind, 3. Reduzierung der durchschnittlichen Umsetzungszeit, 4. Verbesserung der Konformität der Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten. Vgl.: 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.

die Bundesrepublik Deutschland. Der allgemeine Anstieg der Umsetzungsfrist erscheint im Hinblick auf die vorher genannten Daten widersprüchlich, kann aber dadurch begründet werden, dass sich die Mitgliedstaaten vornehmlich auf die neueren Richtlinien konzentriert haben. Für 34% der noch umzusetzenden Richtlinien ist die Umsetzungsfrist bereits seit mehr als einem Jahr überschritten. Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass der positive Trend im Hinblick auf die Umsetzung binnenmarktrelevanter Richtlinien aus den vergangenen Jahren nicht fortgesetzt werden konnte. Hier sind weitere Anstrengungen notwendig, um die volle Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten und die positiven Effekte für die Verbraucher vollständig ausnutzen zu können. Eine positive Entwicklung in einem Mitgliedstaat in den letzten zwölf Monaten ist keine Garantie für die Fortsetzung dieses Trends. Wie die genannten Beispiele gezeigt haben, kann innerhalb eines Jahres ein Land von der Spitzengruppe bis ins untere Drittel des EU-Durchschnitts zurückfallen. Die Dynamik des Binnenmarktes verlangt von den Mitgliedstaaten eine kontinuierliche Weiterentwicklung und Rechtsangleichung.

Dienstleistungen im Binnenmarkt

Der Dienstleistungssektor hat im europäischen Binnenmarkt einen großen Anteil an Wachstum und Beschäftigung. Nach Schätzungen der Kommission ist dieser Bereich, in dem auch viele Klein- und Kleinstbetriebe tätig sind, für etwa zwei Drittel des europäischen Bruttoinlandsproduktes und ebenso viele Arbeitsplätze verantwortlich. Allerdings ist die grenzüberschreitende Erbringung und Inanspruchnahme von Dienstleistungen innerhalb der EU, trotz der Dienstleistungsrichtlinie aus dem Jahr 2006, noch durch zahlreiche Hindernisse belastet. Im Oktober 2011 hat die Kommission daher Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland, Griechenland und Österreich eingeleitet und dabei erstmalig die direkte Verhängung von Zwangsgeldern beim Gerichtshof beantragt.⁷

Prognosen aus Brüssel legen nahe, dass eine vollständige Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie ein zusätzliches Wachstum von 0,6 bis 1,5 % der Wirtschaftsleistung generieren könnte. Das entspricht einem Betrag von 60 bis 140 Mrd. Euro. Trotz der guten Wirtschaftslage in etlichen Mitgliedstaaten, ist Europa noch gezeichnet von vielfältigen Krisenerscheinungen. Die Liberalisierung des Dienstleistungsmarktes könnte hier eine konjunkturbelebende Wirkung entfalten. Davon würden insbesondere kleinere Betriebe und mittelständische Unternehmen profitieren, da bei ihnen die Belastungen durch unterschiedliche Rechtsvorschriften und die zahlreichen Einschränkungen der Dienstleistungsfreiheit besonders ins Gewicht fallen. Mehr Wettbewerb im Dienstleistungssektor würde auch die Verbraucher durch niedrigere Preise und ein vielfältigeres Angebot besserstellen.

Geistiges Eigentum und Online-Handel

Ein Binnenmarkt für geistiges Eigentum ist bislang nicht existent, da die Regulierung dieses Bereiches noch stark fragmentiert ist. Zentrale Hindernisse sind hierbei der uneinheitliche Patentschutz und die verschiedenen nationalen Bestimmungen zum Urheberrecht. Gleichzeitig stellt dieser Sektor einen ständig wachsenden Markt dar. Mit dazu beitragen zunehmend digitale Inhalte und deren Verbreitung über das Internet. Die Vermarktung von

7 Europäische Kommission: Dienstleistungsrichtlinie: Europäische Kommission verklagt Deutschland, Österreich und Griechenland wegen unvollständiger Umsetzung der Richtlinie vor Gericht, IP/11/1283, Brüssel, 27.10.2011.

Musik, Videos und E-Books im Online-Handel erfordert neue, gemeinsame Regeln zum Schutz des geistigen Eigentums. Seit Veröffentlichung der Mitteilung „Ein Binnenmarkt für Rechte des geistigen Eigentums“⁸ im Mai 2011 ist allerdings wenig passiert.

Vorangetrieben werden soll, im Rahmen der Digitalen Agenda sowie der Europa 2020-Strategie auch der Binnenmarkt für Online-Dienste, wobei der elektronische Handel im Fokus steht.⁹ Hintergrund ist die Aufforderung des Rates an die Kommission Vorschläge für die Vollendung des digitalen Binnenmarktes bis 2015 vorzulegen. Das volle Potenzial des gemeinsamen Marktes für digitale Inhalte kann bislang aufgrund des ungleichen Rechtsrahmens sowie der damit verbundenen Unsicherheit nicht voll ausgeschöpft werden. Dazu werden von der EU nunmehr Initiativen ergriffen, um unter anderem die rechtlichen Rahmenbedingungen, inklusive der Besteuerung, effizienter zu gestalten sowie den Informationsstand von potenziellen Verbrauchern und Anbietern über Rechte, Pflichten und Möglichkeiten zu erhöhen.

Ausblick

Im September 2012 wird die zweite Binnenmarktakte veröffentlicht. Neben einer Bilanz über die bisherigen Fortschritte plant die Europäische Kommission neue Elemente für Wachstum und Beschäftigung sowie die Stärkung des Vertrauens in den Binnenmarkt vorzustellen, die im Hinblick auf die immer noch akute Wirtschafts- und Finanzkrise von Bedeutung sind. Gerade die soziale Dimension des gemeinsamen Marktes ist künftig zu stärken. Der Binnenmarkt umfasst mittlerweile auch die öffentliche Beschaffung im Verteidigungsbereich. Bis auf Bulgarien und Luxemburg haben alle Mitgliedstaaten die zugehörige Richtlinie bereits umgesetzt. Im Rahmen gemeinsamer Rüstungsprojekte und durch die Beteiligung der Verteidigungsagentur sind hier in Zukunft eine höhere Dynamik und mehr Wettbewerb zu erwarten. Weitere Zukunftsthemen sind das „geistige Eigentum“ sowie die Chancen und Grenzen der Vermarktung digitaler Inhalte im Internet. Der Rechtsrahmen dafür sollte auf europäischer Ebene angesiedelt sein. Dabei gilt es insbesondere die teilweise überkommenen Forderungen der Rechteinhaber und Urheber gegen die „Kostenlos-Kultur“ etlicher Internetnutzer abzuwägen. Darüber hinaus wird die Gewährleistung des Daten- und Verbraucherschutzes eine herausragende Rolle spielen.

Weiterführende Literatur

Baumann, Florian: Binnenmarkt, in: Werner Weidenfeld / Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A bis Z, Baden-Baden 2011, S. 95-98.

Centrum für Europäische Politik: Aktionsplan Online-Handel, cep Analyse Nr. 19/2012, http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Kurzanalysen/Online-Handel/KA_Online-Handel.pdf.

Heremans, Tinne: The Single Market In Need Of A Strategic Relaunch, Egmont Paper Nr. 43/2011, <http://www.egmontinstitute.be/paperegm/ep43.pdf>.

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, S. 107-131.

8 Europäische Kommission: „Ein Binnenmarkt für Rechte des geistigen Eigentums“, KOM(2011) 287 endgültig, Brüssel, 24.05.2011.

9 Europäische Kommission: Ein kohärenter Rahmen zur Stärkung des Vertrauens in den digitalen Binnenmarkt für elektronischen Handel und Online-Dienste, KOM(2011) 942 endgültig, Brüssel 11.01.2012 und Europäische Kommission: Grünbuch. Ein integrierter europäischer Markt für Karten-, Internet- und mobile Zahlungen, KOM(2011) 941 endgültig, Brüssel, 11.01.2012.