

Binnenmarktpolitik

Florian Baumann / Sebastian Schäffer

Während 2012 das 20-jährige Bestehen des Binnenmarkts gefeiert wurde, gab es auch 2013 einen Anlass zum Feiern: Seit der ersten Veröffentlichung des Binnenmarktanzeigers vor 15 Jahren konnten die Mitgliedstaaten ihr bisher bestes Ergebnis verzeichnen. Weitere wichtige Entwicklungen waren die Binnenmarktakte II sowie die Freihandelszone zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Europäischen Union. Mit „Right2Water“ erreichte zum ersten Mal eine Europäische Bürgerinitiative mehr als eine Million Unterschriften und prägte den Binnenmarkt damit auf eine ganz eigene Art und Weise.

Der Binnenmarkt heute

Nachdem im April 2011 die erste Binnenmarktakte angenommen wurden, erarbeitete die Kommission Vorschläge für die darin festgelegten zwölf Leitaktionen sowie für 36 der 50 ergänzenden Maßnahmen.¹ Ausgehend von der ersten Binnenmarktakte legt die Kommission vier Bereiche fest, in denen Leitaktionen durchgeführt werden sollen. Die „vier Motoren für neues Wachstum“ umfassen die folgenden Bereiche:

- Aufbau vollständig integrierter Netze – etwa in den Sektoren Verkehr und Energie;
- Förderung der grenzüberschreitenden Mobilität von Bürgern und Unternehmen;
- Unterstützung der digitalen Wirtschaft in ganz Europa;
- Stärkung des sozialen Unternehmertums, des Zusammenhalts und des Verbrauchervertrauens.

Die Kommission versucht damit den ständigen Prozess der Entwicklung des Binnenmarkts zu steuern und den neuen technischen, demographischen und sozialen Herausforderungen zu begegnen sowie die Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise durch Strukturreformen abzufedern. Die bisherigen Anstrengungen dürfen durchaus als erfolgreich bezeichnet werden, es bleibt aber abzuwarten, ob es der Kommission gelingt, geeignete Maßnahmen umzusetzen und nicht nur auf neue Entwicklungen zu reagieren.

15 Jahre Binnenmarktanzeiger

Obwohl die aktuelle wirtschaftliche Situation in vielen Mitgliedstaaten durchaus schwierig ist, haben diese bei der Umsetzung von EU-Vorschriften in nationales Recht noch nie so gut abgeschnitten. Die Kommission betont immer wieder die Schlüsselrolle, die dem Binnenmarkt bei der Überwindung der wirtschaftlichen Stagnation in Europa zufällt. Für das Erreichen der politischen Ziele ist eine rechtzeitige Umsetzung der Rechtsvorschriften oftmals unerlässlich. Seit der ersten Veröffentlichung des Binnenmarktanzeigers konnten große Fortschritte erzielt werden. Betrug im Jahr 1997 das durchschnittliche Umsetzungs-

¹ Diese können im Anhang II der Mitteilung der Europäischen Kommission: Binnenmarktakte II Gemeinsam für neues Wachstum, COM(2012) 573 final, nachgelesen werden: http://ec.europa.eu/internal_market/smact/docs/single-market-act2_de.pdf.

defizit – d.h. der Prozentsatz der nicht fristgerecht in nationales Recht umgesetzten Binnenmarkt Richtlinien – noch 6,3%, so sind es bei der letzten Evaluation nur noch 0,6%.² Ein Wert, der unter dem 1%-Ziel aus dem Jahr 2007 und nahe an der in der Binnenmarktakte vom April 2011 angestrebten 0,5%-Marke liegt. Auch die Anzahl der insgesamt nicht ordnungsgemäß umgesetzten Richtlinien konnte erneut verbessert werden und erreichte ebenfalls einen Wert von 0,6%.

Trotzdem bleibt der Anteil der Richtlinien, deren Umsetzung seit mindestens zwei Jahren überfällig ist, weiterhin hoch und ist insgesamt sogar gestiegen. Nachdem in den letzten Jahren Malta in Bezug auf die Umsetzung am besten abgeschnitten hat, ist Irland neuer Spitzenreiter. Die Regierung in Dublin hat alle einschlägigen Richtlinien in nationales Recht überführt. Große Fortschritte konnte Italien erzielen, das sein Umsetzungsdefizit in den vergangenen sechs Monaten von 2,4 % auf 0,8 % gesenkt hat. Rumänien kann ebenfalls einen beachtlichen Rückgang von 1,1% auf 0,4% verzeichnen. Deutschland bleibt mit 8 nicht umgesetzten Richtlinien im Mittelfeld, liegt damit aber genau im EU-Durchschnitt von 0,6%. Insgesamt verfehlen nur vier Mitgliedstaaten – Portugal, Österreich, Polen und Belgien – das 1%-Ziel.

Um die Anzahl der Vertragsverletzungsverfahren wegen nicht ordnungsgemäßer Anwendung zu reduzieren, hat die Kommission Mechanismen eingeführt, die helfen sollen, Probleme im Zusammenhang mit der Umsetzung des EU-Rechts frühzeitig zu lösen. Im Vergleich zum November 2007 ist die Zahl laufender Vertragsverletzungsverfahren um 38% zurückgegangen. Die meisten von der Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren entfallen auf Italien, gefolgt von Spanien und Griechenland. Rund 45% aller Vertragsverletzungsverfahren betreffen dabei die Bereiche Steuern und Umwelt. Zurzeit brauchen die Mitgliedstaaten nach Ablauf der Umsetzungsfrist im Schnitt noch neuneinhalb Monate, bis eine Richtlinie umgesetzt ist. Nur fünf Mitgliedstaaten haben das Ziel der „Nulltoleranz“ nicht erreicht, d. h. sie haben die Umsetzungsfrist für die Richtlinien um mehr als zwei Jahre überschritten. Auch wenn die Ergebnisse pünktlich zum Jubiläum des Binnenmarktanzeigers so gut wie noch nie sind, verlangt die Dynamik des Binnenmarkts eine kontinuierliche Anstrengung der Mitgliedstaaten, um das Potential voll ausschöpfen zu können.

Transatlantische Freihandelszone

Gemeinsam sind Europa und die USA für beinahe die Hälfte der globalen Wertschöpfung verantwortlich. Eine gemeinsame Freihandelszone der beiden größten Wirtschaftsregionen findet daher zahlreiche Befürworter. Die Gründe dafür sind naheliegend: Zum einen gilt die Liberalisierung des Handels gemeinhin als förderlich für die wirtschaftliche Entwicklung, da der Abbau von Einfuhrbeschränkungen, Zöllen und Maßnahmen gleicher Wirkung den Austausch von Waren und Dienstleistungen erleichtert und die Preise drückt. Zum anderen wird gerade in der gegenwärtigen immer noch schwächelnden Wirtschaftslage, die Freihandelsinitiative als transatlantisches „Konjunkturprogramm“ gesehen. Gemeinsame Produktstandards könnten darüber hinaus auch für andere Staaten, die Ihre Waren nur noch einmal zulassen müssen, einen positiven Effekt haben.

2 Alle Ergebnisse können im Binnenmarktanzeiger unter http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/score26_en.pdf abgerufen werden.

Die Anfänge der Initiative lassen sich bis in die 1990er Jahre zurückverfolgen. Konkrete Verhandlungen zum „Transatlantic Trade and Investment Partnership“ (TTIP) wurden allerdings erst am 8. Juli 2013 aufgenommen.³ In diesen wurde bereits der Rahmen für zentrale Bereiche des Abkommens, wie beispielsweise der Handel mit landwirtschaftlichen und industriellen Erzeugnissen, das öffentliche Beschaffungswesen, Energie und Rohstoffe oder Mechanismen zur Streitbeilegung, abgesteckt. Die zweite Verhandlungsrunde ist für Oktober geplant. Wie lange sich die Verhandlungen hinziehen und welche Ergebnisse letztlich erzielt werden, ist aber noch unklar. Auch wenn der Wille von beiden Seiten vorhanden ist, das Projekt zügig voranzutreiben, sind Einflüsse auf den Prozess durch die internationalen politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen nicht absehbar. Nicht zu vernachlässigen sind aber auch „rote Linien“ der beteiligten und betroffenen Staaten, etwa die französische Sorge um die heimischen Musik- und Filmproduktionen im Wettbewerb mit Hollywood.

Bei aller Euphorie gibt es aber auch kritische Stimmen. Kritiker der transatlantischen Freihandelszone warnen etwa davor, dass eine Harmonisierung der Zulassungsverfahren zu einer Aufweichung der insbesondere innerhalb der EU strengeren Verbraucherschutz-, Sozial- und Umweltstandards führen kann. Auch die Abkopplung von globalen Verhandlungen im WTO-Rahmen und damit eine Ausgrenzung der Staaten, die nicht direkt am Abkommen beteiligt sind, wird als Kritikpunkt ins Feld geführt. Nicht zuletzt hat auch der Abhörskandal die Skepsis in Europa gesteigert, ob eine stärkere Kooperation mit den USA erstrebenswert ist.

Bürgerinitiative „Right2Water“

Ein weiteres prägendes Thema war der Entwurf einer Richtlinie über die Konzessionsvergabe. Der zuständige Kommissar, Michel Barnier, wollte mit der Richtlinie Rechtssicherheit und Transparenz bei der Vergabe öffentlicher Konzessionen für Bauvorhaben und Dienstleistungen erhöhen. Auf heftigen Widerstand stieß dabei der Umstand, dass diese neue Regelung auch die Wasserversorgung vieler Kommunen betroffen hätte. Etliche Beispiele zeigen, dass im Bereich der Daseinsvorsorge eine Marktöffnung nicht zwangsläufig zu niedrigeren Preisen führt, oftmals aber die Qualität im liberalisierten Sektor abnimmt. Fairerweise muss dazu aber gesagt werden, dass die Kommission lediglich eine Liberalisierung und damit eine EU-weite Ausschreibung bei öffentlichen Konzessionsvergaben angestrebt hatte.

„Right2Water“⁴ war in diesem Zusammenhang die erste Initiative, die das im Vertrag von Lissabon geschaffene Rechtsmittel der Europäischen Bürgerinitiative (EBI) nutzte. Wenn innerhalb von 12 Monaten mindestens 1 Million EU-Bürger aus mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten die Initiative unterstützen, muss die Kommission Gesetzesvorhaben in die Wege leiten oder sich zumindest mit dem Anliegen befassen. Allerdings gilt dies nur im Rahmen der Kompetenzen der Union, also beispielsweise nicht zur Initiierung von Vertragsänderungen. Zudem ist die Kommission in ihrer Entscheidung bzw. hinsichtlich des Inhalts einer folgenden Rechtsinitiative nicht durch die EBI gebunden.

Die Bürgerinitiative als Element direkter Demokratie ist daher auch weniger ein starkes rechtliches, als vielmehr – wie am Beispiel der Trinkwasserversorgung deutlich wurde –

3 Siehe dazu: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=941>.

4 <http://www.right2water.eu/de>.

ein öffentlichkeitswirksames Instrument. „Right2Water“ konnte mehr als 1,8 Millionen Unterschriften sammeln und damit die Kommission zu einer Modifikation der Konzessionsrichtlinie bewegen. Hilfreich war in diesem Fall aber auch, dass sich jenseits der EBI auch viele Politiker und gesellschaftliche Organisationen gegen die ursprüngliche Fassung aussprachen. Der jetzt vorliegende Entwurf wird von vielen Kritikern positiver bewertet, da die Anzahl der betroffenen, öffentlichen Wasserversorger deutlich gesunken ist. Trotzdem regt sich nach wie vor Widerstand, den Binnenmarkt auf das sensible Gut Trinkwasser auszuweiten.

EU-Patent

Auf einer Dauerbaustelle des Binnenmarkts – dem EU-Patent – konnten Fortschritte erzielt werden. Im Dezember 2012 haben der Ministerrat und das Europäische Parlament dem Einheitspatent zugestimmt, das voraussichtlich ab 2014 erteilt wird.⁵ Die EU erhofft sich davon einen Innovationsschub, da es für Unternehmen günstiger und einfacher wird, ihre Entwicklungen EU-weit schützen zu lassen. Zuständig für die Patenterteilung wird das Europäische Patentamt (EPA) in München sein, das auch schon die Europäischen Patente verwaltet. Im Unterschied zu diesen erfordert das EU-Patent aber keine Validierung des Patentschutzes in jedem Staat, in dem dieses gelten soll.

Ausblick

Formal gilt der Binnenmarkt seit langem als vollendet und trotzdem gibt es noch etliche Bereiche, in denen die Integration noch weiter voranschreiten soll. Dazu zählt zum einen die soziale Dimension des gemeinsamen Markts, etwa bei den drängenden Fragen der hohen Jugendarbeitslosigkeit, vor allem in den südlichen Mitgliedstaaten. Ganz grundsätzlich muss Europa jetzt zeigen, dass der Binnenmarkt geeignet ist, die globale Krise, die noch immer viele Staaten im Griff hält, zu überwinden und die EU-Mitgliedstaaten vor künftigen Verwerfungen zu schützen. Hinzu kommen neue Fragen, die nun endlich zu beantworten sind, etwa im Bereich der Zukunftsmärkte online bzw. digitaler Handel und geistiges Eigentum. Aber ebenso in den Sektoren Gesundheit/medizinische Versorgung oder Energie. Gerade in den letztgenannten Märkten existiert zwar bereits ein umfangreicher, gemeinschaftlicher Rechtsrahmen, aber die Erfolge bleiben noch hinter den Erwartungen zurück.

Weiterführende Literatur

Florian Baumann/Sebastian Schäffer: Binnenmarkt, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A bis Z, Baden-Baden 2014.

Christoph Thiel/Arno Fiedler: Der grenzenlose digitale Binnenmarkt. Datenschutz und Datensicherheit – DuD, Volume 37, Issue 1/2013, S. 14-19.

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

5 Verordnung (EU) Nr. 1257/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2012 über die Umsetzung der Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Schaffung eines einheitlichen Patentschutzes, Abl. L 361, 31.12.2012.