

Binnenmarktpolitik

Florian Baumann / Sebastian Schäffer

Die Einführung des Binnenmarkts hat nach einer Studie der Bertelsmann-Stiftung zu einem nie dagewesenen Wohlstand in Europa geführt.¹ Insbesondere die Bundesrepublik Deutschland hat demnach in den ersten 20 Jahren des größten gemeinsamen Markts der Welt sein Bruttoinlandsprodukt (BIP) jährlich um 37 Milliarden Euro gesteigert. Die Zugewinne der anderen Mitgliedstaaten fallen dabei sehr unterschiedlich aus, jedoch ist ein deutliches Nord-Süd-Gefälle erkennbar. Dänemark konnte mit einer Pro-Kopf-Steigerung des BIP von 500 Euro sogar noch mehr profitieren als Deutschland. Auch die weiteren skandinavischen Länder konnten einen höheren Zugewinn als die südlichen Mitgliedstaaten wie Spanien, Portugal und Griechenland erzielen. Lediglich das Vereinigte Königreich stellt in diesem Trend eine Ausnahme dar und konnte sein reales Pro-Kopf-BIP um nur 10 Euro steigern. Dies könnte durchaus Einfluss auf das von Premierminister David Cameron in Aussicht gestellte Referendum über den Verbleib Großbritanniens in der EU haben, da als eines der wichtigsten Argumente gegen einen Austritt die ökonomischen Vorteile des Binnenmarkts für die britische Wirtschaft angeführt werden. Dennoch haben letztendlich alle in der Studie untersuchten Mitgliedstaaten (EU-15 ohne Luxemburg) von der Teilnahme am gemeinsamen Markt profitiert. Grund hierfür ist sicherlich auch die stetige Verbesserung des Umsetzungsdefizits, also die Verringerung des Prozentsatzes derjenigen Binnenmarktrichtlinien, die nicht fristgerecht in einzelstaatliches Recht umgesetzt wurden. Das Gesamtergebnis lag zwar in diesem Jahr um 0,1 Prozentpunkte höher als im vergangenen Berichtszeitraum, aber weiterhin unter der vom Europäischen Rat beschlossenen Grenze von 1,0%.

Weitere wichtige Themen waren das kontrovers diskutierte Freihandelsabkommen mit den Vereinigten Staaten und dem in der Öffentlichkeit mit weniger Aufmerksamkeit bedachten Abkommen mit Kanada. Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise hatte die Europäische Kommission auch eine Reform des Finanzdienstleistungs-Binnenmarkts vorgesehen. Ein umfassender Überblick über die Maßnahmen für eine besser integrierte, effizientere und sichere Finanzmarktregulierung wurde nun nach vierjähriger Arbeitszeit veröffentlicht.²

Der Binnenmarkt heute

Nachdem im letzten Jahr der Binnenmarktanzeiger sein 15-jähriges Bestehen mit dem bisher besten Ergebnis aller Mitgliedstaaten feiern konnte, wird seit Juli 2013 die Veröffentlichung nur noch online vorgenommen. Die neue Website bietet dabei einen Überblick zu insgesamt dreizehn Governance-Instrumenten, darunter die Überwachung der korrekten Umsetzung von EU-Richtlinien, die Analyse von Vertragsverletzungsverfahren, Netze für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden sowie verschiedene Informations- und Problemlösungsdienstleistungen. Die Website wird einmal jährlich aktualisiert, die Statistiken zur Umset-

1 Bertelsmann Stiftung: 20 Jahre Binnenmarkt. Wachstumseffekte der zunehmenden europäischen Integration, Gütersloh, 2014.

2 Europäische Kommission: Finanzmarktregulierung: Europäische Kommission stellt ersten umfassenden Überblick über die EU-Reformagenda vor, IP/14/564, Brüssel 15. Mai 2014.

zung des Binnenmarktrechts und zu Vertragsverletzungsverfahren alle sechs Monate. Die aktualisierte Ausgabe enthält nun auch Daten zu dem neuesten EU-Mitgliedstaat Kroatien.³

Je nach Abschneiden in den untersuchten Bereichen vergibt die Kommission rote, gelbe und grüne „Karten“. 11 EU-Mitgliedstaaten lagen dabei in allen überwachten Feldern über dem EU-Durchschnitt, Estland und Finnland (8 bzw. 7 „grüne Karten“) nahmen die Spitzenposition ein. In 31 Fällen war die Leistung der Mitgliedstaaten unterdurchschnittlich, allerdings konnte das Ergebnis im Vergleich zu der sechs Monate zuvor veröffentlichten Statistik deutlich verbessert werden. Die Kommission hat jetzt 109 grüne Karten und damit 10 mehr vergeben können. Den 106 gelben Karten standen vor einem halben Jahr noch 94 gegenüber und die Anzahl der roten Karten lag mit 20 ebenfalls 10 niedriger.

Trotz des leichten Anstiegs des durchschnittlichen Umsetzungsdefizit auf 0,7%, konnten einige der Mitgliedstaaten einen zuvor noch nicht erreichten Wert erzielen. Obwohl Kroatien erst im vergangenen Jahr der EU beigetreten war, führt Zagreb das Ranking mit 0,1% an. Italien konnte sein bislang bestes Ergebnis (0,7%) erzielen und das frühere Umsetzungsdefizit damit halbieren. Griechenland, Finnland und das Vereinigte Königreich erzielten ebenfalls ihr bisher bestes Ergebnis. Allerdings liegen auch immer noch fünf Mitgliedstaaten über dem Ziel von 1% und die von der Kommission in der Binnenmarktakte 2011 vorgeschlagene Grenze von 0,5% wird momentan nur von 11 und damit nicht mal der Hälfte aller Mitgliedstaaten erreicht. Deutschland hat sich im Vergleich zum vergangenen Jahr um 0,2 Prozentpunkte auf 0,8% verschlechtert und liegt damit wieder über dem EU-Durchschnitt.

Erstmals seit sechs Jahren ist die Zahl der binnenmarktbezogenen Vertragsverletzungsverfahren wieder gestiegen. Im Vergleich zum Vorjahr waren mit 816 Fällen neun Verfahren mehr anhängig. Die durchschnittliche Zahl der Vertragsverletzungsverfahren in der EU bleibt jedoch konstant bei 30. Die Kommission geht davon aus, dass sich die Anzahl nun auf diesem Niveau eingependelt hat, nachdem die Problemlösungssysteme wie SOLVIT und EU-Pilot für einen konstanten Rückgang gesorgt hatten. Die problematischen Politikbereiche umfassen weiterhin direkte und indirekte Steuern, Umweltschutz – und hierbei insbesondere Wasserschutz und Abfallwirtschaft – sowie Luftverkehr, die zusammen die Hälfte aller Fälle ausmachen. Bereits zum fünften Mal hintereinander ist Italien der „Spitzenreiter“ mit 66 offenen Verfahren, wenngleich diese Zahl um sieben Fälle im Vergleich zum Vorjahreszeitraum verringert werden konnte. Die baltischen Staaten Litauen (12), Lettland (11) und Estland (10) sowie Malta (ebenfalls 11) erzielen den besten Wert in der EU. Gegen Deutschland wurden sechs neue Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, Berlin liegt mit 52 anhängigen Fällen deutlich über dem durchschnittlichen Wert aller EU-Staaten. Leicht gesunken ist die Dauer der laufenden Vertragsverletzungsverfahren. Im Schnitt vergehen 27,7 Monate (im vorangegangenen Berichtszeitraum waren es noch 27,9 Monate), allerdings herrscht weiterhin eine große Varianz unter den Mitgliedstaaten. Während in Estland rund 14 Monate nach der Eröffnung des Verfahrens bis zum Abschluss vergehen, können in Schweden erst nach durchschnittlich 42,5 Monaten die Fälle geschlossen werden. Allgemein wird das im Jahr 2012 von der Kommission kommunizierte Ziel⁴ von einer maximalen Verfahrensdauer von 18 Monaten lediglich von drei Mitgliedstaaten (Estland, Litauen und Zypern) erreicht.

3 Der Binnenmarktanzeiger ist online unter http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/index_en.htm abrufbar.

4 European Commission: Better Governance for the Single Market, COM(2012) 259 final. Brüssel, 8.6.2012.

Freihandel mit USA und Kanada

Das alles überlagernde Thema waren die Verhandlungen eines Transatlantischen Freihandelsabkommens (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP), während die deutlich weiter vorangeschrittenen Verhandlungen zu einem ähnlichen Abkommen mit Kanada kaum auf öffentliche Resonanz stießen. Bei TTIP verlaufen die Fronten aber nicht ausschließlich entlang des bekannten Schismas zwischen Globalisierungskritikern und Freihandelsbefürwortern. Vielmehr lassen sich drei sehr konkrete Konfliktdimensionen erkennen: Zum einen ist dies die vor allem in Europa vertretene Befürchtung, dass ein Transatlantisches Freihandelsabkommen die hohen europäischen Standards in Bereichen wie Umweltschutz, Lebensmittelsicherheit oder Verbraucherschutz aufweicht. Immer wieder angeführte Beispiele dafür sind die in den USA verbreiteten „Chlorhühnchen“ oder genmanipulierter Mais. Sollte das Freihandelsabkommen in Kraft treten, könnten diese und ähnliche Produkte in Europa auf den Markt gelangen, obwohl die europäischen Verbraucher dies nicht wollen. Auf Druck aus Frankreich hin wurde zumindest die Kulturwirtschaft derzeit ausgeklammert. Die nationale Filmförderung, die Buchpreisbindung und ähnliche Themen sind damit zunächst vom Tisch.

Ein zweiter Kritikpunkt sind die Schiedsgerichte, also nicht-staatliche Gerichte, die bei Streitigkeiten zwischen Unternehmen und Staaten angerufen werden können, etwa wenn ein Staat neue Umweltauflagen oder Arbeitnehmerrechte in Kraft setzt, die dem ökonomischen Interesse eines Investors zuwider laufen. So besteht die Gefahr, dass rechtsstaatliche Prinzipien, wie der Rechtsweg über mehrere Instanzen, ausgehebelt werden.

Der dritte und konfliktträchtigste Punkt betrifft aber die Verhandlungen selbst, die hinter verschlossenen Türen stattfinden. Hierbei fühlen sich nicht nur Nichtregierungsorganisationen gegenüber den Regierungsvertretern benachteiligt, sondern auch nationale Parlamente ebenso wie das Europäische Parlament. Viele Vertreter von Nichtregierungsorganisationen beklagen, dass Lobbyisten großer Unternehmen bei den nationalen Regierungen viel eher auf offene Ohren stoßen als zivilgesellschaftliche Interessen. Dramatischer ist aber noch, dass abgesehen von den direkt beteiligten Akteuren niemand weiß, was eigentlich genau verhandelt wird. Klar ist nur die grobe Richtung: der Abbau von Zöllen und nicht-tarifären Handelshemmnissen. Die mangelnde Transparenz trägt dazu bei, dass selbst viele Freihandelsbefürworter skeptisch über die zu erwartenden Konsequenzen sind. Daher sind auch die teilweise euphorischen wissenschaftliche Untersuchungen über die ökonomischen Effekte mit Vorsicht zu genießen. Unumstritten ist, dass Freihandel für die direkt beteiligten Staaten positive volkswirtschaftliche Impulse setzt. Negativ sind die Effekte hingegen für die Staaten, die nicht an solch einem Abkommen partizipieren. Unklar bleiben jedoch die Auswirkungen auf die Arbeitnehmer in Europa und den USA, die Umwelt, den Verbraucherschutz und weitere Bereiche.

Vor diesem Hintergrund sowie aus demokratischen Erwägungen heraus, müssen die Verhandlungspartner für mehr Transparenz sorgen. Nur so lassen sich positive und negative Folgen von TTIP solide abschätzen. Hinzu kommt, dass insbesondere die EU in der jüngsten Vergangenheit gelernt haben müsste, welche Rolle Transparenz und Partizipation spielen. Der längst verlorene „permissive consensus“ lässt sich auch für TTIP nicht wiederbeleben.

Finanz- und Zahlungsdienste

Nach etlichen Verzögerungen stand auch die Vollendung des einheitlichen Europäischen Zahlungsraumes kurz bevor. Die Single Euro Payments Area (SEPA) sticht zunächst einmal durch die recht lange IBAN ins Auge, die die bisherige Kontonummer ersetzt bzw. erwei-

tern soll. Zu den Vorteilen zählt, dass im Zahlungsverkehr innerhalb der EU künftig einheitliche Verfahren, etwa bei Lastschrift-Mandaten oder Auslandsüberweisungen, gelten und die Transaktionen selbst schneller durchgeführt werden.⁵ Signifikant werden die Effekte vor allem für europäische Unternehmen ausfallen, die stärker als Privatpersonen in den innereuropäischen Zahlungsverkehr eingebunden sind. Hinsichtlich der Kosten ist zu erwarten, dass die SEPA-Einführung zunächst zu einer leichten Kostensteigerung führen wird. Mittelfristig erwarten die EU-Kommission aber sinkende Gebühren im Zahlungsverkehr.

Im Juni stellte die Kommission auch ihre Vorschläge für eine neue Zahlungsdienstleistungsrichtlinie (Payment Services Directive) und eine Verordnung über Interbankenentgelte für kartengestützte Zahlungsvorgänge vor. Damit sollen die Kosten bei Kartenzahlungen innerhalb Europas gedeckelt werden (Kreditkarten 0,3% und Debitkarten 0,2% des Transaktionswerts), zum anderen werden die Risiken für die Verbraucher, etwa bei nicht autorisierten Kartenzahlungen, weiter reduziert. Gleichzeitig will die EU damit innovative Zahlungsdienste, beispielsweise über Mobiltelefone, fördern.

Ausblick

Grundsätzlich lässt sich über das vergangene Jahr für den Binnenmarkt eine positive Bilanz ziehen, obwohl das Umsetzungsdefizit wieder leicht gestiegen ist. SEPA und die ergänzenden Maßnahmen zum europäischen Zahlungsverkehr werden dazu beitragen, den Binnenmarkt im Finanzsektor weiter voranzubringen. Eine große Baustelle ist hier noch die Europäische Bankenunion. Ab Herbst soll die zentrale Bankenaufsicht bei der Europäischen Zentralbank ihre Arbeit aufnehmen. Künftig soll dann auch ein von den Banken getragener Fonds zur Rettung von in Schieflage geratenen Geldinstituten eingesetzt werden, um hier die Steuerzahler zu entlasten. Bevor der Fonds aktiv wird, haften aber zunächst Aktionäre, Gläubiger und Kunden der betroffenen Bank. Die Bankenunion umfasst aber, da nur Geschäftsbanken mit einer Bilanz von über 30 Milliarden Euro oder 20% des Wirtschaftsleistung des Mitgliedstaats, in dem sie ihren Sitz haben, erfasst sind, weniger als 200 der über 6.000 europäischen Banken. Über die Abwicklung einer Bank entscheidet dann auch nicht die Aufsichtsbehörde, sondern der Finanzministerrat. Die Bankenunion in ihrer jetzigen Gestalt ist zwar ein erster Schritt in die richtige Richtung. Allerdings muss die Effizienz dieser Institution möglichst bald noch einmal auf den Prüfstand.

Auch in Sachen TTIP muss die EU möglichst bald die Gretchen-Frage stellen. Die Vertiefung der transatlantischen Handelsbeziehungen kann durchaus einen echten Mehrwert haben, allerdings muss dafür offen gelegt werden, worüber tatsächlich verhandelt wird. Zudem können die Entscheidungen über so ein Großprojekt nicht an den Bürgern vorbei im Verborgenen ausgeklüngelt werden. Umfassende Information und Partizipation gesellschaftlicher Akteure ist daher zwingend erforderlich.

Weiterführende Literatur

Florian Baumann: Binnenmarkt, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A bis Z, Baden-Baden 2013.

Christoph Thiel/Arno Fiedler: Der grenzenlose digitale Binnenmarkt. Datenschutz und Datensicherheit – DuD, Volume 37, Issue 1, S. 14-19.

Eilis Ferran: European Banking Union and the EU Single Financial Market: More Differentiated Integration, or Disintegration?, University of Cambridge Faculty of Law Research Paper No. 29/2014.

5 An SEPA sind nicht nur die EU-Mitgliedstaaten, sondern auch die EFTA-Mitglieder sowie Monaco und San Marino beteiligt. Insgesamt gilt das Regelwerk damit in 34 europäischen Staaten.