

EINE NEUE STRATEGIE FÜR DEN BINNENMARKT

***IM DIENSTE DER
WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT IN EUROPA***

**Bericht an den
Präsidenten der Europäischen Kommission**

José Manuel Barroso

verfasst von

Mario Monti

9 Mai 2010

„Tous ceux qui ont essayé de régler les problèmes économiques que posait le traité de Rome en oubliant le côté politique de la chose sont allés à un échec et aussi longtemps qu'on examinera [ces] problèmes uniquement sur le plan économique et sans penser à la politique, je le crains, nous irons à des échecs répétés.“

„Bisher ist jeder Versuch, wirtschaftliche Probleme im Zusammenhang mit dem Römischen Vertrag zu lösen, ohne die politische Dimension zu beachten, gescheitert. Ich fürchte, wir werden immer wieder scheitern, solange diese Probleme aus rein wirtschaftlicher Sicht angegangen und die politischen Aspekte nicht beachtet werden.“

Paul-Henri Spaak
Rede vor der belgischen Abgeordnetenkammer
14. Juni 1961

„Europa steht am Scheideweg. Entweder wir gehen mutig und entschlossen weiter oder wir fallen in die Mittelmäßigkeit zurück. Wir haben die Wahl, entweder an der Vollendung der Wirtschaftsintegration Europas weiterzuarbeiten oder wegen politischer Mutlosigkeit angesichts der damit verbundenen ungeheuren Probleme Europa zu einer schlichten Freihandelszone abgleiten zu lassen.“

Europäische Kommission
„Vollendung des Binnenmarktes“
Weißbuch an den Europäischen Rat
(Mailand, 28./29. Juni 1985)

„Wir müssen stark sein und nur gemeinsam sind wir stark. [...] Die Vorteile des großen Binnenmarkts müssen uns uneingeschränkt zugute kommen.“

Margaret Thatcher
1986

Schreiben des Präsidenten der Europäischen Kommission an Professor Monti

José Manuel Barroso
President of the European Commission

Brüssel, den 20. Oktober 2009

Pres(2009)D/2250

Sehr geehrter Herr Professor Monti,

der Binnenmarkt ist und bleibt der Eckpfeiler der europäischen Einigung und des nachhaltigen Wachstums. Damit dieses wichtige europäische Projekt seine Wirkung voll entfalten kann, bedarf es jedoch eines erneuerten politischen Willens. Wie ich in meinen politischen Leitlinien angekündigt habe, will die Kommission in diesem Prozess die Führungsrolle übernehmen, wobei sie eng mit den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und allen sonstigen Beteiligten zusammenarbeiten möchte.

Jetzt, da sich der Jahrestag des symbolträchtigen Datums von 1992 nähert, als die Fundamente des heutigen Binnenmarkts gelegt wurden, sieht sich die EU mit drei großen Herausforderungen konfrontiert:

- Die jüngste Krise hat gezeigt, dass gerade in schwierigen Zeiten nach wie vor eine starke Tendenz besteht, den Binnenmarkt rückgängig zu machen und in Formen des wirtschaftlichen Nationalismus zurückzufallen. Unter Ausnutzung ihrer Durchführungsbefugnisse in den Bereichen Binnenmarkt und Wettbewerbspolitik, einschließlich der Kontrolle staatlicher Beihilfen, hat die Kommission den Binnenmarkt stets entschlossen verteidigt und wird das auch in Zukunft tun. Allerdings erscheint es notwendig, der Öffentlichkeit und den politischen Kreisen die dramatischen Folgen einer Aushöhlung des Binnenmarktes wieder vor Augen zu führen. Der wirtschaftlichen Integration, dem Wachstum und der Beschäftigung in der gesamten EU würde dadurch der Boden entzogen und das zu einer Zeit, in der angesichts der neuen globalen Wirtschaftsmächte und der ernststen Umweltprobleme eine geschlossen handelnde EU für die europäischen Bürger und auch für eine wirksame Weltordnung wichtiger denn je ist.*

Professor Mario MONTI
Presidente
Università Commerciale L. Bocconi
Via Sarfatti 25
IT-20100 Milano

Der Binnenmarkt hat seine Wirkung noch nicht voll entfaltet. In vielen Bereichen kann von seiner Vollendung nicht die Rede sein. Zudem verhindern Verbindungslücken, dass der Markt, der immer noch zersplittert ist, als starker Wachstumsmotor wirkt und die Verbraucher von ihm in vollem Umfang profitieren. Die Kommission möchte sich daher auf ein systematischeres, integriertes Konzept für die Verwirklichung eines echten Binnenmarkts und für dessen wirksame Überwachung stützen.

- *Die Krise gab Anlass zu einer kritischen Auseinandersetzung mit der Funktionsweise der Märkte. Sie hat auch Befürchtungen hinsichtlich der sozialen Auswirkungen geschürt. Im Vertrag von Lissabon, der demnächst in Kraft tritt, ist der Union erstmals ausdrücklich als Ziel vorgegeben, „[...] auf [...] eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft [...] hin[zuwirken]“. Im Grundsatz war dieses Ziel allerdings bereits in der Präambel des Römischen Vertrags enthalten. Aus diesen Gründen sollte unvoreingenommen geprüft werden, wie der Markt und die sozialen Aspekte einer integrierten europäischen Wirtschaft unter Nutzung von Synergien gestärkt werden können.*

Da ich sehr an konstruktiven Beiträgen für eine Initiative zur Neubelebung des Binnenmarktkonzepts, die ein wichtiges strategisches Ziel der neuen Kommission ist, interessiert bin, möchte ich Sie beauftragen, einen Bericht mit entsprechenden Optionen und Empfehlungen zu verfassen. Sollten Sie den Auftrag annehmen, werden Sie ihn in eigener Verantwortung ausführen. Über den Fortschritt und die Ergebnisse würden Sie mir persönlich Bericht erstatten. Die Kommission wird Ihnen alle nötigen Informationen zur Verfügung stellen und Sie tatkräftig unterstützen. Es steht Ihnen frei, gegebenenfalls das Europäische Parlament, einzelne Kommissare, zuständige Behörden der Mitgliedstaaten oder andere Stellen zu konsultieren.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, consisting of a vertical line on the left that curves into a long, sweeping horizontal line that ends in a small hook on the right.

José Manuel BARROSO

INHALTSVERZEICHNIS

SCHREIBEN DES PRÄSIDENTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION	3
ZUSAMMENFASSUNG	6
EINE NEUE BINNENMARKTSTRATEGIE	
<u>KAPITEL 1. WELCHE STRATEGIE FÜR DEN EUROPÄISCHEN MARKT</u>	12
1.1. Wie kann ein nicht mehr aktuelles Thema zu einer wichtigen strategischen Priorität werden?	13
1.2. Der Binnenmarkt als strategisches Ziel: 1985 und 2010	14
1.3. Ein Ohr für die Europäer	19
1.4. Unbeliebter denn je, aber auch notwendiger denn je	23
1.5. Ist für den Binnenmarkt wirklich ein Konsens nötig?	25
1.6. Identifizierung der Bedenken	26
1.7. Optionen zur Bewältigung der Schwierigkeiten	35
1.8. Eine neue Strategie	36
<u>KAPITEL 2. STÄRKUNG DES BINNENMARKTES</u>	41
2.1. Engpässe, fehlende Glieder und neue Grenzen	42
2.2. Ein Binnenmarkt, der Bürgern, Verbrauchern und KMU nützt	44
2.3. Den europäischen digitalen Binnenmarkt gestalten	52
2.4. Binnenmarkt und umweltfreundliches Wachstum: Energie, Klimawandel, Umwelt	56
2.5. Die Vorteile des Binnenmarkts für Waren voll ausschöpfen	60
2.6. Der Binnenmarkt für Dienstleistungen: Motor der europäischen Wirtschaft	63
2.7. Arbeitnehmer im Binnenmarkt: alte Probleme und neue Herausforderungen	66
2.8. Der Binnenmarkt für Kapital und Finanzdienstleistungen	72
2.9. Die Infrastruktur des Binnenmarkts - das Investitionsproblem angehen	77
<u>KAPITEL 3. ZUSTIMMUNG ZU EINEM STÄRKEREN BINNENMARKT FÖRDERN</u>	79
3.1. Ein Binnenmarkt für eine "in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft"	80
3.2. Wirtschaftliche Freiheiten und Rechte der Arbeitnehmer nach den Rechtssachen Viking und Laval	80
3.3. Soziale Dienstleistungen und der Binnenmarkt	86
3.4. Das öffentliche Auftragswesen für die politischen Ziele Europas nutzen	90
3.5. Steuern im Binnenmarkt: Kooperation zur Erhaltung der Steuersouveränität	93
3.6. Wettbewerbsfähigkeit und Kohäsion: die regionale Dimension des Binnenmarkts	99
3.7. Binnenmarkt und Industriepolitik	102
3.8. Offen, aber nicht wehrlos: die externe Dimension des Binnenmarkts	106
<u>KAPITEL 4. DURCHSETZUNG EINES STARKEN BINNENMARKTS</u>	110
4.1. Regulierung des Binnenmarkts, "ma non troppo"	111
4.2. Stärkung der Rechtsdurchsetzung	114
<u>KAPITEL 5. EINE POLITISCHE INITIATIVE ZUR STÄRKUNG DES BINNENMARKTS (UND DER WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION)</u>	123
5.1. Eine neue politische Initiative	124
5.2. Politische Neuausrichtung der EU-Organe auf den Binnenmarkt	124
5.3. Die Rolle des Binnenmarkts bei der Politikgestaltung der EU	126

ZUSAMMENFASSUNG

Eine neue Binnenmarktstrategie

In seinen "Politischen Leitlinien für die nächste Kommission" erklärte Präsident Barroso den Binnenmarkt zu einem strategischen Schlüsselziel für Europa, das entschlossen verfolgt werden müsse. Der vorliegende Bericht wurde von Präsident Barroso in Auftrag gegeben; er untersucht die heutigen Herausforderungen, die mit einer Neubelebung der Binnenmarktstrategie verbunden sind, und erläutert ausführlich, wie eine solche Neubelebung politisch zu einem Erfolg gemacht und wirtschaftlich und sozial verträglich gestaltet werden kann.

Der Bericht zeigt, dass sich der Binnenmarkt, der sich mit drei großen Herausforderungen konfrontiert sieht, an einem Scheideweg befindet (Kapitel 1). Die erste Herausforderung besteht im schwindenden politischen und gesellschaftlichen Rückhalt für eine Integration der Märkte in Europa. Viele Europäer – ob Bürger oder Politiker – begegnen dem Binnenmarkt mit Argwohn, Unbehagen und manchmal sogar offener Feindseligkeit. Dabei sind zwei sich gegenseitig verstärkende Phänomene am Werke: zum eine gewisse „Integrationsmüdigkeit“, die die Lust auf mehr Europa und einen *einheitlichen* Markt schwinden lässt, und seit einiger Zeit auch eine gewisse „Marktmüdigkeit“, die mit einem Vertrauensverlust in Bezug auf die Rolle des *Marktes* einhergeht. Der Binnenmarkt ist heute unbeliebter denn je und doch braucht ihn Europa so dringend wie nie zuvor.

Die zweite Herausforderung besteht in der ungleichen politischen Gewichtung der verschiedenen Komponenten, die einen funktionstüchtigen und nachhaltigen Binnenmarkt ausmachen. Einige der Schwierigkeiten, mit denen der Binnenmarkt in den letzten Jahren zu kämpfen hatte, lassen sich nicht nur auf das noch unvollständige „Verschmelzen“ der nationalen Märkte zu einem einzigen europäischen Markt zurückführen, sondern sind auch das Resultat der noch unvollendeten Arbeit an zwei weiteren Fronten: so ist die Ausweitung des Binnenmarktes auf andere Wirtschaftszweige als flankierende Maßnahme zu den rasanten Veränderungen im Wirtschaftsgefüge ebenso wenig abgeschlossen wie das Vorhaben, den Binnenmarkt als einen Raum zu etablieren, der Freizügigkeit und Chancen für Alle – Bürger, Verbraucher und KMU – bietet.

Die dritte Herausforderung rührt von einer gewissen Selbstzufriedenheit her, die sich im letzten Jahrzehnt breit gemacht hat, so als ob der Binnenmarkt tatsächlich „vollendet“ wäre und als politische Priorität ausgedient hätte. Der Binnenmarkt wurde als „Schnee von gestern“ empfunden, als etwas, das der Instandhaltung bedarf, aber nicht mehr aktiv gefördert werden braucht. Dass der

Binnenmarkt aus dem Blickfeld geriet, lag auch daran, dass die EU ihre ganze politische Kraft auf andere tragende Säulen des europäischen Aufbauwerks lenken musste: die Währungsunion, die Erweiterung und die institutionelle Reform. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Januar 2010 sind diese drei großen Aufgaben nun allesamt verwirklicht, so dass es keine Veranlassung mehr gibt, dem Binnenmarkt die Aufmerksamkeit zu entziehen. Im Gegenteil – jetzt, wo Währungsunion und Erweiterung funktionieren, kann der Binnenmarkt wieder ins Rampenlicht rücken.

Die Gelegenheit ist somit günstig, um das Interesse der Politik wieder stärker auf den Binnenmarkt zu lenken. Dabei muss man sich allerdings darüber im Klaren sein, dass sowohl die objektiven wie auch die subjektiven Bedingungen für eine Binnenmarkt-Initiative heute weitaus komplizierter sind, als dies noch zu Zeiten der Delors-Initiative 1985 der Fall war.

Der Binnenmarkt ist heute selbst Teil eines Gefüges, das sich grundlegend gewandelt hat. Der Kreis derer, die in die Binnenmarkt-Initiative eingebunden werden müssen – Europas politische Entscheidungsträger und Interessengruppen, ist vielfältiger geworden und steht für ein größeres Spektrum an politischen Präferenzen und Interessen.

Der Bericht, dem umfangreiche Konsultationen vorausgegangen sind, zeichnet ein Bild von den Erwartungen und Bedenken, die sich mit dem Binnenmarkt verbinden. Beleuchtet wird das Thema Binnenmarkt zu verschiedenen Zeiten (vor, während und nach der Wirtschaftskrise sowie auf lange Sicht), unter verschiedenen Aspekten (aus Sicht der Verbraucher, des Bürgers und der Wirtschaft sowie unter sozialen und ökologischen Aspekten) und aufgeschlüsselt nach Mitgliedstaaten, wobei auf die verschiedenen Herangehensweisen an den Binnenmarkt eingegangen wird, die sich in vier verschiedenen Gruppen von Mitgliedstaaten ausmachen lassen: den von der sozialen Marktwirtschaft geprägten kontinentaleuropäischen Ländern, den angelsächsischen Ländern, den mittel- und osteuropäischen Ländern und den nordischen Ländern.

Diese vielfältigen und divergierenden Positionen auf eine Agenda zur Neubelebung des Binnenmarktes einzuschwören ist nicht nur notwendig, sondern auch realistisch. Nötig deshalb, weil ein funktionierender, in die Tiefe gehender Binnenmarkt ausschlaggebend für die volkswirtschaftliche Gesamtleistung Europas ist. Für die Stabilität des Euro und die Währungsunion ist es wichtig, dass sich der versprochene wirtschaftliche Nutzen einstellt. Gelingen kann das Vorhaben dann, wenn sich die Politik der Sache ernsthaft annimmt. Dazu benötigt sie jedoch eine gut durchdachte neue Strategie.

In dem Bericht wird daher eine neue konsensfähige Strategie vorgeschlagen, um den Binnenmarkt vor der Gefahr des wirtschaftlichen Nationalismus zu bewahren und ihn auf neue, für Europas Wachstum wichtige Bereiche auszuweiten.

Eine solche neue Strategie muss möglichst umfassend sein. Viele Politikfelder, die traditionell eher nicht mit dem Binnenmarkt in Verbindung gebracht werden, müssen in eine Gesamtstrategie für den Binnenmarkt eingebunden werden, die in drei große Handlungsstränge unterteilt werden kann:

1. Initiativen zur *Stärkung* des Binnenmarktes
2. Initiativen zur Herbeiführung eines *Konsenses* über die Stärkung des Binnenmarktes
3. Initiativen zur *Durchsetzung* eines gestärkten Binnenmarktes

Kommt kein Konsens zustande, ist es unwahrscheinlich, dass die Initiativen zur Stärkung des Binnenmarktes je aus dem Planungsstadium herauskommen und in die Praxis umgesetzt werden. Selbst wenn dies der Fall wäre, bestünden Zweifel an ihrer langfristigen Tragfähigkeit und Widerstandsfähigkeit in wirtschaftlich oder politisch schwierigen Zeiten für die Union.

Ein gestärkter Binnenmarkt, gepaart mit der offenen Forderung nach einem Konsens, ohne den es nicht geht, und ohne die Möglichkeit, bei Unzufriedenheit Abstriche bei der Durchsetzung zu machen, braucht konkretere Ergebnisse sowie konsequentes politisches Handeln.

In Kapitel 2 werden mehrere Initiativen zur Stärkung des Binnenmarktes erläutert, die darauf abzielen, die verbleibenden Engpässe zu beseitigen und die Lücken zu füllen bzw. die noch fehlenden Glieder zu liefern, die Innovationen und Wachstumspotenzial im Binnenmarkt bisher bremsen. Sie sind als Empfehlungen formuliert, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

- den Binnenmarkt so gestalten, dass er aus Sicht von Bürgern, Verbrauchern und KMU besser funktioniert
- einen digitalen Binnenmarkt schaffen
- das Potenzial des Binnenmarktes so ausschöpfen, dass „grünes“ Wachstum und Europas Übergang zu einer emissionsarmen, Ressourcen sparenden Wirtschaft gefördert werden

- die Vorteile des Warenbinnenmarktes voll ausschöpfen
- das Potenzial des Binnenmarktes im Bereich Dienstleistungen nutzen
- die räumliche Mobilität der Arbeitskräfte sicherstellen
- die „physische“ Infrastruktur für den Binnenmarkt schaffen.

Die Anregung neuer Initiativen ist wichtig, um dem Binnenmarkt neuen Schwung zu verleihen, dürfte allein aber nicht ausreichen, um ein politisch günstiges Klima für nachhaltige Maßnahmen zu schaffen. Kapitel 3 stellt die Initiativen vor, mit denen die im Verlauf der Konsultationen geäußerten Vorbehalte ausgeräumt werden sollen, so dass ein Konsens in der Frage der Stärkung des Binnenmarktes möglich ist. Die Initiativen fügen sich in den Kontext des Vertrags von Lissabon ein, in dem auf eine “in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft” Bezug genommen wird. Sie setzen sich vor allem mit folgenden Themen auseinander:

- Vereinbarkeit von wirtschaftlichen Freiheiten im Binnenmarkt und Arbeitnehmerrechten im Anschluss an die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs in den Rechtssachen Viking und Laval
- Rolle der Sozialdienstleistungen im Binnenmarkt
- Einbeziehung der politischen Ziele der EU in die öffentliche Beschaffungspolitik
- Koordinierung der Steuerpolitik vor dem Hintergrund der voranschreitenden Marktintegration bei gleichzeitiger Wahrung der Steuerhoheit
- Herstellung eines Gleichgewichts zwischen Wettbewerbsfähigkeit und regionalem Zusammenhalt im Binnenmarkt durch Maßnahmen auf dem Gebiet der Regionalentwicklung
- Möglichkeiten einer aktiven Industriepolitik in Verbindung mit einer soliden Wettbewerbs- und Beihilfepolitik
- Gestaltung des Binnenmarktes in einer Weise, der ihn gegenüber dem globalem Wettbewerb öffnet, ohne ihn wehrlos zu machen.

In Kapitel 4 werden mehrere Empfehlungen formuliert, wie die für eine Neubelebung des Binnenmarktes erforderlichen Instrumente aussehen könnten. Dabei stehen zwei Aspekte im Vordergrund:

- eine sparsame, aber dafür wirkungsvolle Regulierung im Binnenmarkt
- Stärkung der Rechtsdurchsetzung durch ein schlüssiges Konzept, bei dem Vertragsverletzungsverfahren, informelle Problemlösungsmechanismen und private Rechtsdurchsetzung ein engmaschiges Netz von Abhilfemaßnahmen bei Verstößen gegen EU-Recht bilden.

Die zuvor beschriebene Strategie sollte als „Gesamtpaket“ gesehen werden, in dem die Mitgliedstaaten trotz ihrer unterschiedlichen kulturellen Traditionen, politischen Präferenzen und Anliegen attraktive Elemente ausmachen können, die ihnen wichtig genug sind, um Zugeständnisse zu machen und von früheren Positionen abzurücken.

So könnten die Mitgliedstaaten, die sich der sozialen Marktwirtschaft verpflichtet fühlen, eher bereit sein, sich ohne Wenn und Aber auf den Wettbewerb und den Binnenmarkt einzulassen und einem Zeitplan zur Umsetzung des Binnenmarkts in Bereichen zuzustimmen, in denen diese noch unzureichend ist, wenn gleichzeitig die angelsächsisch geprägten Länder Bereitschaft zeigen würden, bestimmte soziale Anliegen mit gezielten Maßnahmen anzugehen, u. a. durch gewisse Formen der Steuerkoordinierung and steuerpolitischen Zusammenarbeit, ohne dass jedoch die Notwendigkeit besteht, die Steuerharmonisierung als solche weiter voranzutreiben.

Die neuen Mitgliedstaaten wiederum, die voll und ganz hinter einem ernstzunehmenden Programm zur Stärkung des Binnenmarkts – auch in den Bereichen Infrastruktur und Kohäsion – stehen, könnten sich ihrerseits vielleicht mit bestimmten Arten der Steuerkoordinierung anfreunden.

Der Bericht zeigt, dass die Krise mit ihren wirtschaftlichen, finanziellen und sozialen Auswirkungen ein weiteres Argument für die Stärkung des Binnenmarktes liefert. Da nur wenig Spielraum für Haushaltsanreize vorhanden ist, kann Europa aus sich heraus am besten Wachstum und Arbeitsplätze schaffen, indem es den Binnenmarkt effizienter macht.

Auch könnte der Umstand, dass sich die Mitgliedstaaten in Zeiten der Finanzkrise mit den bestehenden Ungleichheiten auseinandersetzen müssen, die von der öffentlichen Meinung zunehmend in den Vordergrund gerückt werden, eine Tendenz hin zu einer engeren Abstimmung der politischen Maßnahmen im Rahmen des Binnenmarktes bewirken. Und schließlich zeigen die jüngsten Spannungen in der Eurozone klarer und deutlicher als je zuvor, dass der Binnenmarkt als Motor zur Steigerung der Gesamtproduktivität und

Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaften im Euro-Raum genutzt werden muss.

Damit die Strategie greift, ist es zudem nötig, den Stellenwert des Binnenmarktes in der EU-Politik insgesamt neu zu definieren (Kapitel 5). Parallel dazu dürfte es auch unumgänglich sein, die vielen verschiedenen Politikbereiche, die für die Förderung und Durchsetzung eines gestärkten Binnenmarktes von Belang sind, stärker in einem Gesamtzusammenhang zu sehen und besser aufeinander abzustimmen. Zu diesem Zweck müssten in der Art und Weise, wie die Kommission, das Parlament und der Rat diese Politik gestalten, zum Teil neue Wege beschritten werden. Hierzu werden einige Empfehlungen formuliert.

KAPITEL 1

WELCHE STRATEGIE FÜR DEN EUROPÄISCHEN MARKT?

1.1. Wie kann ein nicht mehr aktuelles Thema zu einer wichtigen strategischen Priorität werden?

„Verlieben kann man sich nicht in den Binnenmarkt“, so formulierte es Jacques Delors. Dass der Binnenmarkt nicht beliebt ist, ist ganz normal und sogar beruhigend. Ein Markt ist ein Instrument und nicht Selbstzweck. Wenn der Markt als etwas Unantastbares betrachtet wird, das stets effizient funktioniert und keiner Regulierung und strenger Überwachung bedarf, muss man sich auf Gefahren gefasst machen, wie die Finanzkrise gezeigt hat. Viele hatten vergessen, dass der Markt „ein guter Diener, aber ein böser Herr ist“.

Trotzdem leistet der Binnenmarkt der Europäischen Union ganz wichtige Dienste. Erstens ist er eine notwendige - wenn auch nicht die einzige - Voraussetzung für eine leistungsfähige europäische *Wirtschaft*, so wie gut funktionierende Inlandsmärkte eine Voraussetzung für erfolgreiche Volkswirtschaften sind. Zweitens - und das ist sogar noch wichtiger - kann die Europäische *Union* nur gedeihen, wenn sie sich auf einen soliden Binnenmarkt stützen kann, weil er das Fundament der europäischen Einigung ist.

Allerdings ist der Binnenmarkt zur Zeit nicht nur unbeliebt, ihm begegnen viele Europäer - Bürger wie Politiker - sogar mit Argwohn, Ängsten und manchmal auch offener Feindseligkeit.

In den letzten Jahren waren zwei Tendenzen festzustellen: eine „Integrationsmüdigkeit“, die mit einem Überdruß an einem *einheitlichen Binnenmarkt* einhergeht, und in jüngster Zeit eine „Marktmüdigkeit“, ein Schwund an Vertrauen in die Rolle des *Marktes*. Diese Tendenzen, die sich gegenseitig verstärken, wirken der Akzeptanz des Binnenmarktes - sowohl des „Binnen-“ als auch des „Markt“-Elements - entgegen.

Als sich dieser Meinungsumschwung abzeichnete, waren die Entscheidungsträger in der EU und in den Mitgliedstaaten mit anderen wichtigen Prioritäten beschäftigt, wie mit der Reform der Institutionen und der Strategie von Lissabon. 2005 warnte Wim Kok: „Das Binnenmarktprogramm erscheint nicht mehr aktuell, es erhält nicht die Priorität, die es verdient. Das ist ein fataler strategischer Fehler.“

Als die Finanz- und danach die Wirtschaftskrise hereinbrachen, gelang es der Barroso-I-Kommission trotz erheblichen Drucks, die Regeln durchzusetzen und eine Zersplitterung des Binnenmarktes zu verhindern, wobei angesichts dringlicher Fälle eine gewisse Flexibilität angewandt wurde.

Dies zeigte - in einer Situation beispielloser Belastungen - wieder einmal die Vorteile eines Durchsetzungssystems, das in der Gemeinschaftsmethode fest verankert ist und für das der Kommission als Hüterin der Verträge die Verantwortung übertragen wurde. Beaufsichtigt wird sie dabei vom Europäischen Gerichtshof. Das Durchsetzungssystem des Stabilitäts- und Wachstumspakts, das aus inhärenten Gründen stärker auf Zusammenarbeit der Regierungen aufbaut, hat sich als weniger wirksam erwiesen. Es hat sich nicht nur in der Krise, als ein gewisser Spielraum aus makroökonomischen Erwägungen durchaus berechtigt gewesen sein mochte, nicht so bewährt, sondern auch schon vorher in den „guten“ Jahren.

Präsident Barroso hat die Durchsetzungsbefugnisse, über die die Kommission im Bereich des Binnenmarktes verfügt, genutzt, um eine Zersplitterung infolge der Krise abzuwenden. Daraufhin beschloss er, einen Schritt weiter zu gehen. In seinen „politischen Leitlinien für die neue Kommission“ vom September 2009 erklärte er den Binnenmarkt zu einem wichtigen strategischen Ziel, das mit erneuertem politischen Willen verfolgt werden müsse. Weiter erklärte er, dass die Kommission in diesem Prozess die Führungsrolle übernehmen solle, wobei sie eng mit den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und allen sonstigen Beteiligten zusammenarbeiten solle.

Im Oktober 2009 gab er den vorliegenden Bericht als Input für diese Initiative in Auftrag. Ziel ist es zu untersuchen, ob - und wie - es möglich ist, das Thema des Binnenmarkts, das als nicht mehr aktuell wahrgenommen wird, zu einer wichtigen strategischen Priorität zu machen. Letztendlich geht es darum, die wachsenden Herausforderungen der europäischen Einigung bewältigen zu können.

1.2. Der Binnenmarkt als strategisches Ziel: 1985 und 2010

Vor genau 25 Jahren – auf der Tagung des Europäischen Rates im Juni 1985 in Mailand – legte der damalige Kommissionspräsident Jacques Delors zusammen mit Binnenmarkt-Kommissar und Vizepräsident Lord Cockfield das Weißbuch über die „Vollendung des Binnenmarkts“ vor, mit dem das Binnenmarkt-Projekt seinen Anfang nahm¹. Die Kommission bat „den Europäischen Rat [...], sich die

¹ In der englischen Fassung des Berichts wird der Ausdruck „Binnenmarkt“ generell mit „single market“ wiedergegeben. Der Ausdruck „internal market“ wird nur verwendet, wenn zitiert wird. Vom Begriff her und unter Kommunikationsaspekten erscheint „single“ im Englischen passender als „internal“. Erstens könnten Bürger eines beliebigen EU-Lands den Ausdruck „internal market“ als Bezugnahme auf ihren eigenen Inlandsmarkt verstehen und nicht als Bezugnahme auf den EU-weiten Markt. Zweitens könnte der Ausdruck „internal market“ bei Personen, die nicht der EU angehören, einen Beigeschmack von Abschottung, die Vorstellung von der „Festung Europas“ vermitteln, was nicht im Interesse der EU ist und auch durchweg nicht der Realität entspricht. Drittens geht der Begriff „single“ im Englischen weiter. Jeder Waren- oder Dienstleistungsmarkt innerhalb der EU ist per definitionem ein Binnenmarkt, aber es bedarf eines Tätigwerdens

vollständige Verwirklichung des Binnenmarktes spätestens für das Jahr 1992 zum Ziel zu machen und zu diesem Zweck ein mit einem realistischen und verbindlichen Zeitplan ausgestattetes Programm zu verabschieden“. Und dem ist der Europäische Rat auch gefolgt.

Die europäischen Institutionen, die Mitgliedstaaten und die Wirtschaft unternahmen daraufhin große Anstrengungen, und bis Ende 1992 wurde ein Großteil dessen, was geplant war, tatsächlich verabschiedet und weitgehend, wenn auch keinesfalls vollständig, umgesetzt. Die Vorbereitungen auf den Binnenmarkt gingen mit Investitionen, Umstrukturierungen und einer Modernisierung der Rechtsvorschriften einher. Nicht zuletzt verbarg sich dahinter auch ein Gesinnungswandel. In Politik und Wirtschaft war gleichermaßen der Druck zu spüren, in einem größeren Rahmen zu denken und zu handeln, und zwar sowohl, was die *zeitliche* Dimension angeht (1985 begann man Pläne für „1992“ zu machen, wie das Projekt genannt wurde), als auch hinsichtlich der *räumlichen* Dimension (man wollte sich für den europaweiten Wettbewerb wappnen). Die Herausforderung wurde mit Begeisterung angenommen. All dies half der europäischen Wirtschaft nach der „Eurosklrose“ der vergangenen Jahre wieder auf die Beine.

Die Arbeiten am Binnenmarkt gingen auch nach 1992 weiter. Neben einer Vielzahl von Initiativen zur Konsolidierung der Errungenschaften von „1992“ und zur Anwendung der Binnenmarkt-Grundsätze auf neue Tätigkeitsbereiche, die sich in den verschiedenen Wirtschaftszweigen herausbildeten, gab es zwei umfassendere Projekte: den „Aktionsplan für den Binnenmarkt“ vom Juni 1997 und den „Aktionsplan für Finanzdienstleistungen“ vom Mai 1999. Auch die Wettbewerbspolitik wurde beharrlich weiterverfolgt mit dem Ziel, dass sich der Markt in der EU nicht nur zu einem einheitlichen Markt entwickelt, sondern dass er auch bei regem Wettbewerb funktioniert.

Gegen Ende der 90er Jahre war die Ausrichtung auf den Binnenmarkt jedoch nicht mehr so stark wie früher. Zwei Voraussetzungen für einen leistungs- und zukunftsfähigen Binnenmarkt wurde nicht die gebührende Aufmerksamkeit geschenkt.

Erstens: Im Weißbuch von 1985 wird ausdrücklich gesagt, dass „das Ziel der Verwirklichung des Binnenmarktes unter drei Gesichtspunkten zu sehen ist: - Erstens soll der Zusammenschluss der [...] Einzelmärkte der Mitgliedstaaten in einen *einzigsten* Binnenmarkt [...] erfolgen; - zweitens soll sichergestellt werden, dass dieser große Binnenmarkt sich *ausdehnt*; - drittens ist hierfür sicherzustellen, dass der Markt *flexibel* ist“. Im Weißbuch wird eingeräumt, dass

der politisch Verantwortlichen und der Marktteilnehmer, wenn aus dem EU-Markt ein wirklich „einheitlicher“ („single“) und nicht fragmentierter Markt werden soll. Für das Deutsche ist diese Unterscheidung nicht relevant.

es primär auf das erste der drei Ziele gerichtet ist, dass aber das Erreichen der beiden anderen Ziele gleichermaßen entscheidend ist. Die Schwierigkeiten, die beim Binnenmarkt in den letzten Jahren aufgetreten sind, lassen sich in der Tat zum Teil nicht nur auf den nach wie vor unvollständigen „Zusammenschluss“ zurückführen, sondern auch auf die noch ausstehenden Arbeiten, um die anderen beiden Ziele und damit die „Vollendung“ des Binnenmarktes im wahrsten Sinne des Wortes zu erreichen. Trotz der Fortschritte beispielsweise bei den transeuropäischen Netzen und der Lissabon-Strategie sind bei diesen flankierenden Maßnahmen, die in Wirklichkeit integraler Bestandteil der Arbeiten zur Schaffung eines ordentlich funktionierenden Binnenmarkts sind, noch substantielle Anstrengungen vonnöten.

Zweitens: Das blinde Vertrauen einiger Mitgliedstaaten in die Selbstregulierungskräfte der Finanzmärkte hatte zur Folge, dass erst spät und in nicht zufriedenstellender Weise mit der Ausarbeitung und Einführung eines geeigneten Regulierungs- und Aufsichtsrahmens begonnen wurde, der die Liberalisierung der Finanzmärkte und die Schaffung eines Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen begleiten sollte. Dies trug zur Anfälligkeit dieses wichtigen Binnenmarkt-Pfeilers bei.

Mit Beginn des neuen Jahrtausends, als die Vernachlässigung der letzten beiden Aufgabenstellungen noch nicht spürbar war, machte sich eine gewisse Selbstzufriedenheit breit, so als ob der Binnenmarkt tatsächlich „vollendet“ und keine politische Priorität mehr wäre. Außerdem bestand ganz ohne Zweifel die Notwendigkeit, die politische Kraft der EU auf andere tragende Pfeiler des europäischen Hauses zu lenken: Währungsunion, Erweiterung, institutionelle Reform.

Alle drei Pfeiler sind seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Januar 2010 endlich eingefügt. Es gibt keinen Grund, warum sie weiterhin den größten Teil der politischen Aufmerksamkeit für sich beanspruchen sollten. Auch scheinen zwei von ihnen – die Währungsunion und die Erweiterung – den Binnenmarkt eher wieder in den Mittelpunkt zu rücken.

Die Schwächen der Währungsunion, die die Krise in Griechenland offenbarte, manifestieren sich unmittelbar in den Reaktionen der Finanzmärkte auf die Ungleichgewichte der öffentlichen Finanzen. Wenn wir jedoch nach den Gründen für diese Ungleichgewichte forschen, müssen wir feststellen, dass einer ganz sicher die unzureichende Wettbewerbsfähigkeit der Realwirtschaft ist. Dies wiederum ist zum großen Teil darauf zurückzuführen, dass die heimische Wirtschaft durch Korporatismus und das Festhalten an Privilegien sowohl im öffentlichen wie im privaten Sektor immer noch vor dem freien Spiel der Kräfte im Binnenmarkt und im Wettbewerb geschützt wird und die nötige Steigerung

der Gesamtproduktivität ausbleibt. Diese Verhältnisse, die keineswegs nur in Griechenland anzutreffen sind, erfordern einen größeren Einfluss des Binnenmarkts, d. h. eine Stärkung der wirtschaftlichen Komponente der Wirtschafts- und Währungsunion, wenn die Währungsunion und der Euro stabil bleiben und den erwarteten wirtschaftlichen Nutzen bringen sollen.

Auch die Erweiterung verlangt – und erlaubt gleichzeitig – eine Neuausrichtung auf den Binnenmarkt.

Erstens: Sowohl die neuen Mitgliedstaaten als auch die EU insgesamt haben von der Erweiterung profitiert, und zwar auch in wirtschaftlicher Hinsicht. Wenn jedoch, wie wir während der Krise gesehen haben, allgemein die Tendenz besteht, Politik und Wirtschaft wieder auf den eigenen Staat auszurichten, werden die Volkswirtschaften der neuen Mitgliedstaaten die ersten sein, die darunter zu leiden haben.

Zweitens: In den alten Mitgliedstaaten, müssen Anstrengungen unternommen werden, um das volle Vertrauen der öffentlichen Meinung in den erweiterten Binnenmarkt zurückzugewinnen. Hier ist nicht genug getan worden, um die Bürger auf diese großen Veränderungen vorzubereiten.

Drittens: Die politische Einstellung der meisten neuen Mitgliedstaaten scheint stärker auf den Binnenmarkt und den Wettbewerb gerichtet zu sein, als dies bei einigen der Mitgliedstaaten den Anschein hat, die in den vergangenen Jahrzehnten die wirtschaftliche Integration maßgebend vorangetrieben haben. Die Neubelebung des Binnenmarkt-Konzepts hängt entscheidend davon ab, dass das, was die neuen EU-Mitglieder an Unterstützung und Impulsen beisteuern können, optimal genutzt wird.

Angesichts der oben beschriebenen Situation wird es jetzt vielleicht eher als in den letzten zwanzig Jahren möglich sein, das Denken und Handeln der Entscheidungsträger in Europa auf die Herausforderungen zu lenken, mit denen der Binnenmarkt konfrontiert ist. Dies setzt allerdings das Bewusstsein voraus, dass sich die objektiven wie die subjektiven Bedingungen für eine Binnenmarkt-Initiative komplizierter gestalten, als dies zu Zeiten der Delors-Initiative 1985 der Fall war.

Der Gegenstand der Initiative – der Binnenmarkt – steht heute in einem Kontext, der sich grundlegend gewandelt hat. Auch sind die an dieser Initiative Beteiligten – Europas Politiker und Interessengruppen – als Akteure deutlich stärker organisiert als zuvor. Vor diesem Hintergrund ist es kaum möglich, eine Initiative zu starten, ohne diese Akteure zuvor umfassend zu konsultieren.

Die veränderten Rahmenbedingungen sind für sich genommen durchaus bekannt, aber es wird manchmal übersehen, wie sie in ihrer Wechselwirkung die Funktionsweise des Binnenmarkts und die Erwartungen der Bürger und der Wirtschaft verändert haben. Es reicht hier aus, nur die wichtigsten Veränderungen aufzulisten, die in den 25 Jahren seit Veröffentlichung des Weißbuchs eingetreten sind.

Einige Veränderungen machten sich weit außerhalb Europas bemerkbar:

- die Globalisierung und das Entstehen neuer Wirtschaftsmächte
- die insbesondere durch die Informations- und Kommunikationstechnologie ausgelöste technologische Revolution
- die zunehmende Bedeutung des Dienstleistungssektors
- die wachsende Erkenntnis der ökologischen und klimatischen Herausforderungen.

Europas Binnenmarkt musste nicht nur auf diese globalen Veränderungen reagieren, sondern musste auch mit tiefgreifenden Umwälzungen fertig werden, die nur Europa betrafen:

- Zusammenbruch des Sowjetregimes, das vormals eine Bedrohung darstellte, die europäische Einigung aber gleichzeitig entscheidend vorangebracht hat
- Erweiterung von 10 auf 27 Mitgliedstaaten
- Zunahme der wirtschaftlichen Vielfalt – auch infolge der Erweiterung
- Einführung einer einheitlichen Währung für inzwischen 16 Mitgliedstaaten
- Anstieg der Wanderungsbewegungen und Zunahme der kulturellen Vielfalt
- offene Ablehnung einer weitergehenden (oder gar der bestehenden) EU-Integration durch Referenden in mehreren Mitgliedstaaten
- explizite Präzisierung der Grenzen, die ein Mitgliedstaat der weiteren EU-Integration in der Zukunft setzt (Entscheidung des deutschen Bundesverfassungsgerichts vom Juli 2009)
- Lissabon-Vertrag: „Die Union [...] wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas [...] [und] eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft [...] hin“ (Artikel 3 des Vertrags über die Europäische Union).

Jede dieser Veränderungen hat – ganz abgesehen von ihrer Gesamtwirkung – erhebliche institutionelle, wirtschaftliche und politische Auswirkungen auf die Beschaffenheit und die Funktionsweise des Binnenmarkts. Die Binnenmarkt-Politik wurde bislang nicht systematisch unter Berücksichtigung all dieser Veränderungen überprüft. In diesem Bericht, der zwar eher politische als analytische Ziele verfolgt, wird versucht, diese Veränderungen einzubeziehen. Anderenfalls bestünde die Gefahr, Empfehlungen auszusprechen, die zwar für

den Binnenmarkt der Vergangenheit geeignet wären, nicht aber für die Herausforderungen der Zukunft.

1.3. Ein Ohr für die Europäer

Bevor Jacques Delors 1985 mit seinem Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarkts sein Binnenmarktkonzept vorstellte, legte er in einer „Hauptstädttour“ in den damals zehn Mitgliedstaaten (sowie Spanien und Portugal, deren Beitritt kurz bevorstand) die entsprechenden Grundlagen. Heute ist die Europäische Union mit ihren 27 Mitgliedstaaten nicht nur größer und vielfältiger, sondern auch aufgrund einer wesentlich umfassenderen Einbeziehung der Stakeholder und der Zivilgesellschaft viel komplexer in ihrer Ausgestaltung.

Um der neuen politischen Landschaft Rechnung zu tragen, gab es in Vorbereitung dieses Berichts weitreichende formelle und informelle Konsultationen. Auch wenn der Autor alleinig die Verantwortung für die an den Präsidenten der Europäischen Kommission gerichteten Analysen und Empfehlungen trägt, so sind sie doch das Ergebnis einer Untersuchung, die im Auftrag des Präsidenten vorgenommen wurde.

In dieser Untersuchung (November 2009 bis April 2010) ging es um die Wahrnehmung des Binnenmarkts, um seine Stärken und Schwächen, um mögliche Maßnahmen zur Verbesserung und Vertiefung des Binnenmarkts bei gleichzeitiger Berücksichtigung der mit dem Binnenmarkt verbundenen Probleme und um binnenmarktpolitische Strategien, die die Annahme derartiger Maßnahmen erleichtern könnten. Die verschiedenen Stakeholder des Binnenmarkts und verschiedene Interessengruppen der Zivilgesellschaft sowie die politischen Einrichtungen waren umfassend in diesen Prozess mit einbezogen.

Zudem hatte der Autor das Privileg, in den EU-Organen Meinungen auf höchster Ebene einholen zu können, unter anderen von Jerzy Buzek, Präsident des Europäischen Parlaments, und Herman Van Rompuy, Präsident des Europäischen Rates. Darüber hinaus hatte er mehrfach die Gelegenheit, mit dem Präsidenten der Europäischen Kommission, José Manuel Barroso, zu sprechen. Aber auch Gespräche mit Jean-Claude Trichet, Präsident der Europäischen Zentralbank, Philippe Maystadt, Präsident der Europäischen Investitionsbank, und dem Europäischen Bürgerbeauftragten Nikiforos Diamandouros brachten wichtige Erkenntnisse.

Im Europäischen Parlament wurden in der Konsultationsphase die folgenden politischen Fraktionen getrennt angesprochen: Europäische Volkspartei, Progressive Allianz der Sozialisten und Demokraten, Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa, Grüne/Freie Europäische Allianz, Europäische Konservative und Reformisten sowie Vereinigte Europäische Linke/Nordische Grüne Linke. Des Weiteren fanden Anhörungen und Debatten mit dem Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz, dem Ausschuss für Wirtschaft und Währung anlässlich seines Treffens mit einzelstaatlichen Parlamenten und dem Sonderausschuss zur Finanz-, Wirtschafts- und Sozialkrise statt. Als Beitrag des Parlaments zu diesem Bericht legte der Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz einen Initiativbericht vor. Diese Initiative war sehr willkommen und hat einen maßgeblichen Beitrag zu diesem Bericht geleistet. Des Weiteren fand mit allen Berichterstattern des Parlaments eine Aussprache über das Finanzaufsichtspaket statt, das zur Zeit das Gesetzgebungsverfahren durchläuft.

Die Konsultation des Rates erfolgte in Form eines Meinungsaustausches und zwar zunächst auf Initiative der schwedischen Präsidentschaft mit den Botschaftern des Ausschusses der Ständigen Vertreter (AStV) und dann auf Initiative der spanischen Präsidentschaft mit den im Rat „Wirtschaft und Finanzen“ und dem Rat „Wettbewerbsfähigkeit“ vertretenen Ministern. Es wurde ein Dialog mit der spanischen Präsidentschaft sowie mit Blick auf künftige Initiativen bezüglich des Binnenmarkts auch mit den Regierungen, die die Präsidentschaft in den nächsten zwei Jahren übernehmen werden, ein Dialog eröffnet.

Im Rahmen der oben beschriebenen Konsultation des Rates wurden alle Mitgliedstaaten mit einbezogen. Darüber hinaus fanden entweder in den betreffenden Hauptstädten oder in Brüssel mit den meisten Mitgliedstaaten auf deren Ersuchen bilaterale Gespräche statt. Gesprächspartner waren in diesen Fällen in der Regel die in den Räten „Wirtschaft und Finanzen“ und „Wettbewerbsfähigkeit“ vertretenen Minister. In einigen wenigen Fällen fanden auch Treffen mit den Staats- oder Regierungschefs statt.

Der Autor hatte außerdem die Gelegenheit, mit Felipe González, der auf Ersuchen des Europäischen Rates an der Reflexionsgruppe „Horizont 2020-2030“ teilnahm und deren Vorsitz übernahm, und den anderen Mitglieder dieser Gruppe zu sprechen². Der Autor hat sich außerdem an einen kleinen Kreis führender Persönlichkeiten gewandt, die zwar derzeit kein Amt in den EU-Organen oder in den Mitgliedstaaten innehaben, jedoch maßgeblich zur Weiterentwicklung des europäischen Aufbauwerks und insbesondere der

² Es besteht vollständige Kohärenz zwischen dem im González-Bericht verfolgten Binnenmarktansatz und dem in diesem Bericht vertieften Ansatz.

wirtschaftlichen Integration beigetragen haben, z. B. Giuliano Amato, Georges Berthoin³, Leon Brittan, Etienne Davignon, Jacques Delors, Joschka Fischer, Valéry Giscard d'Estaing, Wim Kok, Karl Lamers, Pascal Lamy, Tommaso Padoa-Schioppa, Chris Patten, Romano Prodi, Peter Sutherland und António Vitorino.

Ein besonderes Anliegen war die Einbeziehung einer breiten Palette von Stakeholdern des Binnenmarkts und der verschiedenen Gruppen der Zivilgesellschaft, die sich für den Binnenmarkt und insgesamt für die europäische Integration interessieren. Dieser Austausch erfolgte über ihre jeweiligen europäischen Einrichtungen in Brüssel und auf nationaler Ebene im Rahmen von Besuchen in den Mitgliedstaaten.

In diesem Rahmen fanden zahlreiche Gespräche insbesondere mit Verbraucherschutzverbänden, Unternehmensvereinigungen und Gewerkschaftsgremien statt. Im Bemühen um ein besseres Verständnis der übereinstimmenden Standpunkte, aber auch der verbleibenden Differenzen zwischen den Sozialpartnern bezüglich wichtiger Fragen wurde zudem ein gemeinsames Treffen mit Business Europe, der Vereinigung der Industrie- und Arbeitgeberverbände in Europa, und dem Europäischen Gewerkschaftsbund organisiert.

Es gingen zahlreiche Stellungnahmen ein, von denen viele sehr spezifische, sektorbezogene Fragen betrafen. Es liegt im Wesen des Binnenmarkts, dass er als Feld für eine Vielzahl unterschiedlichster Branchen und Wirtschaftstätigkeiten dient, wobei jede Branche ihre ganz eigenen Probleme hat, die wiederum einer ganz spezifischen politischen Beachtung bedürfen. Die europäischen Organe müssen ein Ohr für diese Anliegen haben und in ihrer Arbeit alle relevanten sektorspezifischen Dimensionen berücksichtigen. Mit diesem Bericht soll jedoch ein breiter Überblick über den derzeitigen Stand des Binnenmarkts gegeben und eine umfassende Strategie für eine Neuausrichtung auf den Binnenmarkt vorgestellt werden. Hierfür bedurfte es einer Fokussierung auf eine relativ kleine Zahl von Schlüsselfragen. Auch wenn einige Stakeholder ihre Vorbringen nicht direkt in diesem Bericht wiederfinden, sollten sie wissen, dass alle Beiträge eingeflossen und zur Ausformulierung der in diesem Bericht vorgebrachten Standpunkte beigetragen haben. Jeder einzelne Stakeholder kann nur davon profitieren, wenn der Binnenmarkt gestärkt und ausgebaut wird.

Als weitere Stakeholder, die in Vorbereitung dieses Berichts konsultiert wurden, sind Umweltschutzverbände, Erbringer von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, Organisationen von Regionen, Städten und Gemeinden, Verbände aus

³ Georges Berthoin war unter anderem Kabinettschef von Jean Monnet.

dem sozialen Bereich, Familienverbände und Netze nichtstaatlicher Organisationen zu nennen.

Besondere Aufmerksamkeit wurde auch den Forschungsarbeiten der in Brüssel oder anderenorts in Europa angesiedelten Think Tanks zu europapolitischen Fragen und dem Fachwissen einzelner Wissenschaftler gewidmet. Die Einbeziehung dieser Kreise erfolgte über bilaterale Treffen sowie Konferenzen und Workshops, von denen einige speziell zur thematischen Erörterung dieses Berichts ausgerichtet wurden.

Auch wenn es unwahrscheinlich ist, dass die befragten Einrichtungen oder Personen jedem einzelnen Aspekt der in diesem Bericht vorgeschlagenen Strategie hundertprozentig zustimmen, so ist der Autor doch davon überzeugt, dass er mit der Ausführung des ihm von Präsident Barroso erteilten Auftrags den Weg für einen relativ breiten, konsensfähigen Ansatz für einige zentrale binnenmarktpolitische Fragen bereitet haben könnte. Mit diesem Bericht wird die Hoffnung verbunden, dass eine solche Plattform der Kommission helfen wird, die von ihr erwartete strategische Initiative in vielversprechender Weise anzugehen.

1.4. Unbeliebter denn je, aber auch notwendiger denn je

Die Gespräche haben in unmissverständlicher Deutlichkeit eine unbequeme Wahrheit des heutigen Binnenmarkts hervorgebracht, die bislang nur selten so explizit formuliert wurde: Der Binnenmarkt ist unbeliebter denn je, obwohl er gleichzeitig aus dem Wirtschaftsgeschehen nicht mehr wegzudenken ist. Diesen Widerspruch besonders herauszustellen, mag politisch nicht korrekt erscheinen, aber nur durch eine offene Auseinandersetzung mit dieser Problematik wird es möglich sein, sich für eine echte und nachhaltige Neubelebung des Binnenmarktkonzepts einzusetzen.

Die zum Teil weit auseinander klaffenden Standpunkte lassen sich dennoch drei grundlegenden Richtungen zuordnen.

a) Grundsatzkritik

Einige Konsultationspartner bringen im Wesentlichen ausschließlich ihre Bedenken zum Ausdruck: Sie betrachten den Binnenmarkt als den Grund für Spannungen, Standortwechsel und Angst. Sie haben keinerlei Interesse an einer Neuausrichtung auf den Binnenmarkt. Sie würden einen geringeren Grad an wirtschaftlicher Integration befürworten und wären vielleicht sogar insgesamt für einen geringeren Einfluss der Märkte in unseren Gesellschaften.

b) Bedingte Unterstützung

Die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten, politischen Gruppen und Stakeholder jedoch misst dem Binnenmarkt – wenn auch in unterschiedlichem Maße – eine wichtige Bedeutung als Faktor des wirtschaftlichen Fortschritts in Europa bei, auch wenn sie aus einem oder aus beiden der nachstehenden Gründe durchaus gewisse Bedenken haben. Ihrer Meinung nach berücksichtigt das Binnenmarktkonzept nicht genügend andere Ziele (z. B. sozial- oder umweltpolitische Ziele), so dass sie eine Neubelebung des Binnenmarktkonzepts nur unterstützen würden, wenn diese mit einer Neuausrichtung einhergeht. Aber selbst wenn sie diese Bedenken nicht teilen, wissen sie um deren weite Verbreitung in Europa. Deshalb vertreten sie die Auffassung, dass eine Neubelebung des Binnenmarktkonzepts auf erhebliche Widerstände treffen dürfte, wenn die vorgenannten Bedenken nicht aufgegriffen werden.

c) Uneingeschränkte Unterstützung

Sowohl unter den Mitgliedstaaten als auch den Stakeholdern gibt es einen kleinen harten Kern überzeugter Binnenmarktbefürworter, die sich für eine Neubelebung des Binnenmarktkonzepts aussprechen. Ihre Unterstützung ist für

eine politische Initiative sehr wertvoll. Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass ihr politisches Engagement an Gewicht verliert, weil sie nicht voll und ganz mit den Bedenken vertraut sind, die in vielen Mitgliedstaaten und aufgrund unterschiedlichster Gegebenheiten die Akzeptanz des Binnenmarkts gemindert haben.

Für die Konzeption und die sich anschließende Werbung für eine neue Binnenmarktstrategie ist es unverzichtbar, dass alle drei Richtungen eingebunden sind.

Es muss wieder neu für den Binnenmarkt geworben werden, wobei sich die derzeitigen Gegebenheiten grundlegend von jenen unterscheiden, die bestanden, als das Binnenmarktvorhaben vor 25 Jahren auf den Weg gebracht wurde. Die Globalisierung ist nicht das Kind des europäischen Binnenmarkts. Aber der Binnenmarkt ist, wenn er denn so gestärkt werden kann, dass er nationalen Interessen standhält und im Einklang mit anderen politischen Anliegen und Zielen gekoppelt wird, die beste Antwort auf die Globalisierung. Eine wirtschaftliche Union kann das wirtschaftliche, soziale und ökologische Wohlergehen der europäischen Bürgerinnen und Bürger besser schützen als wirtschaftlicher Zerfall und rein nationale Maßnahmen. Dies schließt nicht aus, dass der externen Dimension des Binnenmarkts – damit dieser offen bleibt, aber nicht wehrlos ist – mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte (und was in diesem Bericht auch geschieht).

Den Binnenmarkt in zeitgemäßer und undogmatischer Weise zu verteidigen, könnte die „Grundsatzkritiker“ eventuell dazu veranlassen, ihren Standpunkt zumindest in Teilen zu überdenken. Ein solcher Ansatz würde auch all jene, die den Binnenmarkt bislang nur bedingt unterstützen und die die größte und zugleich sehr heterogene Gruppe bilden, mehr Vertrauen geben. Die Mitgliedstaaten, politischen Gruppierungen und Stakeholder, die der letztgenannten Gruppe angehören, würden sich möglicherweise verstärkt für eine Neuausrichtung auf den Binnenmarkt einsetzen, wenn sie sehen, dass ihren Vorbehalten Rechnung getragen wird.

Eine politisch wichtige Frage wird sein, wie diese Vorbehalte konkret und konzise angegangen werden können, damit eine Neuausrichtung auf den Binnenmarkt eine breite Akzeptanz finden kann, ohne dass das Binnenmarktkonzept aufgeweicht oder verwässert wird.

Strategisch stellt sich somit die Frage, wie die Befürworter, die bislang noch gewisse Vorbehalte haben, für den Neubelebung des Binnenmarktkonzepts gewonnen werden können, ohne die Unterstützung der „bedingungslosen Unterstützer“ möglicherweise zu verlieren. Dies bedeutet, dass die letztgenannte

Gruppe zunächst einmal über die Bedrohungen für den jetzigen Binnenmarkt und auch einen neubelebten Binnenmarkt aufgeklärt werden und anschließend überzeugt werden müssen, dass die „Eingeständnisse“, die mit einer umfassenderen auf eine Neuausrichtung abzielende Strategie verbunden wären, als solche nicht die Wirksamkeit des Binnenmarkts zugunsten einer wettbewerbsfähigen europäischen Wirtschaft aushöhlen.

1.5. Ist für den Binnenmarkt wirklich ein Konsens nötig?

Zunächst ist es jedoch legitim, die folgende Frage zu stellen: Ist es wirklich nötig, dass in Bezug auf den Binnenmarkt Konsens herrscht? Und wenn ja, inwieweit brauchen wir Konsens, um den Binnenmarkt zu festigen und weiterzuentwickeln. Fällt nicht der Binnenmarkt eindeutig in die Zuständigkeit der Union mit der Kommission als Durchsetzungsorgan, das über alle erforderlichen Befugnisse verfügt?

In dieser Beziehung muss unterschieden werden zwischen der Durchsetzung der bestehenden und dem Erlass neuer Regeln oder – allgemeiner noch – der Durchführung politischer Initiativen zur Neubelebung und Weiterentwicklung des Binnenmarktkonzepts.

Für die Durchsetzung verfügt die Kommission in der Tat über eine Reihe von Instrumenten, zu deren Einsatz sie als Hüterin der Verträge, die nur vom Europäischen Gerichtshof kontrolliert wird und niemandes Zustimmung braucht, nicht nur berechtigt, sondern sogar verpflichtet ist.

Dennoch ist es wichtig, dass die Durchsetzungsstrategien und auch konkrete Durchsetzungsmaßnahmen so ausgeführt und präsentiert werden, dass sie auf breites Verständnis oder sogar Zustimmung, d. h. Konsens, stoßen. Je strenger die Durchsetzung ist – und dies ist notwendig, um die Wettbewerbsfähigkeit des Binnenmarkts zu gewährleisten – um so größer ist die Notwendigkeit, die ergriffenen Maßnahmen überzeugend darzulegen, um eine ablehnende Haltung gegenüber der EU im Allgemeinen und dem Binnenmarkt im Besonderen zu vermeiden.

Die Annahme neuer Regeln oder andere Projekte zur Neubelebung des Binnenmarktkonzepts – wie vielleicht die Gewährung weiterer, wirksamerer Durchsetzungsbefugnisse – setzen natürlich einen Konsens voraus. Wie groß der Konsens sein muss, hängt von den Beschlussfassungsverfahren ab, die die Verträge für die jeweiligen Politikbereiche vorsehen. Die Unterstützung des Europäischen Parlaments und des Rates sind von essentieller Bedeutung. Im Rat selbst ist in manchen Bereichen Einstimmigkeit Voraussetzung, während in anderen die qualifizierte Mehrheit ausreicht.

Die Konsensbildung unter voller Einbeziehung des Europäischen Parlaments, der Mitgliedstaaten, des Rates und aller sonstigen Beteiligten wird demnach ein wesentlicher Bestandteil einer neuen Binnenmarktstrategie sein. Bei den Konsensbemühungen wird es unerlässlich sein, den Hauptbedenken gegen den Binnenmarkt in vollem Umfang Rechnung zu tragen. Diese Bedenken werden häufig bis zu einem gewissen Grad sogar von den Mitgliedstaaten, politischen Gruppen und Stakeholdern geteilt, die den Binnenmarkt als wichtiges Gut Europas betrachten und ihn gerne stärken würden.

1.6. Identifizierung der Bedenken

Die Bedenken gegenüber dem Binnenmarkt lassen sich unter drei Aspekten untersuchen: in Bezug auf den Zeitaspekt, den jeweiligen Problembereich und nach Mitgliedstaaten. Die nachstehende Analyse kann, auch wenn sie keineswegs erschöpfend ist, für die Formulierung einer politisch durchsetzbaren Strategie für den Binnenmarkt hilfreich sein.

a. Zeitaspekt

a1. Vor der Krise

Schon deutlich vor Ausbruch der Krise im Jahr 2008 war eine gewisse „Integrationsmüdigkeit“ zu erkennen. Zum einen regte sich in Wirtschaft und Politik Widerwille gegen den Vorstoß der Binnenmarktlogik in das Zentrum nationaler Wirtschaftsmacht. Dies zeigte sich z. B. in dem schwierigen Prozess – und mäßigen Resultat – der Einführung der Übernahmerichtlinie, im Widerstand gegen die Durchsetzung des freien Kapitalverkehrs (Stichwort „Goldene Aktien“ und andere Sonderrechte) sowie einigen Versuchen, grenzüberschreitende Übernahmen zu verhindern.

Zum anderen kamen in verschiedenen Teilen der Gesellschaft Bedenken bezüglich noch grundlegenderer Aspekte des Binnenmarks auf, so z. B. in Bezug auf den freien Personen- und Dienstleistungsverkehr. Es war so, als ob plötzlich Grundsätze, die vor über einem halben Jahrhundert mit dem Gründungsvertrag von Rom eingeführt und seitdem weitreichend angewandt wurden, Anlass zu Spannungen und Befürchtungen gaben, vor allem im Zusammenhang mit dem Beitritt von 12 neuen Mitgliedstaaten in den Jahren 2004 und 2007. Tatsächlich wurde diese Erweiterung in jeder Hinsicht sehr gut vorbereitet – außer im Hinblick auf die öffentliche Meinung in den alten Mitgliedstaaten. Die Einsicht, dass eine neue Realität unmittelbar bevorsteht, und zwar ein Binnenmarkt von noch nie dagewesener Vielfalt, schürte Ängste, die dazu beitrugen, dass sich Teile der öffentlichen Meinung distanzieren, wie

am deutlichsten die Referenden 2005 in Frankreich und den Niederlanden zeigten.

a.2. In der Krise

In der Krise drohte dem Binnenmarkt aus einem anderen Grund Gefahr, und zwar wegen der Tendenz vieler Regierungen, aber auch von Teilen der Wirtschaft und vor allem des unter Druck geratenen Finanzsektors, im nationalen Alleingang Notlösungen zu suchen. Die von der Kommission gewählte und in Abschnitt 1 beschriebene Durchsetzungsstrategie und das gemeinsame Verantwortungsbewusstsein der Mitgliedstaaten machten es möglich, dass der Binnenmarkt die Krise praktisch unbeschadet überstand. Dennoch führten die Jahre 2008 und 2009 in beunruhigender Weise vor Augen, in welche ernsten Schwierigkeiten der Binnenmarkt im Falle einer massiven, anhaltenden Krise geraten kann. Auch wenn der Binnenmarkt inzwischen fest in der Rechtsordnung und der Wirtschaft verankert ist, ist er im Denken noch nicht so tief verwurzelt und nicht so mit Befugnissen und Mechanismen zur Krisenbewältigung ausgestattet wie es nötig wäre, damit er selbst im schlechtesten Falle standhält und ein Auseinanderfallen ausgeschlossen ist.

a.3. Nach der Krise

Nach der Krise ist eine gewisse „Marktmüdigkeit“ aufgekommen. Die Zustimmung zur Marktwirtschaft, die in den vergangenen Jahren allgemein zugenommen hatte, ist wieder auf dem Niveau der achtziger Jahre angelangt. Es ist deutlicher geworden, was der Markt zu leisten in der Lage ist und was nicht. Viele empfinden das Spiel der Marktkräfte jetzt als ungerecht, geben ihm die Schuld für inakzeptable Ungleichheiten. Sie betrachten ihn als ineffizient, da beträchtliche Ressourcen in Finanztätigkeiten gelenkt wurden, deren Beitrag zur Wirtschaft fraglich erscheint. Diese „Marktmüdigkeit“ kommt zu der oben bereits erwähnten „Integrationsmüdigkeit“ hinzu. Zu Zeiten des Weißbuchs von 1985 und in den zwanzig Jahren danach waren die *Gegner* von Marktfortschritt, Wettbewerb und Integration in der Defensive. Jetzt und wahrscheinlich auch noch einige Jahre lang werden es eher die Befürworter von mehr Markt, Wettbewerb und Integration sein, die gegenüber der öffentlichen Meinung und in der Politik die „Beweislast“ tragen. Das „Produkt“, für das geworben wird, – z. B. mehr Binnenmarkt, wie in diesem Bericht – muss die durch die Krise verschärften Bedenken besser begegnen. Auch muss die „Werbung“ für das Produkt viel überzeugender werden, denn der Wind hat gedreht und es gilt jetzt gegen den Wind zu segeln und nicht mehr mit dem Wind wie bisher.

Eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den europäischen Institutionen wird ganz besonders wichtig sein, um zu vermeiden,

dass ein drittes Phänomen, das seit mehreren Jahren zu beobachten ist, die durch Strukturreformen hervorgerufene „Reformmüdigkeit“, von der öffentlichen Meinung ebenfalls der EU und ihrem Binnenmarkt zur Last gelegt wird, obwohl doch diese Reformen zuvörderst im Interesse des jeweiligen Landes sind.

a.4. Auf längere Sicht

Auch auf längere Sicht, selbst nach Überwindung der Krise und ihrer kulturellen Auswirkungen, werden wahrscheinlich die Voraussetzungen für eine stärker marktbasierende Integration weniger günstig sein als seit Beginn der europäischen Integration. Dieses Thema würde den Rahmen dieses Berichts sprengen. Für die Zukunft des Binnenmarkts und der Integration im Allgemeinen wird aber ein Trend zu berücksichtigen sein, der in vielen alten und neuen Mitgliedstaaten gleichermaßen zu beobachten ist, und dies ist der Trend zu einer stärker fragmentierten politischen Landschaft mit einem relativen Rückgang der großen Parteien, die traditionellerweise die europäische Integration unterstützt haben, und einem Erstarren der kleineren Parteien des rechten wie des linken Spektrums, die jeder Art von Integration, sei sie globaler oder europäischer Natur, sehr kritisch gegenüber stehen. Selbst für die größeren proeuropäischen Parteien wird es im Kampf um die Wähler immer schwerer, ihrer Vision treu zu bleiben, und sie sehen sich oft veranlasst, weniger integrationsfreundliche Positionen zu beziehen.

Der Binnenmarkt kann das erste Opfer dieses sich herausbildenden politischen Szenarios werden, wenn er als „blinder Aggressor“ traditioneller lokaler Werte gesehen wird. Er kann aber auch – bei einer angemessenen Neuausrichtung, die den Bürgern reale, sichtbare materielle und nichtmaterielle Vorteile bringt und gleichzeitig die Bedenken und Ängste, die oft mit dem Markt assoziiert werden, ausräumt – ein Schlüsselfaktor in einem umfassenderen politischen Projekt werden, das die Bürger mit Europa versöhnt.

b. Akteure und Problemfelder

b1. Anliegen der „Rent-Seeker“

Während der Binnenmarkt offene Märkte und Wettbewerb mit sich bringt, schürt er bei Akteuren, die ihre privilegierte Einkommenssituation durch den Binnenmarkt bedroht sehen und dem Instrument daher häufig sehr ablehnend gegenüber stehen, natürlich auch Befürchtungen. Dies lässt sich nicht verhindern und ist vielmehr ein Hinweis darauf, dass die Entfaltung des Binnenmarkts einen positiven Beitrag zum Wirtschaftswachstum durch Effizienzsteigerungen leisten kann und oftmals auch den sozialen Fortschritt fördert. Durch den Abbau von Schutzmechanismen für „Insider“ werden die

Wohlfahrtsverluste, die der übrigen Gesellschaft durch Rent-Seeking entstehen, beseitigt, und den „Outsidern“ – oft jüngere und weniger privilegierte Menschen – bessere wirtschaftliche und soziale Chancen eröffnet. Es stellt sich jedoch die Frage, wie sich die Gefahr verringern lässt, dass bestimmte Interessengruppen nach der Meinungshoheit greifen und Politiker und Öffentlichkeit gegen den Binnenmarkt und die EU im Allgemeinen als Motor für Wettbewerb und Wandel aufbringen.

b.2 Anliegen der Verbraucher

Die Verbraucher profitieren umfassend vom Binnenmarkt. Es gibt jedoch zahlreiche Fälle, in denen die Vorteile des Binnenmarkts noch nicht zum Tragen kommen, sei es, da der Binnenmarkt zwar eingeführt worden ist, aber weiterhin unzureichender Wettbewerb herrscht, sei es, da der Zugang zum Binnenmarkt verwehrt oder erschwert wird oder der Verbraucherschutz unzureichend ist. In diesem und in den folgenden Abschnitten werden die Problemfelder genau benannt, um ein klares Gesamtbild zu erhalten. In den folgenden Kapiteln werden die Problemfelder umfassender untersucht und es werden Vorschläge zu ihrer Bewältigung entwickelt.

b.3. Anliegen der Bürger

Die im Wesentlichen infolge des Binnenmarkts entstandenen Freiheiten weisen auch nicht-wirtschaftliche Dimensionen auf, die die EU-Bürger nutzen wollen. Die Ausübung dieser Rechte ist jedoch oft sehr problematisch und gelegentlich schlichtweg unmöglich. Dies führt nicht nur zu berechtigter Frustration, sondern wirft auch ein schlechtes Licht auf den Binnenmarkt. Auch wenn es unbegründet sein mag, sehen Bürger hierin möglicherweise ihre Wahrnehmung bestätigt, dass sie den Binnenmarkt nicht aktiv nutzen können, sondern lediglich den Gefahren, die der Binnenmarkt mit sich bringt, passiv ausgesetzt sind.

b.4. Soziale Anliegen

In diesem Bereich gibt es äußerst verschiedene Anliegen. Einige sind insbesondere mit dem Thema Arbeitsmarkt verbunden, andere rühren von der Unzufriedenheit über Ungleichheiten her. Auch wenn der Binnenmarkt im Laufe der Zeit sowohl zur Schaffung von Arbeitsplätzen als auch zur Verbesserung der absoluten und relativen Bedingungen in den weniger fortgeschrittenen Mitgliedstaaten und Regionen einen wesentlichen Beitrag geleistet hat, existiert die – eigentlich unbegründete – Annahme, dass Unternehmensumstrukturierungen und -verlagerungen in gewissem Umfang darauf zurückzuführen sind, dass die EU nur unzureichenden Schutz gegenüber dem

Rest der Welt bietet oder durch den Binnenmarkt selbst Anreize für Verlagerungen innerhalb der EU geschaffen werden.

Darüber hinaus werden Bedenken geäußert, dass in einer erweiterten Union, in der die Lebensstandards nach wie vor weit auseinander klaffen, die eigene Stellung auf dem Arbeitsmarkt und sogar die Grundrechte der Arbeitnehmer durch die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, den freien Dienstleistungsverkehr oder die Entsendung von Arbeitnehmern bedroht sein könnten.

Schließlich ist es nicht von der Hand zu weisen, dass es im Zuge der Förderung der wirtschaftlichen Integration durch den Binnenmarkt trotz der positiven Gesamtentwicklung bei der Schaffung von Wachstum und Arbeitsplätzen auch „Gewinner“ und „Verlierer“ geben musste, zumindest vorübergehend. Die Mitgliedstaaten versuchen im Rahmen sozialpolitischer Maßnahmen auf verschiedenste Weise, den „Verlierern“ einen finanziellen Ausgleich zu gewähren und ihnen durch Umschulungen eine aktive Beteiligung an diesem Prozess zu ermöglichen. Die verfügbaren Haushaltsmittel für Umverteilungsstrategien könnten jedoch durch ausgeprägte Formen des Steuerwettbewerbs deutlich schrumpfen. Ein solcher Steuerwettbewerb würde außerdem die Steuerlast zum Vorteil der stärker mobilen Besteuerungsgrundlagen, z. B. Kapitalerträge oder sehr hohe Einkommen, und zum Nachteil der weniger mobilen Grundlagen, z. B. Arbeitseinkommen, insbesondere von nichtqualifizierten Arbeitskräften, verschieben.

Infolgedessen besteht ein gewisses Spannungsfeld zwischen Marktintegration und sozialen Zielsetzungen. Dies ist nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon noch deutlicher geworden, da in dem Vertrag auch formal das Ziel festgehalten wurde, eine „in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft“ zu schaffen. Falls marktpolitische und sozialpolitische Elemente nicht auf angemessene Weise miteinander vereinbar sind, muss ein Kompromiss gefunden werden. Nach der Krise ist es angesichts der nachlassenden Begeisterung für den Markt und zunehmender Besorgnis über den Aspekt der Ungleichheit keineswegs klar, dass dem Markt, d. h. dem Binnenmarkt, Priorität eingeräumt wird.

Eine bestimmte Kategorie sozialer Anliegen betrifft Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und die realen oder wahrgenommenen Bedrohungen, denen diese Dienstleistungen im Binnenmarkt ausgesetzt sind.

b.5. Umweltanliegen

Die Bedenken in diesem Bereich werfen die grundsätzliche Frage auf, ob der Binnenmarkt in seinem derzeitigen Regulierungsrahmen und in seiner derzeitigen Form einen angemessenen Beitrag zu den politischen Zielen der EU in den Bereichen Umwelt, Bekämpfung des Klimawandels und Ressourceneffizienz leisten kann. Dies ist eine weitere Schnittstelle – zwischen Nachhaltigkeit und Binnenmarkt –, die im Vertrag von Lissabon hervorgehoben wird. Im Vergleich zu den sozialen Bedenken bestehen die ökologischen Bedenken hinsichtlich des Binnenmarkts zwar erst seit kürzerer Zeit, gewinnen in der politischen Debatte aber stark an Gewicht. Das Ziel, grünes Wachstum zu schaffen, berührt ein breites Spektrum an Strategien auf EU- und mitgliedstaatlicher Ebene und es steht außer Frage, dass dieses Ziel auch eine besondere Dimension hinsichtlich der Struktur und Funktionsweise des Binnenmarkts umfasst. Dieser Bereich ist intellektuell und politisch eher Neuland und mit umfassenden Investitionen verknüpft.

b.6. Anliegen der Unternehmen

Die Unternehmen waren bislang in der Regel die stärksten Befürworter des Binnenmarkts, haben ihn vorangebracht und sind nach wie vor sehr an seiner weiteren Entfaltung interessiert. Doch auch in diesem Umfeld werden Bedenken geäußert, die allerdings naturgemäß von der jeweiligen Branche und Unternehmensgröße abhängig sind. Die Konsultation von Unternehmen im Vorfeld dieses Berichts hat ermöglicht, zahlreiche Perspektiven zu berücksichtigen, von denen viele in gewissem Umfang die in den folgenden Kapiteln dargelegten Einschätzungen widerspiegeln (dies trifft auf Konsultationen anderer Interessengruppen ebenfalls zu). Um die Bedenken der Unternehmen im Gesamtkontext einordnen zu können, wurden sie drei großen Themenbereichen zugeordnet.

Branchenübergreifend wird seitens der Unternehmen Besorgnis geäußert, dass nach wie vor zahlreiche Hindernisse bestehen, die auf die Fragmentierung und Engpässe zurückzuführen sind. Es werden wirklich gleiche Wettbewerbsbedingungen gefordert, eine schnellere Durchsetzung sowie klare Fortschritte in Bereichen, in denen der Binnenmarkt noch nicht umgesetzt wird, z. B. in der digitalen Wirtschaft.

Vor allem KMU, jedoch nicht nur, fordern eine Vereinfachung der Vorschriften und eine zurückhaltendere Regulierung, auch wenn zugestanden wird, dass in diesem Bereich bereits Fortschritte erzielt worden sind.

Am anderen Ende des Spektrums, bei den weltweit agierenden Konzernen, wird auf Schwierigkeiten hinsichtlich der externen Dimension des Binnenmarkts hingewiesen. Die EU gilt als zu schwach, um in einigen wichtigen Ländern eine Marktöffnung zu erreichen, und bestraft in gewisser Weise die innerhalb der EU ansässigen Unternehmen durch das im Vergleich zu anderen Regionen striktere Regulierungsumfeld, u. a. im Bereich Beihilfekontrolle.

Es sei außerdem darauf hingewiesen, dass die großen Unternehmensverbände zwar die Vorstellungen ihrer Mitglieder hinsichtlich des Binnenmarkts durchsetzen wollen, sich jedoch zunehmend auch bewusst sind, dass die vorstehend geschilderten Anliegen anderer Interessengruppen ebenfalls berücksichtigt werden müssen. Nur so wird zum einen verhindert, dass der Binnenmarkt von den Gefahren des wirtschaftlichen Nationalismus eingeholt wird, und zum anderen gewährleistet, dass die als notwendig erachteten wichtigen Fortschritte nachhaltig erreicht werden.

c. Anliegen in den Mitgliedstaaten

Die vorstehend aufgeführten Anliegen sind in der EU zwar weit verbreitet, aber verteilen sich nicht gleichmäßig auf die Mitgliedstaaten. Um den Spielraum für eine potenzielle künftige Einigung zu ermitteln, könnte es von Interesse sein, zu untersuchen, worin sich die Sichtweisen bestimmter Gruppen von Mitgliedstaaten, die gemeinsame Vorstellungen vom Binnenmarkt haben, voneinander unterscheiden. Diese Unterschiede sind stärker auf die kulturellen Traditionen der Mitgliedstaaten als auf die jeweiligen aktuellen politischen Mehrheitsverhältnisse zurückzuführen. Es erübrigt sich zu betonen, dass eine solche Untersuchung lediglich eine erste – aber möglicherweise erhellende – Annäherung ist.

c.1. Kontinentaleuropäische Länder mit sozialer Marktwirtschaft

In der Regel kommt dem Verbraucher als „Hauptnutznießer“ des Binnenmarkts in diesen Ländern eine weniger wichtige Rolle zu als in den angelsächsischen Ländern. Der Schwerpunkt wird in den sozialen Marktwirtschaften normalerweise eher bei Arbeitnehmern und Unternehmern gesetzt. Darüber hinaus gilt die verarbeitende Industrie, nicht der Dienstleistungssektor, als besonders wichtige Komponente der Produktionsstrukturen. Sozialen Problemen, die auf Auswirkungen von Marktprozessen zurückzuführen sind, wird größere Aufmerksamkeit gewidmet. Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse werden als Schlüsselbereich für eine breit angelegte Sozialpolitik auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene betrachtet.

Die Wettbewerbspolitik, insbesondere die Kontrolle staatlicher Beihilfen, wird in dieser Gruppe von Mitgliedstaaten kritischer als in anderen Gruppen gesehen. Auch die Durchsetzung von Binnenmarktvorschriften traf in dieser Gruppe nicht immer auf Zustimmung.

Die Mitgliedstaaten dieser Gruppe haben die Marktintegration in Europa lange federführend vorangetrieben, bis die angelsächsischen Länder diese Rolle übernommen haben. Dass die sozialen Marktwirtschaften eine kritischere Sicht des Binnenmarkts und Wettbewerbs haben, ist teilweise auf die sozialen Schwierigkeiten in diesen Ländern zurückzuführen. Versuche, die sozialen Auswirkungen der Marktintegration zu dämpfen, z. B. durch eine gewisse Abstimmung bei der Steuerpolitik, trafen auf Widerstand, vor allem aus den angelsächsischen Ländern.

c.2. Angelsächsische Länder

Der Ansatz der angelsächsischen Länder war traditionell eher das Gegenstück zum Ansatz der kontinentaleuropäischen sozialen Marktwirtschaften. In den letzten 20 Jahren wiesen die angelsächsischen Länder u. a. folgende Merkmale auf: Ausrichtung der Wirtschaftspolitik an Verbraucherinteressen, klare Befürwortung einer Marktöffnung und strengen Wettbewerbspolitik, Akzeptanz marktbestimmter Veränderungen der Wirtschaftsstrukturen ohne Vorbehalte gegenüber der Verlagerung von verarbeitender Industrie auf Dienstleistungen, insbesondere auf Finanzdienstleistungen, in den meisten Fällen Gleichgültigkeit angesichts von Übernahmen durch ausländische Unternehmen. Dies hat selbstverständlich auch soziale Probleme mit sich gebracht, diesen wurde jedoch zum großen Teil mit Strategien zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit begegnet, gepaart mit dem Glauben an marktbasierendes Wachstum.

Im Einklang mit diesem Ansatz waren die angelsächsischen Länder bei der Gestaltung von EU-Politiken große Befürworter des Binnenmarkts, der Wettbewerbspolitik, der Ermutigung von Wirtschaftsreformen auf mitgliedstaatlicher Ebene und einer zurückhaltenden Regulierung. Gleichzeitig zeigten sie keine Sympathien für die Idee, dass die EU in den Bereichen Sozialpolitik, Steuerkoordinierung, Industriepolitik oder Schutz von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse eine aktivere Rolle spielen sollte.

c.3. Neue Mitgliedstaaten

Aufgrund der in den neuen Mitgliedstaaten vorherrschenden politischen Kultur und der Notwendigkeit, nach Jahrzehnten der unwirksamen Steuerung der Wirtschaft aufzuholen, befürworteten diese Länder in der Regel nachdrücklich

Markt und Wettbewerb und räumen dem Wachstum größere Priorität als einer umfassenden sozialen Sicherung ein. Da es sich bei diesen neuen Mitgliedstaaten in den meisten Fällen auch um kleine Mitgliedstaaten handelt, messen sie einer strengen Durchsetzung der Binnenmarkt- und Wettbewerbsvorschriften großen Wert bei und betrachten diese als Garant für ihre Gleichbehandlung gegenüber den größeren und wirtschaftlich stärkeren alten Mitgliedstaaten. Die neuen Mitgliedstaaten bieten daher beachtliches Potenzial, künftig ein wichtiger politischer Motor für die Weiterentwicklung des Binnenmarkts zu werden – in einer Zeit, in der verschiedene kontinentaleuropäische soziale Marktwirtschaften den Binnenmarkt weniger positiv bewerten und die angelsächsischen Länder durch die Finanzkrise in ihrer Rolle als Befürworter der Marktkräfte an Überzeugungskraft verloren haben, zumindest zeitweise.

Die neuen Mitgliedstaaten haben ihre eigenen spezifischen Prioritäten bei der Verbesserung des Binnenmarktes, u. a. Freizügigkeit der Arbeitnehmer und Dienstleistungsfreiheit, Infrastrukturen für einen echten physischen Binnenmarkt und Kohäsionsstrategien. In vielen Fällen haben diese Länder auch mutige Strategien im Bereich Steuerwettbewerb umgesetzt. Auch wenn die neuen Mitgliedstaaten nach wie vor auf die in der Anfangsphase ihrer EU-Mitgliedschaft erzielten Leistungen verweisen, scheinen einige Länder der Gruppe inzwischen bereit zu sein, diese Strategien auch in einem breiteren Kontext zu sehen. Die bestehenden finanziellen Schwierigkeiten infolge der Krise und die Möglichkeit, durch ein gemäßigteres Vorgehen im Bereich Steuern ein zufriedenstellenderes Binnenmarktumfeld und stärkere Kohäsion zu schaffen, könnten einer politischen Umorientierung in diesen Ländern den Weg ebnen.

c.4. Nordische Länder

Das nordische Wirtschafts- und Sozialmodell hat in den letzten Jahren oft Anerkennung von ausländischen Beobachtern und internationalen Organisationen erfahren. In den nordischen Ländern werden Marktöffnung und Wettbewerb wirksam miteinander verknüpft: die soziale Sicherung basiert stärker auf Sicherheitsnetzen für den einzelnen Arbeitnehmer als auf der Erhaltung spezifischer Beschäftigungsbranchen, die durch den technischen Fortschritt oder wirtschaftliche Veränderungen überflüssig geworden sind (Stichwort Flexicurity).

Gleichzeitig veranschaulichen diese Länder, dass Steuerüberlegungen bei der Ermittlung der Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft und ihrer Fähigkeit, Investitionen anzuziehen, zwar offensichtlich eine Rolle spielen, jedoch keineswegs der einzige oder wichtigste Faktor sind. Wie die Steuereinnahmen

investiert werden, insbesondere was Bildung, Förderung von Forschungsaktivitäten und Entwicklung angeht, ist mindestens genauso wichtig.

Wenn der Binnenmarkt im Zuge der neuen Strategie, die in diesem Bericht entwickelt werden soll, durch mehr Öffnung und intensiveren Wettbewerb gestärkt wird und gleichzeitig mehr Sicherheit im Hinblick auf die soziale und ökologische Dimension bietet, würde sich die Diskrepanz zwischen nordischen Ländern und anderen EU-Ländern möglicherweise verringern.

1.7. Optionen zur Bewältigung der Schwierigkeiten

Es gibt zwei Optionen, wie die weitverbreiteten und unterschiedlichen Probleme im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt, die sich langfristig verschärfen dürften, bewältigt werden könnten: eine defensive Option und eine proaktive Option.

a. Defensive Option

Der defensive Ansatz bedeutet erstens, dass die Probleme vorrangig hinter verschlossenen Türen diskutiert werden, da befürchtet wird, eine offene Debatte könne zum Verlust des Vertrauens in den Binnenmarkt führen.

Zweitens ist bei einem solchen Ansatz die Durchsetzung bestehender Vorschriften eine Selbstverständlichkeit; in hochsensiblen Bereichen sollte hierbei versucht werden, ein Gleichgewicht zwischen der erforderlichen Konsequenz und der Notwendigkeit, harte Konfrontationen zwischen den Mitgliedstaaten zu vermeiden, herzustellen.

Drittens werden bei einem defensiven Vorgehen mutige Initiativen zur Neuausrichtung und Erweiterung des Binnenmarkts mit gewisser Zurückhaltung betrachtet, da sie wahrscheinlich aufgrund der vorstehend erläuterten weitverbreiteten Bedenken auf Widerstand stoßen würden und die Bedenken nicht verstärkt werden dürfen.

b. Proaktive Option

Der proaktive Ansatz zielt auf eine substanzielle Stärkung des Binnenmarkts durch folgende Maßnahmen ab: Einführung eines noch konsequenteren Durchsetzungsrahmens, um die Gefahr des wirtschaftlichen Nationalismus, die auch künftig bestehen wird, sowie die von staatlicher und privater Seite verursachten Wettbewerbsverzerrungen zu bewältigen; Ausdehnung des Binnenmarkts auf Bereiche, in denen noch Entwicklungsbedarf besteht; umfassendere Nutzung des Binnenmarkts als Schlüsselvoraussetzung für eine

nachhaltige Wirtschafts- und Währungsunion, die die anvisierten Wohlstandsgewinne verwirklicht.

Die Verfolgung eines solchen proaktiven Ansatzes würde umfassendes politisches Engagement erfordern, insbesondere ein stetes Eintreten für die Errungenschaften der Marktintegration und des lebendigen Wettbewerbs, sowie eine Reihe von zielgerichteten politischen Initiativen, um die schwerwiegendsten Probleme auszuräumen und das Spannungsverhältnis zwischen den im Rahmen des Binnenmarkts verfolgten Zielen und anderen politischen Zielen anzugehen.

Dieser Bericht empfiehlt den proaktiven Ansatz, der vollständig im Einklang mit der politischen Initiative von Präsident Barroso stehen dürfte.

1.8. Eine neue Strategie

Im Folgenden wird versucht, eine neue Strategie für den Binnenmarkt zu entwickeln. Eine solche Strategie dürfte notwendig sein, wenn der vorstehend empfohlene proaktive Ansatz zum Erfolg führen soll. Die Herausforderung besteht darin, die europäische Integration voranzutreiben, d. h. die sichtbaren Risiken des Auseinanderdriftens einer Gesellschaft zu minimieren, deren Bereitschaft zur Integration geringer ist als 1957, als der Vertrag von Rom unterzeichnet wurde, oder 1985, zu Zeiten des Delors-Weißbuchs.

a. Ein umfassendes Konzept

Die neue Strategie muss umfassend sein. Viele Politikfelder, die traditionell eher nicht mit dem Binnenmarkt in Verbindung gebracht werden, müssen in eine Gesamtstrategie für den Binnenmarkt eingebunden werden. Dazu gehören nicht nur die Wettbewerbspolitik, die traditionell als starkes Instrument zur Integration der Märkte und zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Märkte gesehen wird, oder die Politik in den Bereichen Industrie, Verbraucherschutz, Energie, Verkehr, digitale Wirtschaft, Soziales, Umwelt, Klimawandel, Handel, Steuern und Regionen, sondern auch Politikfelder, die von Wirtschaftsthemen weiter entfernt zu sein scheinen, z. B. Justiz und Unionsbürgerschaft. Die Vertiefung des Binnenmarkts und die Steigerung seiner Wirksamkeit sind Schlüsselfaktoren für die makroökonomische Gesamtleistung der EU. Insbesondere für die Stabilität des Euros und der Währungsunion ist es wichtig, dass die erwarteten wirtschaftlichen Vorteile zum Tragen kommen.

Im Rahmen eines umfassenden Ansatzes müssen die vorstehend aufgezählten Politiken eingebunden und drei Arten von Initiativen verfolgt werden:

1. Initiativen zur Stärkung des Binnenmarkts;
2. Initiativen zur Herbeiführung eines Konsenses über die Stärkung des Binnenmarkts;
3. Initiativen zur Umsetzung eines gestärkten Binnenmarkts.

Kommt kein Konsens zustande, ist es unwahrscheinlich, dass die Initiativen zur Stärkung des Binnenmarktes je angenommen oder umgesetzt werden. Selbst wenn dies der Fall wäre, bestünden Zweifel an ihrer langfristigen Tragfähigkeit und Widerstandsfähigkeit in wirtschaftlich oder politisch schwierigen Zeiten für die Union.

Ein gefestigter Binnenmarkt, gepaart mit der offenen Forderung nach einem Konsens, ohne den es nicht geht, und ohne die Möglichkeit, bei Unzufriedenheit Abstriche bei der Durchsetzung zu machen, braucht konkretere Ergebnisse sowie konsequentes politisches Handeln.

b. Den Binnenmarkt stärken

Die Initiativen zur Stärkung des Binnenmarkts werden in Kapitel 2 erläutert.

Sie tragen der vom Europäischen Rat gestützten Forderung Präsident Barrosos Rechnung, die Probleme der „fehlenden Glieder“ und „Engpässe“ im Binnenmarkt (Abschnitt 2.1) anzugehen. Die Initiativen lassen sich Empfehlungen zu folgenden Bereichen zuordnen:

- besseres Funktionieren des Binnenmarkts aus der Sicht der Bürger, Verbraucher und KMU (2.2);
- digitaler Binnenmarkt (2.3);
- Binnenmarkt und grünes Wachstum: Energie, Klimawandel und Umwelt (2.4);
- Binnenmarkt für Waren (2.5);
- Binnenmarkt für Dienstleistungen (2.6);
- Arbeitnehmer im Binnenmarkt (2.7);
- Binnenmarkt für Kapital (2.8);
- „physischer“ Binnenmarkt (2.9).

c. Den Konsenses über einen stärkeren Binnenmarkt herbeiführen

Die Initiativen zur Herbeiführung eines Konsenses über die Stärkung des Binnenmarkts werden in Kapitel 3 erläutert. Sie fügen sich in den Kontext der im Vertrag von Lissabon beschriebenen „in hohem Maße wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft“ ein (Abschnitt 3.1). Mit den Initiativen sollen die Schwierigkeiten angegangen werden, die im Rahmen der in Abschnitt 1.6 erwähnten Konsultation identifiziert wurden. Das zentrale Ziel, die Stärkung des Binnenmarkts, wird hierdurch nicht angetastet.

Für folgende Themenbereiche wurden Initiativen erarbeitet:

- Vereinbarkeit von wirtschaftlichen Freiheiten im Binnenmarkt und Arbeitnehmerrechten, ein schwieriges Thema im Anschluss an die Entscheidungen des Gerichtshofs der Europäischen Union in den Rechtssachen Viking und Laval (3.2);
- soziale Dienstleistungen und der Binnenmarkt (3.3);
- Nutzung des öffentlichen Auftragswesens für die politischen Ziele der EU (3.4);
- die steuerliche Dimension des Binnenmarkts: Steuerkoordinierung zur Wahrung der Steuerhoheit vor dem Hintergrund der voranschreitenden Marktintegration (3.5);
- Wettbewerbsfähigkeit und Zusammenhalt: die regionale Dimension des Binnenmarktes (3.6);
- Industriepolitik im Binnenmarkt (3.7);
- die externe Dimension des Binnenmarkts: offen, aber nicht wehrlos (3.8).

d. Den stärkeren Binnenmarkt umsetzen

Die Initiativen zur Umsetzung eines gestärkten Binnenmarkts werden in Kapitel 4 erläutert.

Darin sind verschiedene Empfehlungen enthalten, die insbesondere auf zwei Schlüsselaspekte abstellen:

- Regulierung im Binnenmarkt (4.1).

- Stärkung der Rechtsdurchsetzung (4.2).

e. Ein Strategiepaket

Die oben beschriebene neue und umfassende Strategie sollte zu einem „Strategiepaket“ führen, in dem alle Mitgliedstaaten mit ihren unterschiedlichen kulturellen Traditionen, politischen Präferenzen und Anliegen (s. o.) Elemente ausmachen können, die ihnen wichtig genug sind, um Zugeständnisse zu machen und von früheren Positionen abzurücken.

Insbesondere die Mitgliedstaaten mit sozialer Marktwirtschaft könnten eher bereit sein, sich den Grundsätzen des Wettbewerbs und Binnenmarkts vollumfänglich und neu zu verpflichten und einem Zeitplan zur Schaffung eines Binnenmarkts in Bereichen zuzustimmen, in denen die Umsetzung noch unzureichend ist, wenn die angelsächsisch geprägten Länder Bereitschaft zeigen würden, gewisse soziale Anliegen mit gezielten Maßnahmen anzugehen, u. a. mit bestimmten Formen der Steuerkoordinierung.

Die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten würden ein ernstzunehmendes Programm zur Stärkung des Binnenmarkts, auch in den Bereichen Infrastruktur und Kohäsion, begrüßen und dadurch möglicherweise bestimmten Formen der Steuerkoordinierung aufgeschlossener gegenüber stehen.

Bei diesen schwierigen Themen ist eine neue Herangehensweise notwendig, die den jüngsten Entwicklungen Rechnung trägt und die Idee festigt, an einem gemeinsamen Projekt zu arbeiten, um die festgefahrenen Standpunkte der Vergangenheit zu überwinden.

Zu diesen jüngsten Entwicklungen zählt sicherlich die Krise mit ihren wirtschaftlichen, finanziellen und sozialen Auswirkungen, die noch klarer als jemals zuvor verdeutlicht haben sollte, wie wichtig die Verbesserung der Wirksamkeit des Binnenmarkts für mehr Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen ist, da nur sehr wenig Spielraum für budgetäre Impulse vorhanden ist. Auch die Notwendigkeit, das Thema Ungleichheiten zu behandeln, das vor dem Hintergrund der Finanzkrise in der öffentlichen Meinung in zahlreichen Ländern zunehmend in den Vordergrund gerückt wird, könnte zur Bevorzugung eines kooperativen Vorgehens bei der Steuerpolitik führen.

Auf einer anderen Ebene hat die Krise außerdem viele verfestigte Sichtweisen über die Wertigkeiten der Wirtschaftsmodelle aufgeweicht und einen

pragmatischeren und maßvollen Ansatz sowie eine gewisse Bereitschaft zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik mit sich gebracht.

Schließlich zeigen die jüngst im Euro-Raum aufgetretenen Spannungen klarer und deutlicher denn je, dass der Binnenmarkt als Motor zur Steigerung der Gesamtproduktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaften im Euro-Raum genutzt werden muss.

In den folgenden Kapiteln 2 bis 4 werden die wichtigsten Elemente des Pakets systematisch untersucht.

In Kapitel 5 werden diese Elemente zu einem Gesamtbild zusammengeführt. Das Kapitel enthält eine Empfehlung für eine politische Initiative zur Stärkung des Binnenmarkts und der Wirtschafts- und Währungsunion.

KAPITEL 2

STÄRKUNG DES BINNENMARKTES

2.1. Engpässe, fehlende Glieder und neue Grenzen

Der Binnenmarkt ist eine ureigene europäische Idee, deren Realisierung noch immer nicht abgeschlossen ist. In seinen politischen Leitlinien für die derzeitige Kommission wies Präsident Barroso auf die Lücken und „fehlenden Glieder“ hin, die das Funktionieren des Binnenmarktes beeinträchtigen. Daraufhin hat der Europäische Rat vom 26. März 2010 erklärt, dass die Strategie Europa 2020 die „wesentlichen wachstumshemmenden Engpässe angehen [...] [sollte], die mit der Funktionsweise des Binnenmarkts und mit der Infrastruktur verbunden sind.“

„Fehlende Glieder“ und „Engpässe“ – das bedeutet in vielen Bereichen, dass der Binnenmarkt zwar auf dem Papier existiert, in der Praxis jedoch zahlreiche Hindernisse und rechtliche Hemmnisse den Handel innerhalb der Europäischen Union fragmentieren und sowohl wirtschaftliche Initiativen als auch Innovationen behindern. In anderen Bereichen bleiben größere wirtschaftliche Vorteile aus, weil es an der erforderlichen physischen und rechtlichen Infrastruktur fehlt oder weil zwischen den einzelnen Verwaltungssystemen kein Dialog stattfindet. Eine weitere Kategorie der fehlenden Glieder im Binnenmarkt ist durch die IKT-Revolution und den raschen technischen Fortschritt überhaupt gekennzeichnet: Elektronischen Handel, innovative Dienstleistungen und Öko-Industrie etwa gab es noch gar nicht, als der Binnenmarkt konzipiert wurde. Es sind aber gerade diese Bereiche, die das größte Wachstums- und Beschäftigungspotenzial in der Zukunft aufweisen und die neuen Grenzen des Binnenmarktes markieren.

Eine Neubelebung des Binnenmarktkonzepts erfordert es, sich den Herausforderungen im Zusammenhang mit diesen Engpässen, fehlenden Gliedern und neuen Grenzen zu stellen. In einigen Bereichen, etwa beim Binnenmarkt für Waren, hat die Marktintegration ein reifes Stadium erreicht. Hier kann sich die Politik auf Maßnahmen zur „Markterhaltung“ konzentrieren, etwa Marktbeobachtung, gezielte Rechtsetzung, Vereinfachung und Verringerung der Befolgungskosten. In anderen Bereichen, etwa bei den Dienstleistungen, befindet sich Europa noch in der Phase des „Marktaufbaus“, weshalb es hier um den Abbau von Hindernissen für grenzübergreifende Tätigkeiten, die Beseitigung überholter administrativer und technischer Hemmnisse aufseiten der Mitgliedstaaten und die Überwindung korporatistischer Widerstände geht. Was die neuen Grenzen anbelangt, so sollte Europa das gesamte Binnenmarkt-Instrumentarium einsetzen, um den Aufbau einer digital geprägten, emissionsarmen leistungsfähigen Wirtschaft voranzutreiben. Der Grenznutzen von Maßnahmen in diesem Bereich ist am größten. Die Hinwendung zu den neuen Grenzen ist der Schlüssel, um dem Binnenmarkt neuen Schwung zu verleihen und das Vertrauen in ihn zu stärken,

denn der Binnenmarkt ist für das Europa von Morgen von allergrößter Bedeutung.

Jegliches Bemühen, dem Binnenmarkt neuen Schwung zu verleihen, führt jedoch nur dann zum Erfolg, wenn die nötige politische Energie dahinter steckt, die wiederum nur aufgebracht werden kann, wenn Bürgern, Verbrauchern und KMU klar ist, dass in allererster Linie sie die Nutznießer dieses Bemühen sind. Dies ist der Grundgedanke dieses Berichts.

2.2. Ein Binnenmarkt, der Bürgern, Verbrauchern und KMU nützt

Der Binnenmarkt und die mit ihm verknüpften vier Freiheiten bilden eine Idealvorstellung von einem Raum, in dem sich die Bürger nicht nur ohne Diskriminierung über nationale Grenzen hinweg bewegen, sondern in gleicher Weise auch arbeiten, forschen und ein Unternehmen aufbauen können. Im Zuge der Vertiefung und Erweiterung des Binnenmarktes entstand jedoch der Eindruck, dass dies nicht immer der Fall sei. Es herrschte die Meinung, dass die Öffnung der Märkte zwar den Horizont der großen Unternehmen erweitere, den Vielen und den Kleinen – Bürgern, Verbrauchern, KMU – aber nicht zugute komme.

Umfragen haben ergeben, dass die Einstellung gegenüber dem Binnenmarkt heute von mangelndem Interesse bis zur offenen Ablehnung reicht. Zum Teil wird die wirtschaftliche Integration samt ihren Vorteilen als gegeben angesehen und somit unterschätzt. Die Desillusionierung rührt jedoch zu einem erheblichen Teil aus der Enttäuschung über das Fortbestehen von Hemmnissen und einem Gefühl der Machtlosigkeit, das die Bürger im Umgang mit dem Binnenmarkt verspüren. Dem Binnenmarkt neuen Schwung zu verleihen, bedeutet aber nicht nur, dass der Motor Europas für Wachstum und Beschäftigung wieder in Gang kommt, sondern dass letztlich auch die Möglichkeiten der Bürger erweitert werden. Die Herausforderung besteht also zunächst darin, die Bürger, ob sie nun Verbraucher oder Unternehmer sind, in die Lage zu versetzen, am Binnenmarkt uneingeschränkt teilzuhaben. In vielerlei Hinsicht kommt ihnen der Binnenmarkt bereits über einzelne Politikbereiche hinweg zugute – etwa durch Vergrößerung des Angebots an Leistungserbringern, Dienstleistungen und Waren, durch Ausweitung der Möglichkeiten zur persönlichen Mobilität oder durch Gewährleistung der Sicherheit der gehandelten Produkte. Dennoch sollten einige spezifische Maßnahmen getroffen werden, um Bürger, Verbraucher und KMU in die Lage zu versetzen, dieses größere Spektrum an Möglichkeiten aktiv zu nutzen.

Der Bürger im Binnenmarkt

In dem 2008 vorgelegten Lamassoure-Bericht zum Thema „Der Bürger und die Anwendung des Gemeinschaftsrechts“ wurde überaus deutlich hervorgehoben, wie Mobilität und Bürgerrechte im Binnenmarkt miteinander verbunden sind. Die „Bürger-Dimension“ des Binnenmarktes ist gegenüber der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung langsamer vorangekommen. Aber auch wenn die Intra-EU-Mobilität im Vergleich mit den USA noch relativ gering ausgeprägt ist, so betrifft sie doch mehr als 11,3 Millionen europäischer Bürger. Alljährlich heiraten etwa 350 000 Europäer einen Partner aus einem anderen EU-Mitgliedstaat und 180 000 europäische Studenten begeben sich im Rahmen des

Erasmus-Programms oder von Postgraduierten-Studiengängen in einen anderen Mitgliedstaat. Häufig suchen sie eine Arbeitsstelle.

Oft haben sie es aber nicht leicht im Binnenmarkt, denn es besteht eine große Diskrepanz zwischen dem, was in den Gesetzbüchern steht, und dem, was in der Realität passiert. Das Gewirr aus Hindernissen aller Art ist derart, dass Alain Lamassoure in seinem Bericht zu dem Schluss gelangte, dass die Schaffung eines einheitlichen Raumes für den Bürger noch auf dem Stand vor der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 sei: die Hemmnisse seien wohl beseitigt, aber zahllose rechtliche Hindernisse machten es weiterhin schwierig, in diesem gemeinsamen Raum harmonisch zu leben.⁴

Auf diesem Gebiet hat es nur wenige Fortschritte gegeben. Die notwendigen Maßnahmen sind zivil-, handels- und sogar familienrechtlicher Art und berühren daher in erheblichem Maße die Souveränität der Mitgliedstaaten. Außerdem sind die Wege zur Lösung einschlägiger Probleme in den einzelnen nationalen Rechtssystemen recht unterschiedlich. Das Einstimmigkeitserfordernis für Maßnahmen zur Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hat ebenfalls dazu beigetragen, dass der Wandel nur langsam vonstatten geht.

Damit mobile Bürger mit weniger Verwaltungsaufwand konfrontiert werden und weniger rechtliche Hürden überwinden müssen, sollten Maßnahmen in verschiedenen Politikbereichen getroffen werden. Die neuen Bestimmungen des Vertrags von Lissabon eröffnen nun konkrete Möglichkeiten, in allen diesen Dimensionen der Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts unter Bezug auf die der EU-Bürgerschaft voranzukommen.

Erleichterung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit

Es sollte den Bürgern möglichst leicht gemacht werden, ihr Recht, sich in einem anderen Mitgliedstaat frei aufzuhalten und zu bewegen, auszuüben. Die in der Richtlinie 2004/38/EG niedergelegte einschlägige Regelung beginnt nun, nach einem langwierigen, recht schwierigen Start, zu funktionieren. Um noch weiter zu gehen, sollten Schritte im Hinblick auf den freien Verkehr von offiziellen Dokumenten unternommen werden. Viel zu häufig beschwerten sich Bürger darüber, dass sie Übersetzungen von Dokumenten und Bescheinigungen vorlegen müssen, weil Beamte der Mitgliedstaaten im EU-Recht verankerte Ansprüche nur widerstrebend anerkennen. Ein System der gegenseitigen Anerkennung von offiziellen Dokumenten wie etwa von staatlichen Stellen ausgestellte Urkunden oder Personenstandsbescheinigungen würde die Mobilität

⁴ Alain Lamassoure, Bericht zum Thema „Der Bürger und die Anwendung des Gemeinschaftsrechts“, 2008, S. 12.

der Bürger erheblich erleichtern. Ein weiterer Schritt zur Förderung der Mobilität wäre die Schaffung einer „European Free Movement Card“, in der in einem einzigen Dokument sämtliche Informationen enthalten sind, die ein EU-Bürger über seine Angaben zur Identität und Staatsangehörigkeit hinaus in einem anderen Mitgliedstaat benötigt, etwa Angaben zum Umfang seiner Arbeitserlaubnis, zum Personenstand und zum Sozialversicherungsanspruch. Die Angaben in dieser Karte würden die bereits in der Europäischen Krankenversicherungskarte enthaltenen Informationen zur Kranken- und Sozialversicherung um all die Informationen ergänzen, die für die Kommunikation mit den Behörden in anderen Mitgliedstaaten erforderlich sind.

Die jüngste Initiative für eine Zusammenarbeit in Fragen des anzuwendenden Rechts und der Vollstreckung von Urteilen in Güterstandssachen ermöglicht die Lösung von Problemen bei den etwa 145 000 Ehescheidungen von Partnern aus unterschiedlichen Ländern. Wichtig wären auch Fortschritte bei den ebenso kritischen Fragen im Zusammenhang mit ausländischen Testamenten und Nachlässen.

Leichtere Lösung grenzübergreifender handels- und zivilrechtlicher Streitigkeiten

Angesichts der wachsenden Zahl grenzübergreifender handels- und zivilrechtlicher Streitigkeiten bedarf es einer ernsthaften Bewertung der Mittel und Wege zur Erleichterung des freien Verkehrs gerichtlicher Entscheidungen und der Beitreibung von Forderungen im Ausland. Dafür muss das Exequaturverfahren abgeschafft werden, das die Hinzuziehung eines Anwalts erfordert und dessen Kosten sich auf bis zu 2000 Euro belaufen können, obwohl es sich häufig um eine reine Formalität handelt. In einer Zeit, in der KMU und Dienstleister Mühe haben, über die Runden zu kommen, kommt der Beseitigung von Hindernissen für die grenzübergreifende Beitreibung von Forderungen besondere Bedeutung zu. Es muss verhindert werden, dass Schuldner Geld von einem Mitgliedstaat in einen anderen transferieren, nur um eine Rechnung nicht bezahlen zu müssen. Um die Anzahl nicht beigetriebener Forderungen – derzeit 37 % der Forderungen in einem anderen Land – auf ein Minimum zu reduzieren, bedürfte es einer gezielten Gesetzesinitiative. Das Vertrauen von Bürgern und Unternehmen in die Zuverlässigkeit grenzüberschreitender Überweisungen würde auch gestärkt, wenn das kürzlich eingeführte europäische Verfahren für geringfügige Forderungen häufiger angewandt würde – dieses Verfahren für Forderungen von bis zu 2000 Euro ermöglicht die Fallbearbeitung in einem benutzerfreundlichen Format, ohne dass ein Anwalt eingeschaltet werden muss. Im Zusammenhang mit der derzeitigen Krise sollte eine Überarbeitung der Verordnung über grenzübergreifende Insolvenzverfahren erwogen werden. Effizientere und raschere Insolvenzverfahren wären insbesondere bei

grenzübergreifenden Unternehmensgruppen im Interesse sowohl der Schuldner als auch der Gläubiger. Kurzfristig wäre auch eine intensivere Verwaltungszusammenarbeit über das E-Justiz-Portal mit praktischem Nutzen verbunden.

Ein Binnenmarkt für Autofahrer

Verwaltungshindernisse und Rechtsunsicherheit sind auch charakteristisch für die Erfahrungen von EU-Bürgern, die beim Umzug innerhalb des Binnenmarktes ihre Autos mitnehmen. So ist es beispielsweise nicht möglich, einen Personenwagen von einem Land in ein anderes mitzunehmen, ohne ihn in letzterem erneut zulassen und die entsprechende Steuer zahlen zu müssen. Dies bedeutet für die betroffenen Bürger Doppelbesteuerung, umständliche Verwaltungsverfahren, zusätzliche Kosten und Zeitverschwendung, was alles auch ein Problem für Unternehmen darstellt. Autovermietungsunternehmen sind daher auch nicht so flexibel, wie sie sein müssten, um ihre Flotten entsprechend der saisonal schwankenden Nachfrage über die einzelnen Mitgliedstaaten hinweg zu verwalten. Diese Zersplitterung sorgt auch dafür, dass die Automobilindustrie nicht alle Größenvorteile ausschöpfen kann, da sie die Fahrzeuge je nach den Anforderungen der einzelnen nationalen Märkte unterschiedlich auslegen muss. Die bisherigen Regelungsversuche in diesem Bereich blieben zwar ergebnislos, aber es wäre doch angebracht, diese Problematik unter dem Aspekt der Kosten für Bürger und Unternehmen erneut zu bewerten. Unter der Rechtsunsicherheit haben auch diejenigen Bürger zu leiden, die in einen der 500 000 Verkehrsunfälle mit ausländischen Beteiligten verwickelt sind, die alljährlich in Europa passieren. Die Vorschriften über das anzuwendende Recht wurden zwar klarer gefasst, aber die Vorschriften und Fristen für die Geltendmachung von Ansprüchen bieten noch immer Anlass zur Verwirrung. Eine Initiative zur Harmonisierung der Vorschriften und Bedingungen für die Geltendmachung von Versicherungsansprüchen könnte sowohl den Versicherungen als auch den Bürgern mehr Rechtssicherheit verschaffen.

Wichtigste Empfehlungen:

- ⇒ Gewährleistung des freien Verkehrs und der Anerkennung von offiziellen Dokumenten;
- ⇒ Einführung einer „European Free Movement Card“;
- ⇒ Fortschritte bei der gegenseitigen Anerkennung von zivilrechtlichen Akten im Zusammenhang mit Ehen von Partnern aus verschiedenen Ländern sowie für Nachlässe und Testamente in anderen Ländern;
- ⇒ Erleichterung der grenzüberschreitenden Beitreibung von Forderungen sowie häufigere Nutzung des europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen;
- ⇒ Beseitigung der erneuten Erhebung der Zulassungssteuer für Personenwagen.

Stärkung der Verbraucher

Die Verbraucher und ihr Wohl sollten bei der nächsten Stufe des Binnenmarktes im Mittelpunkt stehen. Eine mehr auf die Verbraucher ausgerichtete Politik würde bedeuten, Fragen im Zusammenhang mit Marktintegration und Wettbewerb, Stärkung der Rechte, des Schutzes und der Rechtsbehelfe sowie einem besseren Zugang zu Grunddienstleistungen wieder stärkere Beachtung zu widmen.

Eine Reihe von an anderer Stelle in diesem Bericht angesprochenen Punkten und Maßnahmen leisten ihrerseits einen Beitrag zum Verbraucherwohl im Binnenmarkt, etwa der Zugang zu Diensten von allgemeinem Interesse, intelligente Messung des Energieverbrauchs, Berücksichtigung der Verbrauchersorgen bei der Marktbeobachtung, alternative Streitbeilegungsverfahren und bessere Durchsetzung von Rechtsvorschriften. Verbraucherschutz sollte bei der Entwicklung des Binnenmarktes in neuen Bereichen wie der digitalen Wirtschaft oder dem elektronischen Handel als Querschnittsaufgabe verstanden werden. Ausgangspunkt sollte aufseiten des Gesetzgebers eine unverzügliche Einigung über den Entwurf einer Richtlinie über Verbraucherrechte sein, damit die Verbraucher in einem integrierten Einzelhandelsmarkt ein hohes Schutzniveau genießen.

Die größere Auswahl an Waren und Dienstleistungen sowie der schärfere Wettbewerb im Binnenmarkt sollte durch mehr Markttransparenz und Vergleichbarkeit für die Verbraucher nutzbar gemacht werden. Fortschritte wären erforderlich in Bezug auf die Regelungen für unabhängige Mittler wie

Preisvergleichswebsites und Produkttester, damit die Verbraucher aus einem breiten Spektrum an Produkten und Leistungserbringern EU-weit diejenigen ermitteln können, die höchste Qualität bei günstigsten Preisen bieten. Bewusste Verbraucherentscheidungen tragen dazu bei, dass die innovativsten und leistungsfähigsten Unternehmen belohnt und gefördert werden.

EU-Regelung für kollektive Rechtsbehelfe

Da die Absatzmärkte über Landesgrenzen hinweg expandieren, kommt es immer häufiger vor, dass Verbrauchergruppen durch das gleiche unrechtmäßige Geschäftsgebaren von Unternehmen geschädigt werden, die häufig in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sind. Grenzübergreifende Ansprüche machen inzwischen 20 % der Massenforderungen aus, und dieser Anteil dürfte in Zukunft noch steigen. In diesen Fällen sind herkömmliche Streitbeilegungsverfahren weder für Verbraucher noch für Unternehmen praktikabel oder kosteneffizient. Die Bündelung gleichgelagerter Einzelfälle in einem einzigen Verfahren wäre sowohl für Verbraucher als auch für Unternehmen mit Einsparungen aufgrund von Größenvorteilen verbunden und würde die Leistungsfähigkeit der innerstaatlichen Justiz steigern. Europa sollte also die Schaffung eines eigenen Modells für kollektive Rechtsbehelfe vorantreiben, dabei aber das Sammelklagemodell der USA auf EU-Ebene vermeiden. Stattdessen sollte sowohl die gerichtliche als auch die außergerichtliche Regelung von Massenforderungen unterstützt werden, was das Vertrauen der Verbraucher in den Binnenmarkt stärken, grenzübergreifende Umsätze fördern und den Wettbewerb zwischen den Unternehmen anregen würde. Dieser Punkt sollte beim elektronischen Geschäftsverkehr Priorität genießen.

Stärkere Integration bei Bankdienstleistungen für Privatkunden

Weitere Maßnahmen zur Beschleunigung der Integration der Bankdienstleistungen für Privatkunden würden es den Verbrauchern ermöglichen, die Vorteile der Integration des europäischen Finanzsektors in vollem Umfang zu nutzen. Die Maßnahmen sollten auf die Verbesserung der Transparenz der Bankgebühren, die Verfügbarkeit standardisierter, vergleichbarer Informationen über Finanzprodukte für Privatkunden und die Erleichterung der Kundenmobilität ausgerichtet sein. Letztlich sollte der Wechsel der kontoführenden Bank nicht mehr Aufwand verursachen als der Wechsel des Netzbetreibers beim Mobilfunk.

Wichtigste Empfehlungen:

- ⇒ Annahme der EU-Rechtsvorschriften über kollektive Rechtsbehelfe;
- ⇒ Verbesserung der Transparenz der Bankgebühren, Gewährleistung der Verfügbarkeit standardisierter, vergleichbarer Informationen über Finanzprodukte für Privatkunden und Erleichterung der Bankkundenmobilität.

Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für KMU

Das typische europäische Unternehmen ist ein KMU, und in neun von zehn Fällen handelt es sich dabei um ein Mikro-Unternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten. Die 20 Millionen mittleren, kleinen und kleinsten Unternehmen in der EU bilden das Rückgrat der europäischen Wirtschaft, ihr Anteil an der Wertschöpfung steigt und sie leisten einen entscheidenden Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Der Binnenmarkt ist für diese Unternehmen zwar ein wichtiger Wachstumsfaktor, er bietet ihnen aber leider nicht immer günstige Rahmenbedingungen. Nur 8 % der KMU sind grenzübergreifend tätig und nur etwa 5 % verfügen über Tochterunternehmen oder Joint Ventures im Ausland.

In einer ganzen Reihe von Bereichen empfiehlt dieser Bericht Maßnahmen im Hinblick auf die Schaffung von Rahmenbedingungen, die stärker auf die Bedürfnisse der KMU zugeschnitten sind: Erleichterung des elektronischen Handels, Ausweitung des Neuen Ansatzes auf andere Warenkategorien, bessere Durchsetzung der EU-Rechtsvorschriften, klarere und wirksamere Information über Möglichkeiten, die durch EU-Recht eröffnet werden, schneller arbeitende Problemlösungsstrukturen, breiterer Zugang zu öffentlichen Aufträgen, einfachere Regelungen für die elektronische Rechnungstellung, bessere Rechtsetzung und Vereinfachung der Rechtsvorschriften sowie einfachere und schnellere Standardisierungsprozesse.

Dafür bedarf es nicht einmal der Änderung der derzeitigen Politik, da die von der Kommission 2008 beschlossene spezielle Regelung für kleine Unternehmen (Small Business Act) die besten Möglichkeiten bietet, um die Wettbewerbsfähigkeit der KMU im Binnenmarkt und darüber hinaus zu fördern. Das Tempo der Umsetzung dieser Regelung und die jeweiligen Ansätze der Mitgliedstaaten unterscheiden sich allerdings noch erheblich. Damit alle im Binnenmarkt tätigen KMU über gleiche Ausgangsbedingungen verfügen, sollten die Mitgliedstaaten mehr tun, um die in dem Small Business Act niedergelegten Grundsätze und Maßnahmen vollständig umzusetzen. Es sollten Maßnahmen

getroffen werden, die gewährleisten, dass die KMU uneingeschränkt an der Entwicklung von Normen teilhaben und diese angemessen nutzen können. Die Bemühungen um Vereinfachung und Beschleunigung von Insolvenzverfahren im Falle nicht-betrügerischer Insolvenz sollten verstärkt werden.

Statut für die Europäische Privatgesellschaft

Die Annahme eines Statuts für die Europäische Privatgesellschaft sollte beschleunigt werden. Dieses Statut würde es Unternehmern ermöglichen, ihr Unternehmen in ein und derselben Rechtsform zu gründen, unabhängig davon, ob sie in ihrem eigenen oder einem anderen Mitgliedstaat tätig sind.

Wichtigste Empfehlungen:

- ⇒ Beschleunigung der Durchführung des Small Business Act;
- ⇒ Annahme des Statuts für die Europäische Privatgesellschaft.

2.3. Den europäischen digitalen Binnenmarkt gestalten

Digitale Technologien bewirken einen radikalen Wandel unserer Lebens-, Arbeits- und Interaktionsweise. Die Verbreitung der digitalen Technologie geschieht im Wege eines spontanen Innovations- und Transformationsprozesses. Tempo und Ausmaß der Übernahme neuer Technologien sowie Verbreitung des mit einer digitalen Wirtschaft verbundenen Nutzens unterliegen jedoch dem Einfluss regulatorischer und sozialer Bedingungen. Die EU kommt dabei langsamer voran als die USA. Eine Reihe von Hindernissen mindert die Fähigkeit der europäischen Wirtschaft, in der digitalen Sphäre Innovationen hervorzubringen und einen Mehrwert zu schaffen: zersplitterte Online-Märkte, den Anforderungen nicht entsprechende Vorschriften über geistiges Eigentum, mangelndes Vertrauen, fehlende Interoperabilität sowie Mangel an Hochgeschwindigkeits-Infrastruktur und digitalen Kompetenzen. Viele dieser Hindernisse haben eine ganz simple Ursache: das Fehlen eines digitalen Binnenmarktes.

Die Kosten der Nichtverwirklichung eines digitalen Europas sind erheblich: Einer kürzlich vorgelegten Studie⁵ zufolge könnte das BIP der EU durch die Förderung einer raschen Entwicklung des digitalen Binnenmarktes bis 2020 um 4 % wachsen. Dies entspricht einem Zuwachs von fast 500 Milliarden Euro – der digitale Binnenmarkt hätte allein schon eine dem Programm für den Binnenmarkt 1992 vergleichbare Wirkung.

In ihrer Strategie „Europa 2020“ hat die Kommission die gewaltigen Möglichkeiten eines digitalen Europas anerkannt. Es bedarf dringend entsprechender Maßnahmen zur Beseitigung einer Reihe von Engpässen, die die rasche Entwicklung des digitalen Binnenmarktes derzeit noch hemmen. Der Online-Binnenmarkt muss zum wichtigsten Motor einer europäischen digitalen Agenda und der Umwandlung Europas in eine digitale Wirtschaft werden.

Einheitlicher Regelungsraum für Telekommunikationsdienste und -infrastrukturen

In der EU sind Telekommunikationsdienste und -infrastrukturen nach wie vor aufgrund nationaler Grenzen stark zersplittert. Das bestehende Regelwerk auf EU-Ebene hat zwar die Marköffnung entscheidend vorangebracht, aber noch keinen einheitlichen Regelungsraum für die elektronische Kommunikation bewirkt. Die Zersplitterung des Marktes hat zahlreiche negative Auswirkungen: sie erleichtert den Aufbau von Marktmacht, verhindert Skalenerträge bei den Betreibern, verlangsamt Investitionen in neue Infrastrukturen und Dienste,

⁵ Copenhagen Economics, The Economic Impact of a European Digital Single Market, Abschlussbericht, März 2010.

reduziert das Wachstumspotenzial und hemmt die Entwicklung von europäischen Marktführern und damit die Wettbewerbsfähigkeit Europas auf dem Weltmarkt.

Auf kurze Sicht müssen die rasche und vollständige Durchführung des neuen EU-Regelwerks sowie die energische Anwendung des Wettbewerbsrechts und der Regeln für staatliche Beihilfen weiterhin Vorrang genießen. Allerdings muss mehr getan werden, um die Zersplitterung des Marktes zu überwinden und regelungsbedingte Hindernisse im Binnenmarkt zu beseitigen. Die Schaffung eines nahtlosen Regelungsraums für Telekommunikationsdienste und -infrastrukturen erfordert ein kohärenteres Regelwerk mit folgenden Schwerpunkten: Stärkung der Regelungsaufsicht auf europäischer Ebene, Einführung eines gesamteuropäischen Lizenzierungssystems sowie Verwaltung und Zuteilung von Frequenzen auf europäischer Ebene. Die Kommission sollte den Telekommunikationssektor einer umfassenden Überprüfung unterziehen, um daraufhin die zur Schaffung eines integrierten europaweiten Marktes für die elektronische Kommunikation erforderlichen Vorschläge vorlegen.

Elektronischer Handel: ein gesamteuropäischer Online-Einzelhandelsmarkt

Die Bedeutung des elektronischen Handels wächst rasch, da die Anzahl der Privatpersonen in der EU27, die Waren und Dienstleistungen über das Internet bestellen, stetig zunimmt. Der Anteil der Verbraucher in der EU, die in den vorangegangenen zwölf Monaten Waren oder Dienstleistungen über das Internet erworben haben, ist von 20 % im Jahr 2004 auf 37 % im Jahr 2009 gestiegen.⁶ Aufgrund der zersplitterten Märkte und des Fortbestehens einer Reihe von Hindernissen für den grenzübergreifenden elektronischen Handel bleibt jedoch ein großes Potenzial ungenutzt.

Häufig machen Verbraucher die Erfahrung, dass Online-Unternehmer Aufträge aus anderen Ländern nicht akzeptieren. Die Verbraucher sind sich auch nicht sicher, was die Vertraulichkeit ihrer Daten, die Sicherheit des Geschäfts und ihre Rechte im Falle von Problemen anbelangt. Für die Einzelhändler sind die wichtigsten regelungsbedingten Hindernisse für den grenzübergreifenden elektronischen Handel auf unterschiedliche Vorschriften in Bezug auf Verbraucherschutz, MwSt sowie Recyclinggebühren und -abgaben zurückzuführen. Diese Unterschiede bewirken ein kompliziertes, schwer einzuschätzendes Umfeld für die Unternehmen, was wiederum dazu führt, dass die Unternehmen, insbesondere die KMU, zögern, auch über die Grenzen hinweg zu verkaufen. Die EU sollte die noch bestehenden Hindernisse für die

⁶ Europäische Kommission, Verbraucherbarometer, SEK(2010) 385 vom 29.3.2010.

Schaffung eines gesamteuropäischen Online-Einzelhandelsmarktes bis 2012 dringend angehen.

Ein Binnenmarkt für digitale Online-Inhalte

Die europäischen Märkte für digitale Online-Inhalte sind noch immer unterentwickelt, da Komplexität und Intransparenz des Urheberrechts für die Unternehmen ungünstige Rahmenbedingungen bewirken. Die Klärung und Verwaltung von Urheberrechten bedarf dringend der Vereinfachung durch Erleichterung einer gesamteuropäischen Lizenzierung von Inhalten, Ausarbeitung EU-weiter Urheberrechtsvorschriften und Entwicklung eines Regelwerks für die Verwaltung digitaler Rechte. Die Regelungen sollten auch die Voraussetzungen für die Entwicklung der Märkte für digitale Inhalte und der Rundfunkmärkte schaffen und sich dazu auch auf Lizenz- und Urheberrechtsgebühren erstrecken. Klare, einschätzbare EU-Regeln für den Umgang mit „verwaisten“ Werken würden ein großes ungenutztes Potenzial freisetzen.

Um das Vertrauen der Rechteinhaber und -nutzer zu erhalten und die grenzübergreifende Lizenzierung zu erleichtern, müssen die Regeln für die transparente Verwaltung von kollektiven Rechten verbessert und dem technischen Fortschritt angepasst werden. Einfachere, einheitlichere und technisch neutrale Regeln für die grenzübergreifende und gesamteuropäische Lizenzierung im audiovisuellen Sektor fördern die Kreativität und helfen sowohl den Produzenten von Inhalten als auch den Rundfunkbetreibern zum Nutzen der europäischen Bürger. Derartige Regeln sollten die Freiheit der Rechteinhaber wahren, von ihnen gewährte Lizenzen auf bestimmte Räume zu beschränken und die Höhe der Lizenzgebühren vertraglich festzusetzen.

Darüber hinaus sollten Maßnahmen erwogen werden, um den Besonderheiten der einzelnen Arten von Online-Inhalten Rechnung zu tragen, etwa eine weitere Harmonisierung des Urheberrechts, die Schaffung eines EU-Rechtstitels für das Urheberrecht unter Beachtung des Umstandes, dass grenzüberschreitende Online-Umsätze am Ort der Leistung bewirkt werden, und die Ausweitung der kollektiven Lizenzierung.

Wichtigste Empfehlungen:

Telekommunikationsdienste und -infrastrukturen

⇒ Überprüfung des Sektors im Hinblick auf die Ausarbeitung von Vorschlägen zur Schaffung eines nahtlosen Regelungsraums für die elektronische Kommunikation, zur Stärkung der Regelaufsicht auf EU-Ebene sowie zur Frequenzzuteilung und -verwaltung auf EU-Ebene.

Elektronischer Handel

⇒ Vorschläge zur Beseitigung der Zersplitterung des EU-Verbraucherrechts und insbesondere zur Einführung von harmonisierten Vorschriften über Liefer- und Gewährleistungsbedingungen und zur Schlichtung von Streitfällen;

⇒ Vorschläge zur Vereinfachung der Rahmenbedingungen für grenzüberschreitende Einzelhandelsumsätze u.a. hinsichtlich der MwSt-Vorschriften, des grenzübergreifenden Umgangs mit Recyclingvorschriften und der Urheberrechtsabgaben für unbeschriebene Datenträger und Geräte.

Digitale Online-Inhalte

⇒ Vorschläge für ein EU-Urheberrechtsgesetz samt EU-Regelung für die Klärung und Verwaltung von Urheberrechten;

⇒ Vorschläge für ein Regelwerk für EU-weiten Online-Rundfunk.

2.4. Binnenmarkt und umweltfreundliches Wachstum: Energie, Klimawandel, Umwelt

Der Energiesektor wurde erst spät in den Binnenmarkt einbezogen. Zugleich ist dies der Sektor, an den heute die größten Erwartungen gerichtet sind. 2012 wird nicht der 20. Jahrestag des Energiebinnenmarkts sein, sondern lediglich den Beginn der Konsolidierung eines gemeinsamen Energiemarkts darstellen. Wir dürfen jedoch keine Zeit verlieren. Bei Strom und Gas ist es für Europa wichtig, dass die im Rahmen des dritten Energiebinnenmarktpakets geschaffene neue Regulierungsstruktur (Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER), Europäisches Netz der Fernleitungsnetzbetreiber (ENTSOs), Rahmenleitlinien und Netzkodizes, Zehnjahres-Netzentwicklungspläne usw.) bis zu diesem Zeitpunkt vollständig vorliegt. Im Binnenmarkt treffen alle energiepolitischen Ziele Europas zusammen: Wettbewerbsfähigkeit, Versorgungssicherheit und Nachhaltigkeit. Europa braucht einen funktionierenden Energiebinnenmarkt, der eine sichere und erschwingliche Versorgung seiner Verbraucher und Unternehmen gewährleistet. Es muss alle seine Möglichkeiten nutzen, um seine politische Vorreiterrolle beim Klimaschutz in konkrete Chancen für seine innovativen Industriezweige umzumünzen.

Mehr Vorteile für die Verbraucher

Ein voll funktionierender Energiebinnenmarkt bedeutet für die Verbraucher mehr Entscheidungsfreiheit und niedrigere Preise. Seit 2007 können die Verbraucher in nahezu allen Mitgliedstaaten ihren Strom- und Gasversorger frei wählen, während das dritte Energiebinnenmarktpaket den bestehenden gemeinschaftlichen Verpflichtungen Rechnung trägt. Es muss noch mehr getan werden (angefangen mit einer Verbesserung der allgemeinen Mindeststandards), damit alle Verbraucher und besonders die schlechter gestellten unter ihnen vom Wettbewerb und fairen Preisen profitieren können. Außerdem müssen die bisherigen Anstrengungen, die Bereitstellung von Informationen und die Erreichbarkeit für die Verbraucher zu verbessern, aktiv fortgesetzt werden. Die Entwicklung einer intelligenten Verbrauchsmessung, die den Verbrauchern einen genauen Überblick über ihre Verbrauchsmuster und die damit verbundenen Kosten gestattet, erfordert weitere Regulierungsmaßnahmen, die die rasche Einführung neuer Technologien und - durch Wettbewerb bei den Energiediensten - mehr Effizienz gewährleisten. Zur Sicherung einer transparenten Preisgestaltung muss ein europäischer Regulierungsrahmen für die Energiegroßhandelsmärkte geschaffen werden, mit dem ein Nebeneinander unterschiedlicher einzelstaatlicher Regulierungsmaßnahmen vermieden wird.

Versorgungssicherheit durch Verknüpfung der europäischen Energiemärkte

Gut integrierte Märkte sind für die Versorgungssicherheit Europas von ausschlaggebender Bedeutung. Sie ermöglichen den Mitgliedstaaten die gemeinsame Nutzung von Ressourcen, so dass die Unterschiede in der nationalen Energieversorgung, Flexibilität der Nachfrage und Reservekapazitäten optimal genutzt werden können. Verknüpfungen und Netzflexibilität machen Europa widerstandsfähiger gegenüber Versorgungsengpässen und stärken die Position der EU gegenüber ihren internationalen Partnern. Es muss noch viel getan werden, um die Kapazitäten der Mitgliedstaaten miteinander zu verknüpfen und neue – insbesondere grenzübergreifende - Infrastrukturen zu schaffen. Alle neuen Regulierungs- und Investitionsplanungsinstrumente der EU sollten dafür eingesetzt werden, ein Höchstmaß an privaten Investitionen zu mobilisieren. Eine Möglichkeit zur Beschleunigung großer grenzübergreifender Infrastrukturprojekte, bei denen es aufgrund komplexer und kontroverser Genehmigungsverfahren häufig zu Verzögerungen kommt, bestünde unter Umständen in der Errichtung eines Konsensbildungs-/Schlichtungsmechanismus, der das Verfahren erleichtern würde. Innovative Lösungen für die Schaffung von Anreizen und eine Erleichterung auf EU-Ebene würden dazu beitragen, Durchbrüche zu erzielen und die Umsetzung von Vorhaben zu beschleunigen.

Stärkere Verbreitung von Produkten und Technologien mit niedriger CO₂-Intensität

Die globalen Märkte für umweltfreundliche Produkte, Dienstleistungen und Technologien mit niedriger CO₂-Intensität wachsen in einem gegenüber allen anderen Märkten beispiellosen Tempo. Der globale Markt hat derzeit ein Volumen von jährlich schätzungsweise 1 Billion EUR und wird Hochrechnungen zufolge bis 2020 weltweit 3 Billionen EUR erreichen. Die Industrie der EU ist mit Marktanteilen von 30 % bis 50 % eine der wettbewerbsstärksten und verzeichnet ein rasches Wachstum. Sie generiert bereits einen Umsatz von 300 Mrd. EUR und stellt knapp 3,5 Mio. Arbeitsplätze⁷. Unsere Wettbewerber holen jedoch rasch auf, und Europas Vorreitervorteil könnte bald verlorengehen. Ein Binnenmarkt für Energie ist die wichtigste Trumpfkarte, über die Europa verfügt, um den in der Europa2020-Strategie umrissenen Übergang zu einem ressourceneffizienten Wachstum mit niedriger CO₂-Intensität zu fördern und die Vorteile aus dem erwarteten Wachstum in der Ökoindustrie zu nutzen. Nur ein Energiebinnenmarkt ist groß genug, um die Einführung neuer, aufstrebender CO₂-armer Technologien in der gesamten Energiewertschöpfungskette zu

⁷ Europäische Kommission, „EU Manufacturing Industry: What are the Challenges and Opportunities for the Coming years?“, auf der 2. hochrangigen Konferenz zur Wettbewerbsfähigkeit der Industrie (26. April 2010) vorgestelltes Papier.

beschleunigen. Das Potenzial des Energiebinnenmarktes muss vollständig genutzt werden, um die Kosten zu senken und die Verbreitung dieser Technologien in der EU zu beschleunigen. Dies erfordert die Schaffung eines stabilen Regulierungsrahmens für große Infrastrukturprodukte sowie eine proaktive Normung zur Förderung innovativer grüner Produkte, wobei die Anwendung des „New Approach“ in diesem Bereich zu erproben wäre. Auch in der Wettbewerbspolitik sollte proaktiv vorgegangen werden, damit das richtige Umfeld entsteht, in dem neue Technologien zur Marktreife gelangen und in den Markt eintreten können.

Ein Pilotmarkt muss von vornherein ein Binnenmarkt sein. Es besteht die Gefahr, dass das „Lastenteilungskonzept“ für erneuerbare Energien, das den Mitgliedstaaten die Wahl der politischen Instrumente überlässt, zu einer „Renationalisierung“ der Energiepolitik führt. Die Fördermaßnahmen für erneuerbare Energien müssen Bestandteil des Energiebinnenmarktes werden, damit keine Marktverzerrungen entstehen, die zu falschen Preissignalen für Investoren führen können. Die Anforderungen an andere Technologien und Produkte mit niedriger CO₂-Intensität sollten weiterhin auf EU-Ebene festgelegt werden, damit nicht eine Vielzahl unterschiedlicher nationaler Konzepte entsteht. Ebenso sollten keine nationalen Gütesiegel für grüne Produkte eingeführt werden, da dies zu einer Zersplitterung des Marktes führen könnte.

Ein Investitionsbedarf von 50 Mrd. EUR: Aufstockung der EU-Finanzierungsmittel

In den kommenden zehn Jahren werden zusätzliche öffentliche und private Investitionen in Höhe von 50 Mrd. EUR zur Einführung von Energietechnologien benötigt, die für die Verbesserung der Energiesicherheit und den Klimaschutz erforderlich sind. Da der Energiesektor lange Vorlaufzeiten für Investitionen und erhebliche Kapitalinvestitionen zur Gewährleistung mittel- bis langfristiger Erträge erfordert, müssen für künftige Investitionsentscheidungen von einem wettbewerbsorientierten Energiemarkt zuverlässige Preissignale auf Großhandelsebene ausgehen. Zugleich sollte überlegt werden, wie weit ein Finanzierungsbeitrag der EU die vom Markt bereits aufbrachten Mittel ergänzen könnte.

Ein kohärenter, gezielter Finanzierungsbeitrag der EU kann den Aufbau von kritischen Verbindungskapazitäten entscheidend beschleunigen, kritische Reservekapazitäten für die Versorgungssicherheit schaffen und die Vorlaufzeiten für die Markteinführung neuer CO₂-armer Technologien verkürzen. Bei den Investitionsberatungen sollten auch die Fördermaßnahmen zugunsten von Technologien für erneuerbare Energien in den Mitgliedstaaten zur Sprache

kommen.

Wichtigste Empfehlungen:

- ⇒ Schaffung neuer EU-Regulierungsrahmen für die großmaßstäbliche Nutzung erneuerbarer Quellen, intelligente Verbrauchsmessung, intelligente Netze und transparente Energiegroßhandelsmärkte;
- ⇒ Errichtung eines Binnenmarktes für „grüne“ Produkte durch Entwicklung EU-weiter Normen für die Messung und Prüfung von CO₂-Bilanzen sowie für energieeffiziente Produkte, einschließlich Handelszertifikate für Energieprodukte aus erneuerbaren Quellen;
- ⇒ Aufstockung eines zielgerichteten EU-Finanzierungsbeitrags für die Energieinfrastruktur.

2.5. Die Vorteile des Binnenmarkts für Waren voll ausschöpfen

Der Binnenmarkt für Waren ist heute voll und ganz verwirklicht. Die Prüfung des Binnenmarktes im Jahr 2007 ergab, dass alle technischen Handelshemmnisse für Waren aufgehoben sind. Für viele Bürger bedeutet der Binnenmarkt in erster Linie, dass sie in ihrem Land aus einer großen Vielfalt von Produkten wählen können. Der Handel mit Waren ist ein Hauptmotor für das Wachstum des verarbeitenden Gewerbes in der EU. Etwa 25 % des BIP der EU-27 werden im Warenausfuhrer erwirtschaftet. Der Warenverkehr innerhalb der EU macht 75 % der Intra-EU-Handelsströme aus und hat von 1999 bis 2007 jährlich um 7,6 % zugenommen.

Es wäre aber falsch zu glauben, dass die Arbeit damit erledigt ist. Erstens ist die Herstellung von Waren einem ständigen Wandel unterworfen, da auf Innovationen, den veränderten Geschmack der Verbraucher und neue Technologien reagiert werden muss. Zweitens müssen Konzepte und rechtliche Rahmenbedingungen - gegebenenfalls auf der Grundlage von Marktbeobachtungen - regelmäßig angepasst werden, damit sie auf dem neuesten Stand bleiben. Genehmigungspraktiken und neue technische und administrative Vorschriften auf nationaler Ebene führen immer wieder zu Hindernissen. Die Beiträge der Interessenträger zur Konsultation ergaben eine lange Liste kleiner Hindernisse und Engpässe. Drittens birgt der Binnenmarkt für Waren im Vergleich zu dem der USA noch ein beträchtliches ungenutztes Potenzial. Das Verhältnis der Intra-US-Ausfuhren zum BIP ist immer noch etwa 70 % höher als das Verhältnis der Intra-EU-15-Ausfuhren zum BIP. Viertens entstehen neue Herausforderungen, da sich nicht nur die Waren, sondern auch die Märkte weiterentwickeln. Beispiele hierfür sind die Beschleunigung der Produktzyklen oder die Globalisierung der Lieferketten. Fünftens nimmt der elektronische Handel immer mehr zu und bringt Herausforderungen mit sich, die in diesem Bericht im Abschnitt über den digitalen Binnenmarkt erörtert werden.

Ein dynamischer und expandierender Binnenmarkt für Waren erfordert die vollständige Umsetzung des 2008 angenommenen Binnenmarktpakets für Waren, insbesondere in Bezug auf den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung und die Marktüberwachung. Die Anwendung der Grundsätze des neuen Rechtsrahmens sollte auch auf andere Bereiche der Produktvorschriften ausgeweitet werden, und der New Approach sollte generell in neue Bereiche eingebracht werden.

Der Binnenmarkt für Waren kann sein Potenzial nur dann in vollem Umfang entfalten, wenn er sich auf ein modernes Normungsverfahren, ein nahtloses und effizientes Logistik- und Verkehrssystem und eine wirksame und zugängliche Regelung für den Schutz des geistigen Eigentums stützen kann.

Reform des Normungsprozesses

Normung ist der Schlüssel für die Steuerung des Binnenmarkts. Europa braucht heute ein schnelleres und effizienteres Verfahren für die Festlegung interoperabler und marktrelevanter Normen auf der Grundlage international anerkannter Modelle. Bei der notwendigen Überprüfung des europäischen Normungsprozesses muss das richtige Gleichgewicht zwischen der europäischen und der einzelstaatlichen Dimension gefunden werden und gleichzeitig müssen die Vorteile des derzeitigen Systems erhalten bleiben. Besonders wichtig ist es dabei, den Zugang des Privatsektors zum Normungsprozess zu verbessern und für KMU die Anwendung der Normen zu verbilligen und zu erleichtern.

Ein nahtloses, flexibles und effizientes Logistik- und Verkehrssystem

Der Binnenmarkt für Waren kann nur dann seinen vollen Nutzen entfalten, wenn ein nahtloses, flexibles und effizientes Logistik- und Verkehrssystem vorhanden ist. Die Verkehrspolitik der EU, deren Bedeutung im Vertrag von Anfang an anerkannt wurde, ist jedoch erst spät in Gang gekommen und hat sich bei den einzelnen Verkehrsträgern nicht gleichmäßig weiterentwickelt. Die daraus resultierende Zersplitterung wird zunehmend als Hindernis für den freien Verkehr angesehen. Administrative und technische Hindernisse führen zu Mobilitätsengpässen in Europa. Im Seeverkehr gibt es schlichtweg keinen Binnenmarkt, da für Schiffe, die zwischen zwei europäischen Häfen verkehren, nach wie vor dieselben Zollförmlichkeiten gelten wie im internationalen Seeverkehr. Im Bahnsektor unterscheiden sich Spurbreite, Energieversorgung und Signalisierung von einem Mitgliedstaat zum anderen als Hinterlassenschaft aus der Zeit, in der die Bahnen noch nationale Monopolgesellschaften waren. Dies behindert den grenzüberschreitenden Bahnverkehr und erhöht die Kosten des für internationale Operationen eingesetzten rollenden Materials, das mit Mehrfachsystemen ausgestattet werden muss. Außerdem ist der Markt für Schienenfrachtdienste immer noch nicht funktionsfähig, da die Mitgliedstaaten die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften nicht korrekt oder nur unvollständig umgesetzt haben. Im Straßenverkehr wurden die nationalen Märkte erst kürzlich für die „Kabotage“ geöffnet. Europa muss im multimodalen Verkehr einen Schritt vorankommen, was aber durch eine Vielzahl von rechtlichen, administrativen und technischen Hindernissen erschwert wird. Es gibt kein einheitliches Beförderungspapier; stattdessen sind bei den verschiedenen Verkehrsträgern unterschiedliche Dokumente erforderlich. Bei den Haftungsbestimmungen bestehen ebenfalls Unterschiede. Ein (möglichst elektronisches) einheitliches Beförderungspapier und eine einheitliche Haftungsregelung würden zu mehr Rechtssicherheit führen und die Kosten für Bürger und Unternehmen erheblich senken. Voraussetzung für die Schaffung eines modernen Binnenmarkts ist, dass der mangelnden Interoperabilität und den

Infrastrukturlücken begegnet wird, die der Effizienz der Logistikbranche der EU schaden und ihre weltweite Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen.

Durchbruch beim europäischen Patent

Das Fehlen einer Einigung über ein EU-Patent ist eine der gravierendsten Lücken im Binnenmarkt. Die nun durch Artikel 118 des Lissabonner Vertrags und die Europa2020-Strategie geschaffene Rechtsgrundlage verleiht den Bemühungen um eine Einigung neuen Schwung, den es zu nutzen gilt, damit bei der Frage der Übersetzungsregelung für ein EU-Patent ein Durchbruch erzielt werden kann. Ein europäisches Patent ist der Prüfstein, an dem gemessen werden kann, wie ernst die Bemühungen zur Wiederbelebung des Binnenmarktes gemeint sind. Unternehmen und Innovatoren brauchen eine einheitliche Patentregelung – und ein einheitliches Patentrechtssystem – für ganz Europa, das für die Nutzer attraktiv und kosteneffizient ist. Für KMU ist ein kostengünstiger und rechtssicherer Schutz der Rechte des geistigen Eigentums von großer Bedeutung. Die Kommission sollte von ihren ehrgeizigen Zielen in diesem Bereich nicht abrücken.

Wichtigste Empfehlungen:

- ⇒ Bewertung der Auswirkungen des Binnenmarktpakets von 2008 auf die Funktion des Binnenmarkts für Waren und Sondierung möglicher weiterer Schritte
- ⇒ Überprüfung der EU-Regelung für die Festlegung von Normen mit dem Ziel der Ausgewogenheit von EU- und nationaler Ebene
- ⇒ Annahme neuer Maßnahmen zur Beseitigung der verbleibenden technischen und administrativen Hindernisse, die der Schaffung eines Binnenmarkts für den Bahnsektor entgegenstehen;
- ⇒ Einführung eines einheitlichen Beförderungspapiers und einer einheitlichen Haftungsregelung für den multimodalen Verkehr;
- ⇒ umgehende Annahme eines EU-Patents und eines einheitlichen Patentrechtssystems.

2.6. Der Binnenmarkt für Dienstleistungen: Motor der europäischen Wirtschaft

Die Dienstleistungssektoren sind von entscheidender Bedeutung für unsere Volkswirtschaften. Sie erwirtschaften 70 % des BIP, sind die wichtigste Quelle für ausländische Direktinvestitionen und der einzige Sektor in der EU, in dem netto Arbeitsplätze geschaffen werden. Dennoch sind die Dienstleistungsmärkte noch stark fragmentiert, und nur 20 % der in der EU erbrachten Dienstleistungen haben eine grenzüberschreitende Dimension. Infolgedessen ist das Produktivitätsgefälle zwischen den USA und dem Euro-Raum nach wie vor zu groß (etwa 30 %).

Die Dienstleistungsrichtlinie bringt bedeutende Verbesserungen für die Funktion des Binnenmarktes für Dienstleistungen. Verwaltung und Beaufsichtigung durch die einzelstaatlichen Behörden werden vereinfacht und modernisiert. Die Rechte von Nutzern und Verbrauchern werden gestärkt. Die potenziellen wirtschaftlichen Vorteile der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie wurden auf 60 bis 140 Mrd. EUR geschätzt. Das entspricht einem Wachstumspotenzial zwischen 0,6 % und 1,5 % des BIP.

Engagement für eine rasche Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie

Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie erfordert beispiellose Anstrengungen von den Mitgliedstaaten. Diese müssen umfangreiche verwaltungstechnische und rechtliche Änderungen vornehmen und den Rechtsrahmen für ein breites Spektrum von Wirtschaftstätigkeiten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene von Grund auf überarbeiten.

Die bisherigen Ergebnisse sind ermutigend, aber es gibt keinen Grund für Selbstgefälligkeit. Die Mitgliedstaaten müssen die Dienstleistungsrichtlinie so bald wie möglich in vollem Umfang umsetzen. Hierbei sollte folgenden Bereichen Priorität eingeräumt werden: Die Mitgliedstaaten, die die Überprüfung der Rechtsvorschriften noch nicht abgeschlossen haben, sollten dies nun dringend tun. Alle betroffenen Mitgliedstaaten sollten der Verabschiedung der noch ausstehenden Umsetzungsvorschriften hohe politische Priorität einräumen. Die Mitgliedstaaten, in denen die Gefahr größerer Verzögerungen bei den erforderlichen Änderungen besteht, sollten alles daran setzen, den Prozess zu beschleunigen. Die Mitgliedstaaten, in denen noch keine oder nicht genügend einheitliche Ansprechstellen eingerichtet wurden, sollten umgehend die nötigen Maßnahmen treffen, um die einschlägigen Auflagen der Richtlinie zu erfüllen. Außerdem sollten die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die nationalen Behörden das Binnenmarktinformationssystem (IMI) wirksam nutzen, um ihrer Pflicht zur Zusammenarbeit nachzukommen.

Um die rasche und vollständige Umsetzung der Richtlinie sicherzustellen, sollte die Kommission alle notwendigen Durchsetzungsmaßnahmen ergreifen und den

Druck auf die Nachzügler aufrechterhalten. Außerdem sollte sie das Europäische Parlament, den Rat und die Interessenträger über den Stand der Umsetzung auf dem Laufenden halten. Gleichzeitig sollte sie auch in Zukunft mit den Mitgliedstaaten daran arbeiten, die Verwaltungsverfahren und die Mechanismen der Verwaltungszusammenarbeit zu verbessern. Die einheitlichen Ansprechstellen sollten letztendlich zu umfassenden Online-Verwaltungszentren werden, die auch für nicht unter die Richtlinie fallende Bereiche und Verfahren, z. B. Steuern, zuständig sein könnten.

Darüber hinaus sollten sich die Mitgliedstaaten und die Kommission ehrgeizige Ziele für das in der Richtlinie für 2010 vorgesehene Verfahren der gegenseitigen Evaluierung setzen. Die Ergebnisse dieser Evaluierung sollten herangezogen werden, um die Ausrichtung weiterer und gezielterer Maßnahmen zu bestimmen.

Industriedienstleistungen

Die europäische Industrie muss stärker auf die Erbringung von Dienstleistungen setzen, wenn sie auf globaler Ebene wettbewerbsfähig bleiben will. Unternehmen im Industrie- und Fertigungssektor müssen neue Geschäftsfelder erschließen, indem sie verwandte Dienstleistungen wie Wartung, Unterstützung, Schulung und Finanzierung fördern. Diese Dienstleistungen haben im Allgemeinen ein viel größeres Wachstumspotenzial als der eigentliche Produktionsbereich. Die EU sollte den Binnenmarkt für Industrie- und Wirtschaftsdienstleistungen stärken, indem sie die noch bestehenden Hindernisse für den freien Verkehr dieser Dienste ausräumt, den Rahmen für die Standardisierung von Dienstleistungen auf EU-Ebene verbessert und innovative Dienstleistungen fördert.

Hindernisse bei der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung beseitigen

Die Dienstleistungsmärkte gehen über die von der Richtlinie abgedeckten Branchen hinaus. Die Kommission sollte in diesem Zusammenhang insbesondere prüfen, was in Bezug auf zahlreiche Arten von Dienstleistungen getan werden kann, die zurzeit nicht - oder nicht vollständig - von der Richtlinie erfasst werden.

Ein Bereich, der nicht unter die Dienstleistungsrichtlinie fällt, dem aber besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte, ist der Gesundheitssektor. Mit der vorgeschlagenen Richtlinie über grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung soll ein klarer und transparenter Rahmen für die Erbringung sicherer, hochwertiger und effizienter grenzüberschreitender Gesundheitsversorgung in der EU geschaffen werden, also für Fälle, in denen Patienten in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Heimatland medizinische Hilfe suchen. Dem Vorschlag zufolge würden den Patienten die Kosten bis zu

dem Betrag erstattet, der auch bei Behandlung im Heimatland gezahlt worden wäre, aber sie tragen das finanzielle Risiko, dass zusätzliche Kosten anfallen. Der Vorschlag von 2008 sollte nun dringend verabschiedet werden.

Darüber hinaus sollte die Marktintegration im Gesundheitssektor durch verschiedene Maßnahmen unterstützt werden. Die Kommission sollte zusammen mit den Mitgliedstaaten einen detaillierten Leistungsvergleich der Gesundheitssysteme in der Europäischen Union auf den Weg bringen. Ausgehend vom Pilotprojekt für Gesundheitstechnologie sollte sie die Kenntnisse über die besten Technologien im Gesundheitssektor verbessern und verbreiten. Zur Erleichterung der Entscheidungsfindung in Gesundheitssystemen sollte der Einsatz von Online-Gesundheitstechnologien gefördert werden, damit systematisch bewährte Praktiken übernommen werden. Um die Freizügigkeit von Patienten zu erleichtern, sollten gezielte Regeln festgelegt werden.

Wichtigste Empfehlungen:

- ⇒ Prüfung, welche Initiativen für Dienstleistungssektoren erforderlich sind, die nicht oder nicht vollständig von der Dienstleistungsrichtlinie abgedeckt werden, und Ausarbeitung entsprechender Vorschläge
- ⇒ Annahme der vorgeschlagenen Richtlinie über grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung und Festlegung flankierender Maßnahmen, insbesondere Durchführung eines Leistungsvergleichs der Gesundheitssysteme in den Mitgliedstaaten

2.7. Arbeitnehmer im Binnenmarkt: alte Probleme und neue Herausforderungen

Die länderübergreifende Mobilität von Arbeitskräften ist wichtig für Europa. Sie trägt zu dem höheren Maß an Mobilität bei, das allgemein als Voraussetzung für den Erfolg Europas in jener Wirtschaft gilt, die aus der weltweiten Rezession hervorgehen wird. Dies betrifft sowohl das Berufsleben (Mobilität zwischen Arbeitsplätzen und Branchen) als auch die Gesellschaft (Mobilität zwischen sozialen Gruppen). Abgeschottete Arbeitsmärkte der Mitgliedstaaten oder vom Wettbewerb abgeschirmte Beschäftigungssektoren werden weder zu mehr Arbeitsplätzen noch zu schnellerem Wachstum führen. Die Mobilität der Arbeitskräfte spielt zudem eine Schlüsselrolle beim Auffangen asymmetrischer Schocks und bei der Reaktion auf lokale Umstrukturierungsprozesse innerhalb der Eurozone, da die nationalen Behörden dort nicht mehr auf die Instrumente des Wechselkurses und der Währungspolitik zurückgreifen können. Dennoch mangelt es Europa immer noch an der Arbeitskräftemobilität, die notwendig ist, um die Arbeitsmärkte wirksam zu stärken und das ordnungsgemäße Funktionieren der Währungsunion zu gewährleisten.

Die Mobilität der Arbeitskräfte zwischen den Mitgliedstaaten wird durch eine Anzahl faktischer Hindernisse aufgrund von sprachlichen oder kulturellen Aspekten, Familienstrukturen und dem Aufbau des Wohnungsmarktes erschwert. Es besteht zwar auch weiterhin eine Reihe von rechtlichen und administrativen Beschränkungen, doch ist die allgemeine Freizügigkeit der Arbeitnehmer aus rechtlicher Sicht ein Erfolg. Aus wirtschaftlicher und politischer Sicht krankt sie dagegen immer noch an zwei Widersprüchen.

Zum Ersten ist die Freizügigkeit der Arbeitnehmer die umstrittenste und zugleich die am wenigsten genutzte der vier Freiheiten. Wie die Debatten um die EU-Erweiterung und um die Ratifizierung des Verfassungsvertrags und des Vertrags von Lissabon gezeigt haben, ist ein großer Teil der europäischen Öffentlichkeit besorgt, die Migration von Arbeitskräften könnte die Löhne drücken, den einheimischen Arbeitnehmern Arbeitsplätze wegnehmen und die Sozialversicherungssysteme belasten. Im krassen Gegensatz dazu ist die Mobilität in Europa jedoch gering. Gegenwärtig leben nur 2,3 % der Europäer nicht in dem Mitgliedstaat, dessen Staatsbürgerschaft sie besitzen. In einem föderalen System und einheitlichen Wirtschaftsraum wie den Vereinigten Staaten haben in demselben Jahr etwa dreimal so viele US-Bürger den Staat gewechselt. Die Zahl der Menschen, die in einem anderen Mitgliedstaat arbeiten, blieb im Laufe der Zeit stabil. Seit 2001 hat die Zahl der EU-Bürger, die in einem anderen Mitgliedstaat leben, um etwa 4 Millionen zugenommen. Die Migration aus Nicht-EU-Ländern hat im Vergleich dazu weit größere Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt der Mitgliedstaaten.

Die Zahl der Menschen mit der Staatsangehörigkeit eines Nicht-EU-Landes stieg 2008 in der EU auf 19,5 Millionen oder 3,9 % der Gesamtbevölkerung. Eurobarometer-Umfragen belegen überdies, dass die meisten Europäer kein Interesse daran haben, anderswo in der EU zu arbeiten, oder zu viele Hindernisse sehen. Bei dieser gleichgültigen Haltung gegenüber der Mobilität gibt es keine erheblichen Unterschiede zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten.

Der zweite Widerspruch besteht darin, dass der Freizügigkeit der Arbeitnehmer eine geringere Zahl von Hindernissen entgegensteht als den drei anderen Freiheiten, diese Hindernisse jedoch die bedeutendsten und die am schwersten überwindbaren sind. Für die Aktualisierung der Verordnungen zur Koordinierung der Sozialversicherungssysteme waren elfjährige Verhandlungen erforderlich.

Der wirtschaftliche Abschwung hat gezeigt, dass selbst in Krisenzeiten manche Stellen in der EU unbesetzt bleiben. Sollen die Ziele von Europa 2020 erreicht werden, muss Europa sich diesen Widersprüchen stellen und größere Mobilität und einen stärkeren Gebrauch der Freizügigkeitsrechte fördern. Die steigende Arbeitslosigkeit und die fortbestehenden Einkommens- und Lohnungleichheiten zwischen verschiedenen europäischen Regionen werden nicht automatisch zu mehr Mobilität führen und gewiss nicht zu jener Art von Mobilität, die Europa Gewinn bringt.

Den größten Nutzen kann Europa aus der Mobilität von hochqualifizierten Arbeitskräften in neuen und innovativen Wirtschaftssektoren ziehen, indem es sich an neue, dynamische Arten der Mobilität anpasst und Formen der zirkulären Mobilität innerhalb der EU fördert, welche die Abwanderung von geistigem Potenzial durch die Gewinnung neuen Potenzials ausgleicht. Dies bedeutet nicht, dass eingeführte politische Konzepte überdacht werden müssen. Vielmehr muss gegen einige bekannte alte Hindernisse rechtlicher und administrativer Art entschlossener vorgegangen werden, und es ist nach Wegen zu suchen, wie den Herausforderungen durch neue und vielfältigere Typen von mobilen Arbeitnehmern begegnet werden kann.

Gewährleistung der Koordinierung der Sozialversicherungsansprüche und der Übertragbarkeit von Rentenansprüchen für alle

Eine entscheidende Voraussetzung für die Freizügigkeit der Arbeitskräfte ist, dass ein Umzug innerhalb der EU den Sozialversicherungsstatus der betreffenden Person nicht beeinträchtigen darf. Durch das im Juli 2009 nach langwierigen Verhandlungen verabschiedete Paket zur Koordinierung der Sozialversicherungssysteme wurden Gemeinschaftsregelungen modernisiert, die

bis in die fünfziger Jahre zurückreichten. Es stellt einen bedeutenden Fortschritt dar, aber die Entwicklung ist seitdem bereits weitergegangen. Die bestehenden Regelungen sind auf die Probleme und Bedürfnisse der Arbeitskräftemigration zugeschnitten, wie sie für die Arbeitsmärkte der Vergangenheit kennzeichnend waren. Sie bedürfen einer Anpassung an die Lage neuer und vielfältigerer Typen von mobilen Arbeitskräften und müssen die besondere Situation von Pendlern und von Arbeitnehmern, die in ihrem Heimatland nicht versichert sind, berücksichtigen.

Ein besonderes Problem stellt die Übertragbarkeit von Zusatzrenten und von Krankenversicherungsansprüchen dar. Der derzeitige rechtliche Rahmen deckt zwar Sozialversicherungsansprüche ab, kann jedoch Verluste bei nicht gesetzlichen Formen des sozialen Schutzes nicht verhindern. Dies bedeutet eine besondere Benachteiligung von hochmobilen Arbeitskräften, da sie oft mehrmals in ihrem Leben zusammen mit dem Beschäftigungsstatus und der Tätigkeit das System wechseln. Ein diesbezüglicher Vorschlag der Kommission hat seit 2008 den Rat trotz der nachdrücklichen Unterstützung des Europäischen Parlaments noch immer nicht passiert.

In ihrer bevorstehenden Konsultation zu den Rentensystemen in Europa sollte die Kommission das Problem der Behinderung der länderübergreifenden Arbeitskräftemobilität vordringlich behandeln. In diesem Zusammenhang bietet sich die Entwicklung eines „28. Regimes“ für Zusatzrentenansprüche an. Diese würde ausschließlich auf EU-Regelungen beruhen, jedoch als Option für Unternehmen und Arbeitnehmer parallel zu den einzelstaatlichen Regelungen bestehen. Ein Arbeitnehmer, der sich dafür entscheidet, würde in Bezug auf nicht gesetzliche Leistungen überall in Europa denselben Regelungen unterliegen. Zur Vereinfachung könnte eine Unteroption geschaffen werden, nach der diese Regelung nur Arbeitnehmern offen steht, die ihren ersten Arbeitsvertrag abschließen. Dies wäre ein Mobilitätsanreiz für bestimmte junge Arbeitnehmer, die am meisten an internationaler Mobilität interessiert sind.

Es sollte ebenfalls darauf geachtet werden, steuerliche Hindernisse für grenzüberschreitende Arbeit zu beseitigen. Unterschiedliche Steuersätze der Mitgliedstaaten machen eine völlig neutrale Behandlung von grenzüberschreitender Wirtschaftstätigkeit unmöglich. Auf diesem Gebiet konnten Fortschritte nur durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes erzielt werden. Möglicherweise besteht politischer Handlungsbedarf, damit beispielsweise bei der fiskalischen Behandlung der Teile des Einkommens, die auf Auslandszulagen beruhen, steuerliche Neutralität gegeben ist.

Schnellere und einfachere Anerkennung beruflicher Qualifikationen

Ein zweites wichtiges Hindernis für eine verstärkte grenzüberschreitende Mobilität der Arbeitnehmer ist die komplexe Lage bei der internationalen Anerkennung beruflicher Qualifikationen. Nur in sieben von mehr als 800 Berufen werden die Qualifikationen automatisch anerkannt. In den anderen Fällen tragen (schlechte) Verwaltungspraktiken, Verzögerungen beim Anerkennungsprozess und Widerstände von Berufsständen auf nationaler Ebene dazu bei, die Kosten und die Schwierigkeiten einer Berufsausübung im Ausland zu erhöhen, was darauf hinausläuft, die Eintrittshürden in reglementierte Berufe zu erhöhen. Der in der Richtlinie 2005/36/EG dargelegte derzeitige Rechtsrahmen zur Vereinfachung der gegenseitigen Anerkennung von Berufsqualifikationen zwischen den Mitgliedstaaten sollte daher geklärt und gestärkt werden. Die Latte kann auf diesem Gebiet mittlerweile höher gelegt werden. Durch den Vertrag über die Europäische Union wurde die Einstimmigkeit im Ministerrat durch die qualifizierte Mehrheit ersetzt. Überdies besteht ein gesteigertes Bewusstsein dafür, dass die Ausbildungsinhalte in den verschiedenen Mitgliedstaaten sich trotz des Bologna-Prozesses nicht so weit aufeinander zu entwickeln, dass weitere Maßnahmen überflüssig wären. Um die Anerkennung von Berufsqualifikationen zu erleichtern, sollte der gemeinsame Besitzstand auf diesem Gebiet modernisiert werden. Die automatische Anerkennung von Qualifikationen für neue Berufe sollte zusätzlich zu den derzeit sieben Berufen auf weitere Berufsfelder ausgeweitet werden, wobei neuen Berufen, die für umweltfreundliche und digitale Wirtschaftszweige notwendig sind, besonderes Augenmerk gelten sollte, damit die Mobilität hochqualifizierter Arbeitnehmer gefördert wird.

Ebenso grundlegende Bedeutung kommt der Entwicklung der europäischen Taxonomie für Qualifikationen und Kompetenzen (European Skills and Competence Taxonomy, ESCT) zu. Durch dieses System wird sichergestellt, dass die Qualifikationen und Kompetenzen von Arbeitssuchenden oder die Anforderungen eines Arbeitsplatzes in einer Stellenanzeige überall in Europa gleich verstanden werden und leicht übertragbar sind.

Qualifikationen und offene Stellen im Binnenmarkt besser in Deckung bringen

Eine dritte Sorte von Behinderungen der Freizügigkeit von Arbeitskräften betrifft das Problem, Qualifikationen mit offenen Stellen in anderen Mitgliedstaaten effizient in Deckung zu bringen. Handlungsbedarf besteht auf zahlreichen Gebieten, und zwar sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene. Das EURES-Netz ist eine Erfolgsstory. Es verwaltet zurzeit 1 000 000 offene Stellen und spielt bei der umfassenden Beratung von Arbeitssuchenden und Unternehmen zum Thema grenzüberschreitende Arbeit eine Schlüsselrolle,

indem es die öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen aller Mitgliedstaaten miteinander verknüpft. Es hat sein Aufgabengebiet mit der Zeit erweitert und ist von einer einfachen EU-weiten Datenbank zu einer Plattform für internationale Arbeitsvermittlung in Europa geworden. Dieser Prozess sollte durch Weiterentwicklung der Verbindungen zwischen EURES und öffentlichen Arbeitsvermittlungsdiensten, Tarifpartnern und privaten Arbeitsagenturen, durch Stärkung seiner Kapazitäten zur Qualifikationsanpassung und durch Abdecken aller Mobilitätsphasen fortgesetzt werden. EURES sollte ebenfalls Verbindungen mit Informations- und Problemlösungsnetzwerken wie SOLVIT aufbauen, um auf alle Sorgen und Probleme reagieren zu können, mit denen die Bürger bei der Ausübung ihrer Mobilitätsrechte konfrontiert sind. Der Bereitstellung von Informationen sowie der Beratung von Arbeitnehmern, die nach einer beruflichen Erfahrung im Ausland in ihre Heimatländer zurückkehren wollen, und der Schaffung von Anreizen für diese Gruppe ist ebenfalls größere Aufmerksamkeit zu widmen. Die Rückkehr in das Herkunftsland fällt unter die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, und die EU-Institutionen und die öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen der Mitgliedstaaten sollten durch ihre Zusammenarbeit sicherstellen, dass die Mobilität auch für die Heimatländer der betreffenden Arbeitnehmer einen Mehrwert bringt.

Die öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen der Mitgliedstaaten und nationale politische Maßnahmen können außerdem zusammen mit den Sozialpartnern auf nationaler Ebene einen entscheidenden Beitrag zur Gestaltung eines mobilitätsfreundlicheren Umfeldes in Europa und zur Überwachung der ordnungsgemäßen Umsetzung der Rechte und Pflichten von Arbeitnehmern und Unternehmen leisten. Die Strukturfonds der EU, insbesondere der Europäische Sozialfonds, sollten Maßnahmen zur Förderung der Mobilität innerhalb der EU unterstützen und erleichtern und Informations- und Beratungsdienste zu Rechten im Zusammenhang mit Mobilität stärken.

Wichtigste Empfehlungen:

- ⇒ Koordinierung der Sozialversicherungssysteme für hochmobile Personen, insbesondere für Forscher,
- ⇒ Einführung eines „28. Regimes“ für Zusatzrentenansprüche von Grenzgängern;
- ⇒ Beseitigung steuerlicher Hindernisse für grenzüberschreitende Arbeit,
- ⇒ Ausweitung der automatischen Anerkennung von Qualifikationen;
- ⇒ Stärkung der Transparenz und der Anerkennung von Qualifikationen und Fähigkeiten, Entwicklung nationaler Qualifizierungssysteme und Einführung des ESCT-Systems;

⇒ Stärkung des EURES-Systems durch Umwandlung in eine vollgültige Arbeitsvermittlungsplattform im Binnenmarkt.

2.8. Der Binnenmarkt für Kapital und Finanzdienstleistungen

Aufsicht über den Binnenmarkt anstatt Fragmentierung des Binnenmarktes durch Aufsicht

Der Binnenmarkt für Kapital und der eng mit diesem verknüpfte Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen sind entscheidend für eine effiziente Allokation der Ressourcen – und damit für Wachstum und Beschäftigung – und für die wirtschaftliche Stabilität. In den siebziger und achtziger Jahren des vorherigen Jahrhunderts wurden Investitionen und Wachstum insbesondere in Europa durch ein straffes Netz wettbewerbsbeschränkender Regelungen und Einschränkungen der Ressourcenallokation im Finanzdienstleistungssektor gehemmt, die oftmals dazu dienten, öffentliche Defizite zu finanzieren. Dass die anschließende Liberalisierung ab den neunziger Jahren insbesondere in den Vereinigten Staaten nicht mit entsprechenden Verbesserungen auf der Regulierungs- und Aufsichtsebene einherging, hat wesentlich zum Ausbruch der Finanzkrise beigetragen.

Die Europäische Union setzt sich – auch innerhalb der G20 – derzeit für ein ehrgeiziges Reformpaket ein, mit dem ein angemessenes Aufsichtssystem geschaffen werden soll. Auslöser hierfür war der von der Kommission in Auftrag gegebene De Larosière-Bericht.

Für die EU-Organe haben Fortschritte auf diesem Gebiet eine hohe Priorität. Es erscheint nicht erforderlich, an dieser Stelle auf diese laufenden Projekte einzugehen (1).

Sehr wohl erforderlich erscheint hingegen der Hinweis, dass bei den anstehenden Entscheidungen von Parlament und Rat über entsprechende Gesetzesvorhaben unbedingt die Auswirkungen auf den Finanzdienstleistungs-Binnenmarkt im Zentrum stehen sollten. Die Aufsichtsstrukturen, die diese neuen gesetzgeberischen Vorhaben schaffen werden, dürften die finanzielle Landschaft der EU für lange Zeit prägen. Es wäre daher ein schwerer strategischer Fehler, wenn der Rat unter dem Druck von Mitgliedstaaten, für die naturgemäß der Schutz der nationalen Zuständigkeiten im Aufsichtswesen im Vordergrund steht, zu halbherzigen Lösungen käme. Dann liefen wir Gefahr, einen fragmentierten und damit verwundbareren Binnenmarkt zu erhalten.

Förderung des Binnenmarkts und der finanziellen Integration durch die Ausgabe von EU-Anleihen

Die EU benötigt ein modernes und hochentwickeltes Finanzsystem, in dessen Mittelpunkt eine Anlagekategorie risikofreier liquider Vermögenswerte stehen sollte, die für die Preisbildung bei anderen Anlageformen als Richtschnur dienen und die Grundlage für eine effiziente Ressourcenallokation, für die Umlenkung von Ersparnissen in Investitionen, für eine bessere Risikoverteilung und eine gleichmäßigere Übertragung der einheitlichen Geld- und Währungspolitik auf die gesamte Eurozone bilden würde. Dadurch würden die Stärken des Binnenmarkts besser zur Entfaltung gebracht, der Euro als Weltwährung gestützt und das reibungslose Funktionieren der europäischen Volkswirtschaften sowohl in normalen Zeiten als auch in Zeiten externer Schocks und von Finanzkrisen gefördert. Die Wachstums- und Beschäftigungsdividende für die Mitgliedstaaten würde am Ende höher ausfallen.

Seit der Einführung des Euro hat der Markt für Staatsanleihen als Katalysator für die Integration der europäischen Finanzmärkte fungiert. Dazu beigetragen haben die Entstehung einer größeren und vielfältigeren Anlegerschaft und die Reduzierung der Transaktions- und Finanzierungskosten der Staaten. Gleichzeitig hat er die Weiterentwicklung der Märkte für benachbarte Anlageformen (Unternehmensanleihen, gedeckte Schuldverschreibungen, forderungsbesicherte Wertpapiere und eine Vielzahl von Derivaten) vorangetrieben.

Allerdings bleibt der Markt für Staatsanleihen fragmentiert, da die Emission weiterhin auf nationaler Ebene erfolgt und bisher – abgesehen von mehr Transparenz und der Koordinierung von Anleiheemissionen – nichts unternommen wurde, um die durch den Euro möglich gewordenen Größenvorteile zu nutzen. Diese Fragmentierung hat zur Folge, dass der europäische Anleihemarkt weniger liquide ist als die Anleihemärkte der USA und Japans,⁸ mit entsprechenden Kosten für Anleger, Emittenten, andere Schuldner und letztendlich die europäischen Bürger. So zahlen beispielsweise die Haushalte völlig unnötigerweise höhere Zinsen für ihre Hypotheken, weil für diese die Staatsanleihen als Maßlatte herangezogen werden.⁹ Unternehmen, insbesondere kleinere Unternehmen, können kaum Geld auf den Anleihemärkten aufnehmen, und sind daher den Risiken ausgesetzt, die die Eigenkapitalmärkte für die Unternehmensleitung beinhalten. Große öffentliche

⁸ Wie die niedrigen Umsätze auf dem Kassamarkt, der Abfluss von Liquidität hin zu den Derivatemarkten, die relativ kleinen Emissionsvolumen und der Umstand, dass es noch kein effizientes und wirklich repräsentatives Benchmark-Instrument über alle Laufzeiten und Formen hinweg gibt (Bundesanleihen füllen diese Rolle nur scheinbar aus) deutlich machen.

⁹ Bei einem auf 10 Jahre angelegten Hypothekarkredit über 100 000 EUR macht jeder Basispunkt bei den Zinsen, der auf die Ineffizienz des Staatsanleihen-Marktes zurückgeht, in der Gesamtlaufzeit über 50 EUR an zusätzlichen Zinsen aus.

Infrastruktur, wie die Transeuropäischen Netze, passen wegen ihres transnationalen Charakters nicht zu den derzeitigen, fragmentierten nationalen Systemen, und ihre Finanzierung leidet unter dem Nichtvorhandensein eines liquiden Marktes für Anleihen mit langen Laufzeiten. Für langfristig denkende Anleger wie Pensionsfonds hingegen gibt es kein ausreichendes Angebot an Anleihen, die ihrem Investitionsbedarf gerecht werden. Auch finanzielle Transaktionen der EU-Organe sind wahrscheinlich teurer, als es sein müsste. Die aktuelle Fragmentierung hält ausländisches Kapital von Europa fern. Staatsfonds sind beispielsweise überhaupt nicht an Emissionen mit geringen Volumina interessiert. Es lässt sich nur anlocken, wenn es als Ausgleich für die fehlende Liquidität des europäischen Anleihemarktes eine Prämie erhält, was einen Netto-Vermögenstransfer in den Rest der Welt zur Folge hat. Schließlich können auch Reformen in anderen Bereichen beeinträchtigt werden, wenn die Finanzmärkte nicht funktionieren.¹⁰ Insgesamt gesehen wird das Potenzial des Euro unvermeidlicherweise eingeschränkt, wenn es nicht durch adäquate Finanzinstrumente für Anlageinvestitionen innerhalb eines echten Finanz-Binnenmarktes unterlegt wird. Die Eurozone verliert so an Attraktivität als Investitions-Standort, insbesondere in Krisenzeiten, wodurch sich das Europa zur Verfügung stehende Kapital und damit sein Wachstums- und Beschäftigungspotential verringert.

In Europa gibt es eine Staatsanleihe, die als liquide und sichere Anlage betrachtet wird: deutsche Bundesanleihen. Ihre Stärke rührt aus der Präferenz, die diese Anleihen gegenüber anderen Staatsanleihen in Europa bei den Anlegern genießen. Aus globaler Sicht hingegen ist die Bundesrepublik ein relativ kleiner Akteur. Der jüngste Kursrückgang des Euro während der griechischen Haushaltskrise ist Ausdruck des Kapitalabflusses aus Europa hin zu Finanzwerten in den USA, den selbst die Qualität der Bundesanleihe nicht eindämmen konnten. Europa erwachsen ganz eindeutig Nachteile aus dem Fehlen eines Instruments von Weltgewicht.

Wer die Fragmentierung des Staatsanleihen-Marktes beseitigen möchte, muss einen neuen, europaweiten Markt mit einer weltweiten Dimension schaffen. Gleichzeitig gilt es, legitime Bedenken auszuräumen: jede erdenkliche Lösung muss sicherstellen, dass haushaltspolitisch verantwortungsvolle Länder nicht dazu gezwungen werden können, undisziplinierten Mitgliedstaaten in der einen oder anderen Form finanziell beizustehen. Schon die bloße Befürchtung, dass ein solches „Bail-out“ stattfinden könnte, würde ihre günstige Marktposition beeinträchtigen und jeden einschlägigen Vorschlag sofort unattraktiv machen. Es gilt daher, umsichtige Veränderungen an den Emissionspraktiken vorzunehmen, so dass sie gleichzeitig das Funktionieren des Binnenmarktes

¹⁰ Indem sie es den Wirtschaftsakteuren ermöglichen, kurzfristige Einnahmeausfälle zu überbrücken und den Verbrauch längerfristig anzupassen, rücken funktionierende Finanzmärkte die längerfristigen Vorteile von Reformen in den Vordergrund.

verbessern und die Einhaltung des „Bail-out“-Verbots des Vertrags gewährleisten. Neben einer wirksameren multilateralen Überwachung würde auch das energische Vorgehen gegen fragwürdige Geschäftspraktiken von einer stärkeren Marktdisziplin gegenüber nicht angemessen agierenden Staaten profitieren.¹¹ Hierzu sollten die Sensibilität der Märkte gegenüber Entwicklungen in den nationalen Haushalten erhöht und die Möglichkeiten der anderen EU-Länder zur Bewältigung des Eventualfalls einer staatlichen Zahlungsunfähigkeit verbessert werden, so dass sie eher und leichter von den Märkten eingepreist werden könnte.

Vor diesem Hintergrund könnte die Kreditaufnahme in großen Dimensionen über eine europäische Einrichtung und die anschließende Weitergabe der Kredite an die Mitgliedstaaten eine ausgewogene Lösung darstellen. Die Weitervergabe der Kredite an die Mitgliedstaaten sollte einen festen Anteil des nationalen BIP (dieser Anteil sollte für alle Mitgliedstaaten gleich sein) nicht überschreiten, so dass die Staaten für zusätzlichen Finanzierungsbedarf wie bisher eigene, nationale Schuldtitel begeben würden, für die sie auch separat verantwortlich blieben.

Da sich die Mitgliedstaaten dank dieses Mechanismus billiger finanzieren könnten, würden sie dieser europäischen Einrichtung gegenüber den Gläubigern ihrer auf dem Markt emittierten Anleihen einen Vorrang einräumen, womit sie theoretisch die Gefahr einer Zahlungsunfähigkeit lediglich letzteren gegenüber erhöhen. Das wiederum dürfte den Druck der Märkte auf die frei aufgenommenen Kredite (und die Zinsen) nach oben treiben und damit den betreffenden Mitgliedstaaten gegenüber den Anreiz verstärken, diese Schulden durch eine solide Haushaltspolitik rasch abzubauen.

Dieser Finanzierungsmechanismus könnte allen EU-Ländern offenstehen, wobei die nicht der Euro-Zone angehörigen Länder auch auf Euro lautende Anleihen erhielten. Das wiederum würde diese Länder stärker dazu bewegen, die Stabilität ihrer Währungen gegenüber dem Euro im Einklang mit den WKM-II-Anforderungen zu gewährleisten und auch die Ausweitung der Euro-Zone fördern. Je mehr EU-Länder wiederum an dem Mechanismus teilnehmen, umso größere Emissionen kann diese europäische Einrichtung platzieren, und umso mehr Liquidität und Volumen erreicht der europäische Anleihemarkt – und damit letzten Endes der Binnenmarkt.

Es wäre interessant, mit einer kleineren Zahl von Ländern zu beginnen, sofern der neu geschaffene Emittent groß genug ist, um als globaler Akteur aufzutreten. Der Mechanismus wäre bereits attraktiv, wenn EU-Mitgliedstaaten mit geringem oder mittlerem Schuldenvolumen teilnähmen, und natürlich umso mehr, wenn auch Länder mit hohem Schuldenvolumen dabei wären. In vollem

¹¹ Seit Beginn der WWU hat die Marktdisziplin eher wenig bewirkt, um die Anhäufung von Ungleichgewichten zu verhindern, wodurch letztendlich sogar die Einhaltung des Bailout-Verbots des Vertrags gefährdet wurde.

Umfang würde die EU jedoch nur profitieren, wenn Deutschland bereit wäre, sich an diesem Verfahren zu beteiligen. Europa würde damit einen bedeutenden Schritt hin zu einem effizienteren Finanzmarkt und einem stärkeren Binnenmarkt vollziehen und den Euro als internationale Währung und die europäische Wirtschaft insgesamt konsolidieren. Deutschland hätte die Chance, eine Entwicklung zu steuern, die für Europa sowohl in politischer als auch in wirtschaftlicher Hinsicht von höchster Relevanz wäre, und die Gestaltung dieses Mechanismus so zu beeinflussen, dass seinem Anliegen, eine stärkere Haushaltsdisziplin in der EU zu verankern und seine günstigen Finanzierungsbedingungen zu bewahren, Rechnung getragen würde.

Wichtigste Empfehlungen:

- ⇒ Sicherstellen, dass die Neustrukturierung der Finanzaufsicht *nicht* zu einer Fragmentierung des Binnenmarktes führt.
- ⇒ Prüfung, ob die finanzielle Integration durch die Ausgabe von EU-Anleihen gestärkt werden kann.

2.9. Die Infrastruktur des Binnenmarkts – das Investitionsproblem angehen

Ein gemeinsamer Markt ohne eine physische Verbindung zwischen den nationalen Teilmärkten, d. h. ohne Verkehrs-, Strom-, IKT- und Wassernetze, ist schlechthin unvorstellbar. Infrastruktur ist lebenswichtig zur Sicherung der Mobilität, auf die sich ein funktionierender integrierter Markt stützt, und zur Förderung von Wachstum und nachhaltiger Entwicklung. Sie ist entscheidend für den territorialen Zusammenhalt. Obwohl an der Bedeutung der Infrastruktur für den Binnenmarkt kein Zweifel besteht und die zentrale Rolle der EU bei der Entwicklung der transeuropäischen Netze unbestritten ist, bestehen nach wie vor eine Reihe von Hindernissen, die verhindern, dass in diesem Bereich „europäisch“ gedacht wird.

Planung, Finanzierung und Management von Infrastrukturprojekten sind vorwiegend national bestimmt. In dem Maße, in dem die Integration von Produktion und Vertrieb über die Landesgrenzen hinweg zunimmt und Sektoren wie Energie und Kommunikation neue Verbindungen erfordern, werden die Lücken bei der grenzübergreifenden Infrastruktur immer gravierender. Zum einen existieren im Binnenmarkt nach wie vor Engpässe, insbesondere in den neuen Mitgliedstaaten. Zum anderen braucht Europa neue Infrastrukturen, wenn es den Übergang zu einer ökologischen, wissensbasierten Wirtschaft beschleunigen will.

Diese Infrastrukturlücke zu schließen, ist nicht nur technisch und unter Koordinierungsaspekten eine Herausforderung, sondern auch finanziell. Den Kapazitäten der Mitgliedstaaten, Mittel für neue Infrastrukturvorhaben aufzubringen, wenn die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen eigentlich Vorrang haben sollte, sind durch die Wirtschaftskrise enge Grenzen gesetzt. Auch der private Sektor steht vor ernststen Finanzierungsproblemen und benötigt in diesem Bereich Rechtssicherheit in Form klarer wettbewerbspolitischer Leitlinien (Kartellrecht und staatliche Beihilfen) und Anreize für Investitionen in Infrastrukturnetze in einem dem Wettbewerb förderlichen Umfeld. Europa muss grenzübergreifende Investitionen und innovative Finanzierungsmöglichkeiten unvoreingenommen betrachten. Für Europa stellt sich die Schlüsselfrage, wie neue Mittel für mittel- und langfristige europäische Investitionsvorhaben mobilisiert werden können. Eine Möglichkeit besteht darin, alle Kombinationen öffentlicher und privater Finanzierung auszuloten und auch innovative Finanzierungsquellen wie Nutzergebühren einzubeziehen. Aufgrund des begrenzten finanzpolitischen Spielraums der Mitgliedstaaten rücken öffentlich-private Partnerschaften für die Realisierung von Infrastrukturinvestitionen naturgemäß stärker ins Blickfeld. Hier kommt es

entscheidend darauf an, die Kombination aus öffentlich-privaten Partnerschaften und Strukturfonds zu fördern.

Eine andere Option wäre, mehr Anreize für Langzeitinvestoren (Finanzinstitute mit einem öffentlichen Auftrag, aber auch private Investoren einschließlich Pensionsfonds) vorzusehen, damit diese ihre Ressourcen auf langfristige Infrastrukturprojekte ausrichten. Das Volumen der von Langzeitinvestoren verwalteten Fonds wird weltweit auf 30 000 Mrd. € geschätzt, aber nur ein Bruchteil davon wird für Infrastrukturinvestitionen eingesetzt. Jüngste Erfahrungen mit innovativen Finanzierungsmethoden wie dem mit 1,5 Mrd. € ausgestatteten Fonds Marguerite, einem Gemeinschaftswerk der Europäischen Investitionsbank und öffentlichen Finanzinstituten aus sechs Mitgliedstaaten, sind ein guter Anfang. Es sollte überlegt werden, ob nicht für Langzeitinvestoren eine europäische Ad-hoc-Regelung geschaffen werden sollte, um diese Investoren stärker für Infrastrukturinvestitionen zu interessieren und dabei gleichzeitig den Besonderheiten und der Heterogenität dieser Gruppe von Investoren Rechnung zu tragen.

Mittel für Infrastrukturinvestitionen könnten zu guter Letzt auch durch die Entwicklung eines liquiden Rentenmarkts für Papiere mit sehr langen Laufzeiten mobilisiert werden. Auf diese Weise könnten Mittel für große grenzübergreifende Investitionen auf EU-Ebene aufgebracht und gleichzeitig ein ausreichendes Angebot an Anleihen bereitgestellt werden, um dem Investitionsbedarf von Langzeitinvestoren entgegenzukommen. Die Entwicklung eines solchen Markts setzt die Überwindung der derzeitigen Zersplitterung der Märkte für Staatsanleihen in Europa voraus.

Wichtigste Empfehlungen:

- ⇒ Förderung einer Kombination aus öffentlich-privaten Partnerschaften und Strukturfonds
- ⇒ Prüfung des Bedarfs an einer europäischen Ad-hoc-Regelung mit Anreizen für Langzeitinvestoren für Investitionen in Infrastrukturvorhaben
- ⇒ Gewährleistung eines Höchstmaßes an Rechtssicherheit in Bezug auf die Wettbewerbspolitik im Bereich von Infrastrukturinvestitionen und -finanzierung.

KAPITEL 3

ZUSTIMMUNG ZU EINEM STÄRKEREN BINNENMARKT FÖRDERN

3.1. Ein Binnenmarkt für eine „in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft“

In diesem Bericht geht es vor allem darum, wie die Dynamik des Binnenmarkts neu zu beleben ist. Lücken zu füllen und neue Herausforderungen aufzuzeigen sind entscheidende Voraussetzungen, um dem Binnenmarktprojekt neuen Schwung zu verleihen und das Vertrauen in dieses Projekt wieder zu stärken. Möglicherweise reicht es nicht aus, das politische Klima für nachhaltige Maßnahmen zu schaffen, wenn große Teile der Öffentlichkeit in Europa – manchmal auch führende Politiker und sogar Unternehmensleiter – die Vorteile der Marktintegration bezweifeln und der Ansicht sind, dass der Prozess der Marktöffnung über das Notwendige oder Wünschenswerte hinausgegangen sei.

Im Laufe der Zeit haben sich im System der EU interne Asymmetrien zwischen der Marktintegration auf supranationaler und der sozialen Sicherung auf nationaler Ebene aufgebaut; dies erzeugt Reibungen und führt zu einer ernüchterten, ablehnenden Haltung gegenüber der Marktöffnung. Für eine nachhaltige Neuordnung des Binnenmarkts ist es erforderlich, diese Reibungsursachen gezielt zu beseitigen. In einigen Fällen impliziert dies eine Anpassung bestehender Binnenmarktvorschriften, da der jeweilige soziale und lokale Kontext berücksichtigt werden muss. In anderen Fällen ist es notwendig, die nationalen Regelungssysteme stärker zu koordinieren, damit sie kohärent sind und den EU-Grundsätzen entsprechen.

Auf den nächsten Seiten befasst sich der Bericht mit den politischen Herausforderungen und möglichen Maßnahmen in den Bereichen Freizügigkeit der Arbeitnehmer, soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, öffentliches Auftragswesen, Industriepolitik, Koordinierung der Steuerpolitik und Regionalpolitik. Gestützt auf diese Aspekte ließe sich der Binnenmarkt getreu dem im Vertrag enthaltenen Grundgedanken einer „in hohem Maße wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft“ mit der sozialen Dimension und der Dimension der Bürgernähe vereinen.

3.2. Wirtschaftliche Freiheiten und Rechte der Arbeitnehmer nach den Rechtssachen Viking und Laval

Von 2007 bis 2008 rissen die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs in den Rechtssachen Viking Line, Laval, Rüffert und Kommission vs. Luxemburg eine alte, nie verheilte Wunde auf: die Spaltung zwischen den Befürwortern eines stärker integrierten Markts und jenen, die befürchten, dass der Ruf nach wirtschaftlichen Freiheiten und dem Niederreißen aufsichtsrechtlicher Barrieren ein Codewort für den Abbau auf nationaler Ebene geschützter sozialer Rechte ist.

Durch die Neubelebung dieser Spaltung könnte sich ein Teil der öffentlichen Meinung – die Arbeiterbewegung und die Gewerkschaften, die lange Zeit wichtige Befürworter der wirtschaftlichen Integration waren – vom Binnenmarkt entfremden.

Die vom Gerichtshof zu entscheidenden Fälle offenbarten die Verwerfungslinien, die zwischen dem Binnenmarkt und der auf der nationalen Ebene verwirklichten sozialen Dimension in zweierlei Hinsicht verlaufen.

Erstens wurde durch diese Rechtssachen deutlich, welchen Belastungen der aktuelle Regelungsrahmen für die Entsendung von Arbeitnehmern im Kontext divergierender sozialer Gegebenheiten und unterschiedlicher Beschäftigungsbedingungen in den Mitgliedstaaten und angesichts verschärfter Sensibilisierung im Hinblick auf wahrgenommene Gefahren des Sozialdumpings und des unlauteren Wettbewerbs ausgesetzt ist. Zweitens zeigten die Entscheidungen des Gerichtshofs, dass sich das Unionsrecht auch auf Tarifstreitigkeiten erstreckt. Dadurch rückten die Sozialpartner und Arbeitskämpfe ins Zentrum der Wirtschaftsverfassung des Binnenmarkts. Gleichzeitig bedeutete dies, dass sowohl die nationalen Systeme der Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern als auch die Ausübung des Streikrechts möglicherweise den im Vertrag festgeschriebenen wirtschaftlichen Freiheiten angepasst werden müssen.

Spezifische und normative Aspekte sind hier eng miteinander verwoben. Praktisch gesehen lautet die Frage, ob die Entsenderichtlinie noch eine angemessene Grundlage zur Regelung des wachsenden Stroms zeitweilig grenzüberschreitend entsandter Arbeitnehmer bei gleichzeitigem Schutz der Arbeitnehmerrechte darstellt. Auf der normativen Ebene stellt sich die Frage, wo das Recht der Arbeitnehmer auf Arbeitskampfmaßnahmen innerhalb des Binnenmarkts angesiedelt ist und welchen Status es im Verhältnis zu den wirtschaftlichen Freiheiten genießt.

Vielen Politikern ist bewusst, dass eine Klärung dieser Fragen nicht etwaigen künftigen Rechtsstreitigkeiten vor dem EuGH oder nationalen Gerichten überlassen bleiben sollte. Hier müssen die politischen Kräfte eine Lösung anstreben, die dem Vertragsziel der „sozialen Marktwirtschaft“ gerecht wird.

Präsident Barroso hat vor dem Europäischen Parlament erklärt, er beabsichtige, eine Verordnung zur verbesserten Auslegung und Umsetzung der Entsenderichtlinie vorzuschlagen. Die Kluft, die zwischen den Sozialpartnern hinsichtlich ihrer Positionen und Forderungen in dieser Frage besteht, macht ein solches Vorhaben zu einem äußerst heiklen Unterfangen.

Angesichts der Bedeutung der Angelegenheit wurden bei der Erstellung des vorliegenden Berichts die Meinungen und Anliegen der Sozialpartner besonders berücksichtigt. So wurde mit dem Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) und BUSINESSEUROPE, der Vereinigung der Industrie- und Arbeitgeberverbände in Europa, eine gemeinsame Konsultation organisiert. Die Sozialpartner hatten Gelegenheit, ihre Bedenken zu erörtern; sie stützten sich dabei auf Positionen, die im „Report on joint work of the European Social Partners on the ECJ rulings in the Viking, Laval, Ruffert and Luxembourg cases“ dargelegt sind. Dieser Bericht wurde am 19. März 2010 von vier dieser Organisationen als Reaktion auf eine Einladung der Kommission und des französischen Ratsvorsitzes der EU verabschiedet. Die Konsultation ergab, dass die Positionen immer noch weit voneinander entfernt sind, aber Bereiche existieren, in denen Bedenken geteilt werden; gestützt auf diese Bereiche könnten sich die Parteien einander annähern. Eine Möglichkeit, dieses Aufeinanderzugehen zu erleichtern, bestünde darin, in der Debatte sowohl die in Frage stehenden praktischen als auch die normativen Probleme zu behandeln. Doch die beiden Aspekte verlangen unterschiedliche Strategien zur Herstellung eines Gleichgewichts zwischen Binnenmarkt und sozialen Erfordernissen.

Größere Klarheit bei der Umsetzung der Entsenderichtlinie

Um einen gerechten und ausgewogenen juristischen Rahmen für die Entsendung von Arbeitnehmern zu gewährleisten, muss die Möglichkeit, dass Unklarheiten bei der Auslegung und Umsetzung der Entsenderichtlinie entstehen, verringert werden. Die Mitgliedstaaten, in denen die gravierendsten Probleme auftraten, passten – manchmal in einem schwierigen politischen Prozess – die Durchführungsbestimmungen an. Maßnahmen auf europäischer Ebene wären jedoch hilfreich, um die weiter bestehenden Unklarheiten bezüglich der Auslegung der Richtlinie zu beseitigen; dies könnte durch eine Erleichterung des Zugangs zu Informationen, eine Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen der Mitgliedstaaten und eine schlagkräftigere Sanktionierung von Rechtsverletzungen geschehen. In diesem Zusammenhang ist es auch von besonderer Bedeutung, dass der Kampf gegen „Briefkastenfirmen“ intensiviert und der Zugang entsandter Arbeitnehmer zu Beschwerdemöglichkeiten bei Rechtsverletzungen im Gastland verbessert wird.

Arbeitnehmerrechte schützen, Protektionismus zurückweisen

Die zweite Frage lautet, wie auf die Bedenken der Gewerkschaften zu reagieren ist, dass die Wahrnehmung der wirtschaftlichen Freiheiten den Schutz des Streikrechts verringere.

Die EuGH-Urteile gehen dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zeitlich voraus; in diesem wird die soziale Marktwirtschaft ausdrücklich als ein Ziel der Union benannt und die Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf Vertragsebene als rechtlich verbindlich festgeschrieben. Diese Elemente dürften einen neuen rechtlichen Kontext formen, in dem die von den Gewerkschaften geäußerten Fragen und Bedenken hoffentlich eine angemessene Antwort finden. Sollte dies jedoch nicht der Fall sein, wäre auszuloten, welcher Spielraum für weitere politische Maßnahmen besteht.

Theoretisch bestünden zwei Möglichkeiten, ein Gleichgewicht zwischen wirtschaftlichen Freiheiten und Streikrecht herzustellen.

Einerseits schlagen die Gewerkschaften vor, den Vertrag um eine Klausel zu ergänzen, der zufolge das Streikrecht aus dessen Geltungsbereich ausgenommen würde („Klausel über den sozialen Fortschritt“). Diese Bestimmung würde entsprechend Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 2679/98 des Rates über das Funktionieren des Binnenmarktes im Zusammenhang mit dem freien Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten gestaltet. Eine „Klausel über den sozialen Fortschritt“ würde das Streikrecht, wie es auf nationaler Ebene anerkannt ist, gegenüber den Auswirkungen der Binnenmarktvorschriften „immunisieren“. Es erscheint allerdings unrealistisch, kurzfristig Vertragsänderungen anzustreben.

Dem gegenüber steht die alternative Strategie einer Regelung des Streikrechts auf EU-Ebene; eine solche Lösung ist laut Vertrag eindeutig verboten.

Die Logik eines Binnenmarkts, der der nunmehr durch den Vertrag von Lissabon angenommenen Vorgabe einer „sozialen Marktwirtschaft“ entspricht, legt eine dritte Strategie nahe: eine gezielte Intervention zur besseren Koordinierung der Wechselwirkung zwischen sozialen Rechten und wirtschaftlichen Freiheiten innerhalb des EU-Systems. Es geht darum, Gewerkschaften und Arbeitnehmern einen angemessenen Handlungsspielraum zu garantieren, in dem sie ihre Interessen verteidigen und ihre Rechte bei Arbeitsk Kampfmaßnahmen schützen können, ohne sich durch Binnenmarktvorschriften auf unzulässige Weise eingeschränkt zu fühlen. In diesem Zusammenhang könnte die Verordnung (EG) Nr. 2679/98 des Rates eine Grundlage für eine Lösung bieten, obwohl sich die Verordnung auf Situationen bezieht, die von Tarifstreitigkeiten völlig verschieden sind.

Bei der Verordnung geht es nämlich um die Erneuerung des Engagements für den freien Warenverkehr, während gleichzeitig jede Beeinträchtigung der Ausübung des Streikrechts ausgeschlossen wird. Durch die Verordnung werden Handlungen untersagt, die „das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes

schwerwiegend beeinträchtigen und für die betroffenen Personen ernsthafte Schäden verursachen“; gleichzeitig wird eingeräumt, dass das Streikrecht durch dieses Verbot nicht beeinträchtigt wird. Es wird ein Frühwarnsystem für Behinderungen des freien Warenverkehrs und ein Informationsaustausch zwischen den betroffenen Mitgliedstaaten eingerichtet, um gegenseitig Vertrauen aufzubauen. Der Kommission kommt eine Schiedsrichterrolle zu, denn sie kann den betroffenen Mitgliedstaat zur Beseitigung der ermittelten Behinderungen des freien Warenverkehrs innerhalb einer bestimmten Frist auffordern.

Ohne die Entsenderichtlinie antasten zu müssen, könnten die Kommission und die Sozialpartner bei der Verabschiedung von Maßnahmen zur Klarstellung der Anwendung dieser Richtlinie in diesem Zusammenhang prüfen, ob das in der Verordnung (EG) Nr. 2679/98 vorhandene Modell herangezogen werden sollte. Zu diesem Zweck müsste eine Bestimmung eingeführt werden, die gewährleistet, dass die Entsendung von Arbeitnehmern im Kontext einer grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen das Recht zu Arbeitskämpfmaßnahmen und das Streikrecht, wie es von der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie gemäß nationalen Rechtsvorschriften und Praktiken im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht geschützt wird, nicht berührt. Schließlich wurde eine ähnliche Bestimmung zum Schutz des Arbeitsrechts in den Text der Dienstleistungsrichtlinie aufgenommen, allerdings in einer von der Verordnung (EG) Nr. 2679/98 leicht abweichenden Formulierung¹². Eine derartige Bestimmung könnte durch ein System zur informellen Beilegung von Streitigkeiten über die Anwendung der Entsenderichtlinie ergänzt werden, wenn die Gefahr besteht, dass diese Streitigkeiten das Funktionieren des Binnenmarktes gravierend behindern. In solchen Situationen sollten die Sozialpartner den Gaststaat mit der Angelegenheit befassen. Der Mitgliedstaat sollte eine informelle Beilegung anstreben und dabei die Kommission sowie das Herkunftsland der entsandten Arbeitnehmer und der betroffenen Unternehmen laufend unterrichten. Weisen die Parteien die vorgeschlagene Lösung zurück, stünde es ihnen frei, ihre Rechte vor Gericht zu verteidigen.

Die vorgeschlagene Regelung würde die Bedenken hinsichtlich der Stellung des Streikrechts im Kontext der Freizügigkeit der Arbeitnehmer berücksichtigen und zur Vertrauensbildung zwischen den Sozialpartnern beitragen. Es handelt sich um eine konkrete Möglichkeit zu signalisieren, dass der Binnenmarkt mit einer sozialen Marktwirtschaft vollständig vereinbar ist.

¹² Artikel 1 Absatz 6 der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt. Siehe auch Erwägungsgrund 14.

Wichtigste Empfehlungen:

- ⇒ Klarstellung der Umsetzung der Entsenderichtlinie und verstärkte Verbreitung von Informationen über die Rechte und Pflichten von Arbeitnehmern und Unternehmen, verstärkte Verwaltungszusammenarbeit und Sanktionen im Rahmen von Freizügigkeit und grenzüberschreitender Erbringung von Dienstleistungen;
- ⇒ Falls Maßnahmen zur Klarstellung der Auslegung und Umsetzung der Entsenderichtlinie beschlossen werden, Aufnahme einer Bestimmung zur Gewährleistung des Streikrechts nach dem Modell des Artikels 2 der Verordnung (EG) Nr. 2679/98 des Rates und eines Mechanismus zur informellen Beilegung von Tarifstreitigkeiten hinsichtlich der Anwendung der Richtlinie.

3.3. Soziale Dienstleistungen und der Binnenmarkt

Seit den 90er Jahren bildet der Stellenwert öffentlicher Dienstleistungen innerhalb des Binnenmarktes ein Reizthema in der europäischen Öffentlichkeit. Die Diskussion, welche Rolle diesen Dienstleistungen innerhalb des Vertrags zugewiesen wird, hätte sich mit dem Vertrag von Lissabon erledigt haben sollen. Das neue Protokoll des Vertrags und ein geänderter Artikel 14 AEUV schaffen eine kohärente Basis, die es den zuständigen Behörden erlaubt, Bürgern in der gesamten EU hochwertige im allgemeinen Interesse liegende Dienstleistungen anzubieten.

Trotz dieser neuerlichen Verpflichtung im Vertrag von Lissabon bleibt die Frage, wie die Wechselbeziehungen zwischen EU-Vorschriften und dem Ermessen der nationalen und lokalen Behörden genau beschaffen sind, ein aktuelles Diskussionsthema. Während sich die Debatte in Europa ursprünglich auf das große Thema der Liberalisierung der netzgebundenen Wirtschaftszweige konzentrierte, hat sich der Schwerpunkt heute auf die sozialen und lokalen öffentlichen Dienstleistungen verlagert. Das grundlegende Problem für die Bereitstellung dieser Dienste besteht darin, Qualität und Umfang angesichts des wachsenden Drucks auf die öffentlichen Finanzen beizubehalten, was manchmal schwierige Kompromisse erfordert. Da diese Dienstleistungen im Wesentlichen von den Mitgliedstaaten finanziert werden, kommt es in erster Linie ihnen und nicht der EU zu, sich mit dieser Herausforderung zu befassen. Gleichwohl gibt es Möglichkeiten, die Mitgliedstaaten bei der Modernisierung dieser Dienste zu unterstützen und die Dienstleistungen im Hinblick auf Umfang und Qualität einem sich wandelnden Umfeld und den sich entwickelnden Bedürfnissen der Bürger anzupassen. Gleichzeitig kann die Kommission dazu beitragen, dass dort, wo EU-Vorschriften auf diese Dienstleistungen angewandt werden, die Vorschriften berechenbar und verhältnismäßig sind.

Berechenbarkeit und Flexibilität: Sicherstellen, dass Dienste von allgemeinem Interesse ihren Gemeinwohlauftrag erfüllen

Die anhaltende Diskussion und eine Reihe von Konsultationen haben gezeigt, dass die Berechenbarkeit und Verhältnismäßigkeit des EU-Rahmens, insbesondere hinsichtlich der Anwendung von Beihilfenvorschriften und der Regeln bezüglich der Auswahl des Dienstleistungserbringers, für viele Stakeholder wesentliche Fragen sind. Über etliche Jahre hinweg hat sich die Kommission deshalb um eine Klärung der Auswirkungen der anwendbaren EU-Vorschriften bemüht, um zu gewährleisten, dass Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ihre Aufgabe erfüllen und zu einer höheren Lebensqualität der Bürger Europas beitragen.

Es besteht Spielraum zur Verstärkung des 2005 verabschiedeten allgemeinen Ansatzes in dem Maßnahmenpaket zur Erhöhung der Rechtssicherheit bezüglich des finanziellen Ausgleichs für zahlreiche kleine, häufig lokale öffentliche Dienstleistungen; dieser Ansatz wurde von einem breiten Spektrum der Stakeholder begrüßt. Auf der Basis der Ergebnisse ihrer fortlaufenden Beurteilung des Pakets sollte die Kommission alle Möglichkeiten prüfen, die Flexibilität der auf den finanziellen Ausgleich anwendbaren Vorschriften zu erhöhen; dies könnte durch eine Anhebung der Schwellenwerte geschehen und/oder durch eine Ausweitung der Liste von Aktivitäten, für die ein Ausgleich unabhängig von den fraglichen Beträgen nicht gemeldet werden muss.

Was die Anwendung der EU-Vorschriften auf die Auswahl der Leistungserbringer betrifft, wurden ähnliche Bedenken im Hinblick auf mangelnde Rechtssicherheit und Flexibilität sowie bezüglich des durch die Unionsvorschriften über das öffentliche Auftragswesen verursachten Verwaltungsaufwands geäußert. Im Bereich des öffentlichen Auftragswesens hat die Kommission allerdings noch keine Initiative eingeleitet, die dem hinsichtlich des finanziellen Ausgleichs verabschiedeten Paket entspreche. Angesichts des allgemein äußerst positiven Echos auf das Paket zu den Beihilfen sollte die Kommission die Beschaffungsvorschriften mit dem Ziel überprüfen, diese den Regeln über den finanziellen Ausgleich anzugleichen, um hinsichtlich kleiner Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse einen kohärenten Ansatz zu gewährleisten.

Inklusivität: Sicherstellen, dass alle Bürger vom Binnenmarkt profitieren können

Um tatsächlich am Binnenmarkt teilnehmen zu können, brauchen die Bürger Zugang zu einer Reihe grundlegender Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, insbesondere im Bereich der netzgebundenen Wirtschaftszweige wie Post-, Verkehrs- oder Telekommunikationsdienstleistungen. In den netzgebundenen Industriezweigen wurde die Marktöffnung auf EU-Ebene deshalb stets von Maßnahmen zur Aufrechterhaltung eines Universaldienstes begleitet.

Der neue Artikel 14 des AEUV bekräftigt erneut die gemeinsame Verantwortung der EU und ihrer Mitgliedstaaten für das angemessene Funktionieren der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und bietet eine konkrete Rechtsgrundlage für EU-Verordnungen. Es wurde vorgeschlagen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in einer horizontalen Rahmenverordnung zu regeln. Aus der Konsultation ging jedoch klar hervor, dass ein Vorschlag für eine solche Regelung wenn überhaupt nur begrenzten Mehrwert brächte, und dass seine Chancen, angenommen zu werden, äußerst gering wären. Zum gegenwärtigen

Zeitpunkt scheint es der Kommission daher nicht angemessen, einen solchen Vorschlag vorzulegen.

Bei einer Neubelebung des Binnenmarktes sollten die EU-Bestimmungen über Universaldienste allerdings auf Lücken geprüft werden, die eine maßgebliche Zahl von EU-Bürgern vom effektiven Zugang zum Binnenmarkt abhalten könnten. In diesem Zusammenhang sollte die Kommission erwägen, ob sie – möglicherweise gestützt auf Artikel 14 AEUV – eine Verordnung vorschlägt, nach der alle Bürger Anspruch auf einige grundlegende Bankdienstleistungen haben. Heutzutage ist ein Bankkonto eine Vorbedingung für den Zugang zu einer Reihe von Dienstleistungen und eine umfassende Nutzung des Binnenmarktes. Gleichwohl verfügen laut einer 2008 für die EU-Kommission durchgeführten Untersuchung 20 % der Erwachsenen in der EU-15 und fast die Hälfte (47 %) der Erwachsenen in der EU-10 noch nicht über ein Bankkonto; die politische Reaktion auf diese Tatsache ist in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Ein EU-Rahmen für die finanzwirtschaftliche Eingliederung zur Vervollständigung der fortlaufenden umfassenden Reform der Finanzdienstleistungsregelungen auf EU-Ebene würde es einem wesentlichen Teil der Bevölkerung, insbesondere in den neuen Mitgliedstaaten, gestatten, einen umfassenderen Nutzen aus dem Binnenmarkt zu ziehen.

In ähnlicher Weise lassen sich die Vorteile des Binnenmarktes im Bereich des Internets nur über eine schnelle Breitband-Internetverbindung nutzen. Angesichts der Ergebnisse der fortlaufenden öffentlichen Konsultation über den Universaldienst in elektronischer Kommunikation sollte die Kommission auch prüfen, ob etwas dafür spricht, unter Heranziehung von Artikel 14 AEUV den Universaldienst in elektronischer Kommunikation auf die Bereitstellung eines Breitbandzugangs auszuweiten.

Darüber hinaus sollten aufgrund der Lehren, die aus den Folgen des jüngsten Ausbruchs des Vulkans Eyjafjallajökull auf Island zu ziehen sind, die Verpflichtungen zu öffentlichen Dienstleistungen im Verkehr beurteilt und die Rechte von Fluggästen gestärkt werden.

Wichtigste Empfehlungen:

- ⇒ Weitere Erhöhung der Flexibilität der für finanziellen Ausgleich geltenden Beihilfevorschriften;
- ⇒ Überprüfung der Beschaffungsvorschriften mit dem Ziel, sie den Regeln über finanziellen Ausgleich anzugleichen;
- ⇒ Vorschlag einer – möglicherweise auf Artikel 14 AEUV gestützten – Verordnung, nach der alle Bürger Anspruch auf einige grundlegende Bankdienstleistungen haben;
- ⇒ Prüfung der Argumente für eine – möglicherweise auf Artikel 14 AEUV gestützte – Ausweitung des Universaldienstes in elektronischer Kommunikation auf die Bereitstellung eines Breitbandzugangs. Stärkung der Rechte von Fluggästen.

3.4. Das öffentliche Auftragswesen für die politischen Ziele Europas nutzen

Das öffentliche Auftragswesen, d. h. der Erwerb von Waren, Bauleistungen und Dienstleistungen auf dem Markt durch Behörden und öffentlich-rechtliche Einrichtungen, macht einen beträchtlichen Anteil des BIP der EU aus. Im Jahr 2008 belief sich der Gesamtwert öffentlicher Aufträge auf rund 2 155 Mrd. EUR, was 17-18 % des BIP der EU entspricht. Davon fielen Ausschreibungen im Wert von ca. 389 Mrd. EUR unter die EU-Richtlinien für die öffentliche Auftragsvergabe.

Das EU-Recht über das öffentliche Auftragswesen spielt eine Schlüsselrolle für den Aufbau und das Funktionieren des Binnenmarktes. Es gewährleistet, dass Anbieter und Dienstleister aus anderen Mitgliedstaaten nicht vom Markt für öffentliche Aufträge ausgeschlossen werden und dass die natürliche Präferenz von Behörden, Waren und Dienstleistungen im eigenen Land zu erwerben, nicht zu einer Abschottung von Teilen des EU-Marktes führt. Das Unionsrecht sorgt für einen diskriminierungsfreien Zugang zu öffentlichen Ausschreibungen und soll damit auch zur Erreichung der Ziele hinsichtlich Effizienz und verantwortungsvoller Staatsführung beitragen.

Es steht außer Zweifel, dass das Unionsrecht über das öffentliche Auftragswesen weitgehend als Erfolg zu verbuchen ist und sich zu einem der am weitesten entwickelten und technisch ausgefeiltesten Bereichen des Binnenmarktes gemausert hat. Die Zahl der Auftragsbekanntmachungen auf EU-Ebene wächst stetig, die Verfahren sind zweifellos transparenter als früher, und die Auswirkungen auf den Wettbewerb sind beachtlich. Bei einer auf EU-Ebene veröffentlichten Ausschreibung reichen im Durchschnitt fünf Bieter Angebote ein. Auch die Erwartung, dass sich das Preis-Leistungs-Verhältnis verbessert, hat sich erfüllt: Schätzungen zufolge sparen Behörden beim Einkaufspreis zwischen 5 und 8 % ein.

Es werden jedoch zunehmend Forderungen laut, die Politik für das öffentliche Auftragswesen – aus unterschiedlichen Gründen und mit unterschiedlichen Zielsetzungen – zu überprüfen. Im Zentrum der Diskussion stehen zwei Fragen: Sollten Reformen durchgeführt werden, und sollten diese Reformen auf eine stärkere Integration bereichsübergreifender politischer Ziele in das öffentliche Auftragswesen abzielen? Als Grundlage für künftige Reformen hat die Kommission eine horizontale Evaluierung der Richtlinien für die öffentliche Auftragsvergabe veranlasst. Darauf aufbauend können weitere Überlegungen zum Thema angestellt werden. Eine Neuausrichtung der Politik erscheint durchaus angezeigt, primär um die Vorschriften für die öffentliche

Auftragsvergabe zu vereinfachen, weiter zu modernisieren und wirksamer zu gestalten.

Vereinfachung und weitere Modernisierung der Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe

Durch eine bessere Durchsetzung der Vorschriften und durch größere Offenheit gegenüber grenzüberschreitenden Angeboten lassen sich eindeutig Einsparungen erzielen. Diese Einsparungen, deren Höhe je nach Branche variiert, kommen vor allem großen oder zentralisierten öffentlichen Auftraggebern zugute. Der Erfolg der direkten grenzüberschreitenden Auftragsvergabe ist allerdings noch recht beschränkt; sie macht im Durchschnitt nur 2 % der Aufträge aus. Zudem sind manche Arten von Dienstleistungen von der vollständigen Anwendung der EU-Richtlinien für die öffentliche Auftragsvergabe ausgenommen. Während für einige Dienstleistungen, z. B. bestimmte soziale Dienstleistungen, eine größere Flexibilität wünschenswert ist, sollte bei anderen, derzeit ausgeschlossenen Dienstleistungskategorien überprüft werden, ob dieser Ausschluss noch sinnvoll ist.

Die Reform des öffentlichen Auftragswesens sollte genutzt werden, um „Kinderkrankheiten“ wie Komplexität, Verwaltungsaufwand und Hürden für KMU auszumerzen. Es sollten alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, um für Vereinfachung zu sorgen. Zudem sollten die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, ihr einzelstaatliches Vergaberecht zu überprüfen, das in vielen Fällen die Ursache für die Komplexität und den Verwaltungsaufwand ist, unter denen öffentliche Auftraggeber und kleine Unternehmen zu leiden haben.

Die Mitgliedstaaten sollten umfassend vom Verhaltenskodex Gebrauch machen, der als Teil des „Small Business Act“ angenommen wurde, um KMU den Zugang zu öffentlichen Aufträgen zu erleichtern.

Bessere Berücksichtigung bereichsübergreifender Belange

Bei der Überprüfung der Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe sollten auch die „Reibungsflächen“ bezüglich der politischen Autonomie nationaler und lokaler Behörden berücksichtigt werden. Zum einen empfinden die Kommunen die EU-Vorschriften für öffentliche Aufträge oft als einschränkend, da sie bewirken, dass Dienste für die Bürger nicht in der (traditionell) bevorzugten Art und Weise erbracht werden können, etwa wenn eigentlich „interne“ Dienste oder Kooperationen mit anderen öffentlichen Stellen vorgezogen werden. Zum anderen herrscht die Auffassung vor, dass die EU-Vorschriften angestrebte oder verbindliche politische Zielvorgaben nicht hinreichend unterstützen, z. B. Bewältigung des Klimawandels, Innovation,

Gleichstellung der Geschlechter, Beschäftigungsförderung und soziale Eingliederung.

Was den ersten Punkt betrifft, wäre eine umfassendere Klarstellung des Begriffs „intern“ auf Grundlage der jüngsten Rechtsprechung des EuGH sinnvoll. Um den Handlungsrahmen der Behörden auszuweiten, sollte der gesamte Spielraum des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen ausgeschöpft werden. Auch die Zulassung des Verhandlungsverfahrens mit vorheriger Veröffentlichung einer Bekanntmachung als Standardverfahren im „klassischen“ Bereich könnte sehr hilfreich sein. Außerdem ist es denkbar, auf öffentliche Auftraggeber (insbesondere auf lokaler Ebene) die flexibleren Regelungen der „Sektorenrichtlinie“ bezüglich Eignungslisten anzuwenden.

Zum zweiten Punkt ist anzumerken, dass es wahrscheinlich Spielraum dafür gibt, das öffentliche Auftragswesen umfassender zur Erreichung der auf EU-Ebene festgelegten politischen Zielsetzungen zu nutzen. Öffentliche Aufträge können innovativen Produkten und Technologien in den Bereichen Energie und Klimawandel Auftrieb geben. Sie können Forschung und Innovation voranbringen, den sozialen Zusammenhalt fördern und zur Erreichung der strategischen Ziele in den Bereichen Armutsbekämpfung und Beschäftigung beitragen. Zur Ausschöpfung dieses Potenzials öffentlicher Aufträge muss auch geprüft werden, inwieweit in den einschlägigen Richtlinien verbindliche Vorgaben in Bezug auf die oben genannten politischen Ziele festgeschrieben werden könnten. Um die Umsetzung solcher Vorgaben klar zu regeln, sollten Vorschriften auf Grundlage delegierter Rechtsakte erlassen werden.

Wichtigste Empfehlungen:

- ⇒ Neuausrichtung der Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens, um die Auftragsvergabe für lokale und nationale Behörden einfacher, wirksamer und weniger belastend zu gestalten; Förderung der Beteiligung von KMU durch Anwendung des Verhaltenskodex im „Small Business Act“;
- ⇒ Klarstellung der für die „interne“ Leistungserbringung geltenden Vorschriften;
- ⇒ Nutzung des öffentlichen Auftragswesens für die Förderung von Innovation, „grünem“ Wachstum und sozialer Eingliederung durch die Festlegung konkreter verbindlicher Vorgaben.

3.5. Steuern im Binnenmarkt: Kooperation zur Erhaltung der Steuersouveränität

Für den Bereich der Steuerpolitik bringen weder die Befürworter des Binnenmarktes noch seine radikalsten Kritiker große Sympathien auf. Dabei gibt es für beide Seiten gute Gründe, sich ausführlicher damit zu befassen.

Verringerung des Verwaltungsaufwands im Steuerbereich und der Befolgungskosten für Unternehmen und Bürger

Europas Steuerlandschaft ist stark fragmentiert. 27 unterschiedliche Steuerordnungen verursachen in vielen Bereichen für Bürger und grenzübergreifend tätige Unternehmen erhebliche Befolgungskosten und Verwaltungslasten. Auf europäischer Ebene bestehende Steuerrahmenregelungen sind wenig transparent, sie führen zu Schlupflöchern und Unsicherheit darüber, welche Vorschriften anzuwenden sind, oder können Doppelbesteuerung oder Steuerdiskriminierung zur Folge haben. Im Interesse von Unternehmen und Bürgern müssen Hindernisse für innereuropäische Transaktionen beseitigt werden, und das erfordert es, die Frage des grenzübergreifenden Verlustausgleichs für Unternehmen anzugehen, die Vorschriften für die Mehrwertsteuer-Rechnungstellung zur Erleichterung der elektronischen Rechnungstellung zu vereinfachen und zu modernisieren, einen verbindlichen Streitbeilegungsmechanismus bei Doppelbesteuerung zu Lasten natürlicher Personen einzuführen und die Zinsbesteuerungsrichtlinie zur Beseitigung noch bestehender Schlupflöcher auszuweiten.

Zudem können steuerpolitische Fortschritte es der EU in einigen Bereichen ermöglichen, mit dem Instrument der Besteuerung bestehende Regelungen zu ergänzen, um vereinbarte politische Ziele zu erreichen. So schwächt beispielsweise die mangelnde Einigung über den Vorschlag für die Mehrwertsteuer für Postdienste die für 2010 vorgeschlagene Liberalisierung der Postdienste im Binnenmarkt, und mit entsprechenden Steuern im Umweltbereich könnten die politischen Initiativen zum Kampf gegen den Klimawandel gestützt werden.

Vermeidung der negativen Auswirkungen von Steuerwettbewerb auf die Beschäftigung innerhalb der EU

Ein zweiter wichtiger Aspekt verleiht dem Steuerwesen grundlegende Bedeutung für den wirtschaftlichen Integrationsprozess. Das Funktionieren des Binnenmarktes stellt – zusammen mit dem Globalisierungsprozess – eine wachsende Herausforderung für die nationalen Steuersysteme dar und kann langfristig gesehen deren Einnahmepotential und ihre Fähigkeit, auf nationaler

Ebene sozialpolitische und Umverteilungsmaßnahmen durchzuführen, schwächen. Das Bemühen, diese latente Spannung zwischen Marktintegration und Steuersouveränität unter Kontrolle zu halten, ist ein Weg, die Marktanforderungen mit der sozialen Dimension des Binnenmarktes in Einklang zu bringen.

Steuerwettbewerb gehört zu den weit verbreiteten Praktiken eines integrierten Marktes, da die einzelstaatlichen Systeme Steuern als Instrument einsetzen können, um ihre Attraktivität als Standort für Unternehmen und Kapital zu erhöhen. Steuerwettbewerb dient bis zu einem gewissen Grad dem Zweck, einen heilsamen Druck auf Regierungen auszuüben, damit diese ihre Ausgaben begrenzen. Allerdings hat er auch eine Kehrseite. Die Liberalisierung der Finanzmärkte und die Erweiterung des Binnenmarktes erlauben es den Unternehmen, Strategien zur Steuerminimierung zu verfolgen und das Steuergebiet zu wählen, das für sie die günstigsten Regelungen bietet. Als Reaktion darauf hat sich die Steuerbelastung innerhalb der EU-Mitgliedstaaten immer mehr von mobileren Steuergrundlagen (Kapitaleinkommen und Unternehmenseinkommen) auf eine stärkere Besteuerung weniger mobiler Steuergrundlagen, insbesondere des Faktors Arbeit, verlagert. In den vergangenen zwei Jahrzehnten haben fast alle Mitgliedstaaten ihre Regelsteuersätze für Unternehmen gesenkt, um im Wettbewerb um international mobiles Kapital mithalten zu können. Der Durchschnittssatz der EU-15 sank von fast 50 % im Jahr 1985 auf etwas unter 30 %. Der Durchschnitt der zwölf Staaten, die der Union 2004 und 2007 beigetreten sind, liegt um etwa 10 Prozentpunkte darunter. Gleichzeitig haben die Mitgliedstaaten ihre Steuerbemessungsgrundlagen erweitert, um Möglichkeiten zur Steuervermeidung auszuräumen und ihr Steueraufkommen zu erhalten. Im Jahr 2007 machten die Steuern auf den Faktor Arbeit im arithmetischen EU-Durchschnitt 46 % des gesamten Steueraufkommens aus, die Unternehmensteuern 9,8 %. Im Jahr 2007 betrug der implizite Unternehmensteuersatz in der EU-25 im Durchschnitt 25,5 %, der entsprechende Satz der Steuern auf Arbeit 34,8 %.

Daraus ist ersichtlich, dass in Europa im vergangenen Jahrzehnt ein höherer Anteil der Steuerlast tendenziell auf weniger mobile Grundlagen entfiel, d.h. auf den Faktor Arbeit in Form von persönlichen Einkommensteuern und Sozialabgaben. Dieser Trend wurde nicht durch den Binnenmarkt hervorgerufen, er wird aber – unbeabsichtigt - durch das Funktionieren des Binnenmarktes noch verstärkt. Das hat Auswirkungen darauf, wie gerecht die Steuersysteme sind und inwieweit sie langfristig in der Lage sind, Mittel zur Finanzierung sozialpolitischer Programme zu vereinnahmen, während gleichzeitig durch Steuervermeidung und –hinterziehung Haushaltseinbußen entstehen. Daher müssen Lösungen zur Einschränkung des schädlichen

Steuerwettbewerbs und zur Beseitigung der systemimmanenten Tendenz zur Besteuerung weniger mobiler Grundlagen gefunden werden. Das bedeutet aber nicht, dass den einzelnen Mitgliedstaaten ein Instrument genommen werden soll, mit dem sie das Potential des Binnenmarkts voll ausschöpfen können. Aus Erhebungen bei Unternehmen geht hervor, dass die Höhe der Unternehmensteuer nur einer unter vielen anderen Faktoren ist, die von Unternehmen berücksichtigt werden, um die Attraktivität alternativer Standorte für direkte Investitionen zu prüfen. Anderen Faktoren, wie einem stabilen politischen und rechtlichen Umfeld, der Infrastruktur, der Produktivität und den Arbeitskosten, wird mehr Gewicht beigemessen als der Unternehmensteuer.

Der automatische Informationsaustausch im Steuerbereich und ganz allgemein die Zusammenarbeit zwischen den Steuerverwaltungen der Mitgliedstaaten sollten ebenfalls verbessert werden, um zu einer effektiveren und gerechteren Steuerhebung zu gelangen.

Es ist also möglich, Maßnahmen zur Steuerkoordinierung zu erkunden, mit denen Verzerrungen oder Anreize zur Steuerumgehung beseitigt werden können und gleichzeitig die Steuersouveränität gewahrt bleibt. Bilaterale Lösungen hätten nicht die gleiche Auswirkung und wären rechtlich nicht tragfähig. Auch eine Harmonisierung allein erscheint nicht erstrebenswert. Die Steuersouveränität, die sich darin zeigt, dass sich das Steuerniveau nach den lokalen Präferenzen richtet, ist im demokratischen System verankert. Sie verfügt damit über solide Grundlagen, die jeden Versuch einer Harmonisierung, ausgenommen in begrenzten Bereichen, die enger mit dem Funktionieren des Binnenmarktes zusammenhängen (Mehrwertsteuer und Verbrauchsteuern), überflüssig und nicht sehr realistisch machen.

Steuerliche Strategien zur Überwindung der Krise und Steuerkoordinierung

Ein weiteres Argument für Maßnahmen zur Koordinierung der Steuerpolitik ergibt sich aus den Herausforderungen, die die Steuerbehörden der Mitgliedstaaten bei der Entwicklung überzeugender Strategien im Steuerbereich zur Überwindung der Krise bewältigen müssen. Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat die Staatsschulden in Europa und weltweit explosionsartig in die Höhe getrieben. Innerhalb der EU trieben die massiven Anreizpakete, die die Regierungen auf Initiative und in Koordinierung mit der Kommission aufgelegt haben, Staatsdefizite und –schulden in die Höhe. Im EU-Durchschnitt werden die Staatsdefizite für 2010 auf 7,5 % und für 2011 auf 6,9 % prognostiziert, während für 2011 mit einer Verschuldung auf EU-Ebene in Höhe von 83,7 % gerechnet wird. Eine Senkung der riesigen Staatsverschuldung wird in mehreren Ländern nicht nur Ausgabensenkungen und Finanzdisziplin, sondern auch Steuererhöhungen erfordern. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass

Konsolidierungsbemühungen mit einer Verlagerung von der Einkommensbesteuerung zur indirekten Besteuerung und dem verstärkten Einsatz weniger wachstumverzerrender Steuern, vor allem Umweltsteuern, einhergehen werden. Unter diesen Umständen könnte die Koordinierung steuerpolitischer Maßnahmen ein wichtiger Bestandteil einer EU-Strategie zur Fiskalkonsolidierung sein und die Wirksamkeit nationaler Maßnahmen verstärken. Ein Vorteil der Koordinierung liegt darin, dass mobile Steuergrundlagen effektiver ins Visier genommen und die Lücken geschlossen werden könnten, die Steuerarbitrage und –vermeidung ermöglichen. Außerdem würde die Auswirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit verringert, wenn die Besteuerung auf Produkte abzielt, die einen Input für die Industrieproduktion darstellen, wie im Fall der Energiebesteuerung. Ein dritter Vorteil eines koordinierten Vorgehens besteht darin, dass die Fragmentierung bei Rechtsvorschriften und Steuern begrenzt werden könnte, die den Wettbewerb im Binnenmarkt verzerren und die Befolgungskosten für die Unternehmen in die Höhe treiben würde. Zudem würde damit die Bedrohung durch steuerinduzierte asymmetrische Erschütterungen des Euro-Gebiets abgewendet, was es wiederum der Europäischen Zentralbank erleichtern würde, ihre Währungspolitik zu betreiben. Kurz gesagt, könnten einige Koordinierungsmaßnahmen ein Verlustspiel innerhalb des Binnenmarktes in eine *win/win*-Situation verwandeln.

Für steuerpolitische Koordinierungsmaßnahmen geeignete Bereiche

Drei Bereiche könnten auf ihre Eignung zur Steuerkoordinierung untersucht werden. Der erste ist der Bereich der Unternehmensteuern. Bereits 2001 wurde mit den Arbeiten für eine gemeinsame Definition der Unternehmensteuer-Bemessungsgrundlagen zur Ersetzung der Vielzahl von Regelungen in den einzelnen Mitgliedstaaten begonnen. Die Ausgestaltung des Vorschlags ist in allen Details sorgfältig zu prüfen, aber die Zeit scheint reif zu sein, um weitere Schritte zu unternehmen. Die Arbeitsgruppe Verhaltenskodex für schädliche Unternehmensbesteuerung, die mit Beschluss des ECOFIN-Rates vom 1. Dezember 1997 im Rat eingesetzt wurde, hat wertvolle Arbeit zur Erkennung und Beseitigung schädlicher Steuerpraktiken geleistet. Im Rahmen der politischen Neubelebung des Binnenmarktkonzepts sollten jedoch die Rolle und der Status des Kodex überprüft werden, um eine noch größere politische Koordinierung in diesem Bereich sicherzustellen, wobei die Auswirkungen schädlicher Regelungen, von Ungleichgewichten und andere negative Auswirkungen des Steuerwettbewerbs weiter untersucht werden sollten. Die Gruppe Verhaltenskodex könnte ihr Mandat auch auf bestimmte Fragen der Einkommensbesteuerung, die im Zusammenhang mit schädlichem Wettbewerb bei der Unternehmensteuer relevant sind, ausweiten und sich verstärkt mit vereinbarten Definitionen von Steuermisbrauch befassen.

Ein zweiter Bereich für mögliche Überlegungen ist der Bereich der Verbrauchsteuern. Veränderungen der MwSt-Sätze wirken sich zumindest kurz- und mittelfristig auf Kapital- und Handelsbewegungen aus und beeinflussen das Funktionieren des Binnenmarktes. Angesichts der Tendenz zu höheren Verbrauchsteuern könnte sich die Koordinierung von Maßnahmen zur Erhöhung der Mehrwertsteuer-Normalsätze oder die eingeschränkte Anwendung ermäßigter Mehrwertsteuersätze positiv auswirken.

Der dritte für die Koordinierung relevante Bereich ist die Umweltbesteuerung. Diesem Bereich dürfte künftig wesentliche Bedeutung zukommen. Es wäre von größtem Vorteil, wenn die Frage der Umweltbesteuerung im weiteren Kontext der Steuerkoordinierung erörtert würde, damit auch die Vorteile einer geringeren Besteuerung des Faktors Arbeit klar hervorträten.

Arbeitsgruppe Steuerpolitik

Um mehr Zusammenarbeit und mehr Koordinierung zu erreichen, müsste ein entsprechendes steuerpolitisches Diskussionsforum eingerichtet werden. Solange Steuerfragen fragmentarisch und aus rein technischen Gesichtspunkten behandelt werden, bleiben die Positionen verhärtet und führen oft in Ermangelung umfassenderer Möglichkeiten, Kompromisse zu erzielen, in eine Sackgasse. Als Ausweg daraus sollte ein Forum für einen engeren politischen Dialog zwischen der Kommission und den höchsten politischen Vertretern der Steuerbehörden der Mitgliedstaaten geschaffen werden. Eine Arbeitsgruppe Steuerpolitik unter Vorsitz des für Steuern zuständigen Kommissionsmitglieds, die sich aus den persönlichen Vertretern der Finanzminister der Mitgliedstaaten zusammensetzt, wäre das geeignetste Forum für einen strategischen Dialog über den möglichen Nutzen und die Grenzen der Zusammenarbeit und Koordinierung im Steuerwesen innerhalb des Binnenmarkts. Eine solche Arbeitsgruppe könnte die Kommission bei der Wahrnehmung ihrer Initiativfunktion wirksam unterstützen, was durch einen offenen und konstruktiven Dialog auf politischer Ebene, bei dem die Mitgliedstaaten ihre Erwartungen und Bedenken austauschen könnten, noch gefördert würde. Vorsitzender der Arbeitsgruppe Steuerpolitik, mit deren Hilfe die Kommission ihre Initiativen in voller Kenntnis der Standpunkte der Mitgliedstaaten ausrichten könnte, sollte das für Steuern zuständige Kommissionsmitglied sein. Ein Präzedenzfall dafür ist die 1996 eingesetzte Arbeitsgruppe für Steuerpolitik unter Vorsitz des zuständigen Kommissionsmitglieds, die die Zustimmung zu der Entschließung vom Dezember 1997 im ECOFIN-Rat ermöglicht hat.

Wichtigste Empfehlungen:

- ⇒ Weitere Bemühungen um den Abbau von Steuerschranken im Binnenmarkt, Modernisierung der Vorschriften für elektronische Rechnungstellung, aktualisierte Vorschriften für grenzübergreifenden Verlustausgleich, Einführung verbindlicher Streitbeilegungsmechanismen bei Doppelbesteuerung zu Lasten natürlicher Personen und Überarbeitung der Zinsbesteuerungsrichtlinie; Bemühungen um eine gemeinsame Definition der Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlagen und Fortführung der Arbeit der Gruppe Verhaltenskodex für Unternehmensbesteuerung;
- ⇒ Binnenmarktorientierte Reform der MwSt-Vorschriften;
- ⇒ Entwicklung des Bereichs Umweltsteuern im weiteren Kontext der Steuerpolitik und ihrer Auswirkung auf Wachstum und Beschäftigung;
- ⇒ Einigung auf die Einsetzung einer Arbeitsgruppe für Steuerpolitik, auf Initiative der Kommission, unter Vorsitz des für Steuern zuständigen Kommissionsmitglieds, die sich aus den persönlichen Vertretern der Finanzminister der Mitgliedstaaten zusammensetzt und als Forum für die strategische und umfassende Diskussion steuerpolitischer Fragen dient.

3.6. Wettbewerbsfähigkeit und Kohäsion: die regionale Dimension des Binnenmarkts

Die Verknüpfung zwischen der allgemeinen Wirtschafts- und Währungsintegration und der Entwicklung der Regionen ist ein roter Faden, der sich durch die verschiedenen Stufen der europäischen Integration zieht – vom Werner-Bericht bis zur Ära Delors, als die gemeinschaftliche Regionalpolitik nach ihrer Reform zu einer der wesentlichen Komponenten des Strategiepakets wurde, mit dem der Binnenmarkt wieder in den politischen Vordergrund gerückt werden sollte.

In der politischen Vision von Jacques Delors, die auf den Schlussfolgerungen des Padoa-Schioppa-Berichts über Wirtschaftlichkeit, Stabilität und Gerechtigkeit basiert, ist eine Marktintegration nur dann für alle von Nutzen, wenn sie von Maßnahmen auf EU-Ebene begleitet wird, mit denen strukturelle Ungleichgewichte auf subnationaler Ebene korrigiert werden. Diese Maßnahmen würden Randgebieten helfen, die andernfalls nicht in vollem Umfang am Binnenmarkt teilhaben könnten, und sie würden verhindern, dass die wirtschaftlich weniger entwickelten Regionen erleben müssen, wie die Kluft zwischen ihnen und den leistungsstärksten Volkswirtschaften wächst.

Im Laufe der Zeit wurde in der Kohäsionspolitik der EU der ursprüngliche Kerngedanke der „Strukturanpassung“ nuanciert und größeres Gewicht auf die zukunftsweisende Dimension gelegt, so dass nunmehr die Verwirklichung der politischen Ziele der Union und die Förderung der Entwicklung im Vordergrund stehen. Die Europa2020-Strategie der Kommission beweist, dass die Kohäsionspolitik in den übergeordneten langfristigen politischen Prioritäten der EU einen festen Platz hat und dass die Strukturfonds einer der wichtigsten Umsetzungskanäle für die strategischen Ziele sind, zu denen auch die soziale Integration gehört. Da die Diskussion über die Zukunft der europäischen Kohäsionspolitik nun in die aktive Phase übergehen wird, sollten auch Überlegungen zu einer Untersuchung der territorialen Auswirkungen der geplanten Neuordnung des Binnenmarkts angestellt werden.

Der Übergang zu einer „grünen“ und digitalen Wirtschaft, der Wandel der verarbeitenden Industrie zu Hochtechnologiesektoren und die größere Mobilität der Arbeitskräfte innerhalb der EU werden zu verschiedenen Veränderungen führen. Dadurch werden alle Regionen der Europäischen Union mit einem Mix von Chancen und Herausforderungen an ihre Anpassungsfähigkeit konfrontiert. Die Kohäsionspolitik wird auch weiterhin eine Schlüsselrolle für die Modernisierung der Infrastrukturen neuer Mitgliedstaaten – einer Voraussetzung für den Verbund im Binnenmarkt – spielen. In Anbetracht all dieser Elemente bedarf es einer eingehenden Analyse der Anforderungen eines größeren

dynamischen Binnenmarkts an die Regionalpolitik. Dabei sollte auch betrachtet werden, wie die neue Kohäsionspolitik, bei der im Interesse ihrer Wirksamkeit auf strenge Auflagen gesetzt wird, aussehen sollte, damit alle Regionen das Potenzial des Binnenmarkts voll ausschöpfen können.

Kohäsionspolitik als Instrument zur Förderung der Einhaltung der Binnenmarktvorschriften durch die Mitgliedstaaten

Da die neue Kohäsionspolitik darauf abzielt, allen Regionen und Mitgliedstaaten bei der Nutzung der Vorteile ihrer Eingliederung in den Binnenmarkt zu helfen, und da mehr Gewicht auf strengere Auflagen gelegt wird, spricht vieles dafür, dass die Hebelwirkung der finanziellen Unterstützung durch die EU auch als Anreiz zur fristgerechten Umsetzung der Binnenmarktvorschriften eingesetzt wird. Eine Möglichkeit wäre, zu Beginn des Programmplanungszeitraums eine leistungsgebundene Reserve in Höhe von z. B. 1 % des Kohäsionsbudgets für jeden Mitgliedstaat einzubehalten. Diese Reserve würde den Mitgliedstaaten dann auf der Grundlage eines objektiven Indikators für ihre Umsetzungsbilanz, wie z. B. der Notifizierungen der Maßnahmen zur Umsetzung der Binnenmarktrichtlinien, zugewiesen. Der Mitgliedstaat würde die Mittel dann für seine leistungsfähigsten Programme verwenden.

Verschärfung der Bestimmungen über Standortverlagerungen in den kohäsionspolitischen Verordnungen

In der öffentlichen Meinung ist die Sorge weitverbreitet, dass die Entscheidung von Unternehmen, ihren Standort in einen anderen Mitgliedstaat zu verlagern, durch die Aussicht auf – möglicherweise mit EU-Geldern kofinanzierte – Subventionen im Bestimmungsland beeinflusst wird. Im derzeitigen Programmplanungszeitraum wurden Vorschriften eingeführt, die eine systematische Suche nach Fördermitteln, das sogenannte „Fund-Shopping“, verhindern sollen. Diese Vorschriften haben sich nicht als uneingeschränkt wirksam erwiesen. In den kohäsionspolitischen Verordnungen für den kommenden Programmplanungszeitraum sollten die Bestimmungen über Standortverlagerungen verschärft werden, und es sollten adäquate Möglichkeiten geschaffen werden, die Verwendung von EU-Kohäsionsmitteln und die Genehmigung staatlicher Beihilfen zugunsten derselben Unternehmen zu koordinieren.

Wichtigste Empfehlungen:

- ⇒ Evaluierung der etwaigen Auswirkungen der Neuordnung des Binnenmarkts auf die Regionen in der EU;
- ⇒ Einführung einer Konditionalitätsklausel in die Strukturfonds zur Belohnung der Mitgliedstaaten, die bei der Umsetzung der Binnenmarktrichtlinien die größte Disziplin zeigen;
- ⇒ Verschärfung der Vorschriften, die die Verwendung von Strukturfondsmitteln zur Verlagerung von Betriebsstätten verbieten.

3.7. Binnenmarkt und Industriepolitik

Der Begriff ist nicht länger tabu. Die führenden Politiker Europas erörtern wieder die Vorteile und die Nachteile einer aktiven Industriepolitik. Das wiedererwachte Interesse für Industriepolitik geht Hand in Hand mit einer erneuten Aufmerksamkeit für die Bedeutung der verarbeitenden Industrie für die europäische Wirtschaft und einer allgemeinen Besorgnis angesichts der durch die Krise ausgelösten tiefgreifenden Umwälzung der europäischen Industriebasis.

In einigen Kreisen wird befürchtet, dass sich Industriepolitik und Wettbewerbsvorschriften nicht miteinander vereinbaren lassen. Jenen Kreisen zufolge könnte eine Industriepolitik in Europa nur durch eine weniger strenge Durchsetzung der Wettbewerbsregeln bzw. eine Lockerung der Beihilfenvorschriften entstehen. Eine solide Wettbewerbs- und Beihilfepolitik und eine fundierte Industriepolitik schließen einander nicht aus. Im Gegenteil – Wettbewerb ist unerlässlich für die Vielfalt, die Wettbewerbsvorteile und die Produktivitätsgewinne, die der Nährboden für Wachstum und Innovation sind.

Fusionskontrolle: kein Hindernis für industriepolitische Bestrebungen, aber es bedarf einheitlicher Ansätze

Die EU braucht eine Industriepolitik, die ihren Wettbewerbsregeln nicht entgegensteht, sondern darauf aufbaut. Die Wettbewerbsregeln stehen dem Streben europäischer Unternehmen nach den besten Rahmenbedingungen für ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit mit Sicherheit nicht im Wege. Die europäischen Wettbewerbsregeln haben die Entstehung zahlreicher europäischer Spitzenunternehmen von EADS bis hin zu AirFrance-KLM, um nur zwei zu nennen, und selbst nationaler Spitzenunternehmen nicht verhindert. Selbst wenn die europäischen Regeln weniger streng gewesen wären, so wären die Zusammenschlüsse unter die Zuständigkeit der US-amerikanischen oder japanischen Wettbewerbsbehörden gefallen und ohnehin nicht zustande gekommen. Europa braucht europäische Spitzenunternehmen, die auf ihren eigenen Errungenschaften aufbauen und mit ihren eigenen Leistungen im globalen Wettbewerb bestehen können. Nationale Strategien zur Förderung nationaler Spitzenunternehmen würden zu Veto-Koalitionen führen, die den Binnenmarkt lähmen und sein Potenzial als Antriebskraft für industrielle Innovation und strukturellen Wandel mindern würden. Um europäische und nicht nationale Spitzenunternehmen aufzubauen, sind Fusionskontrollmechanismen unerlässlich. Aus diesem Grund ist eine größere Annäherung bei den materiellen Prüfungen in Fusionsfällen und der Überprüfung auf nationaler Ebene von Interesse. Um gleiche Ausgangsbedingungen zu gewährleisten, damit nationale ordnungspolitische

Bedenken bei grenzübergreifenden Fusionen nicht zum Tragen kommen, und die Behandlung von Fusionen über eine einzige Anlaufstelle zu ermöglichen, damit parallele Überprüfungen durch nationale Wettbewerbsbehörden vermieden werden, müssten die nationalen Wettbewerbsbehörden in den Fällen, in denen eine Fusion grenzübergreifende Auswirkungen hat, die materiellen EU-Fusionskontrollvorschriften auch auf nationaler Ebene anwenden. Gleichzeitig sollte auch die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Wettbewerbsbehörden verbessert werden, damit eine verfahrenstechnische und inhaltliche Konvergenz sowohl zwischen ihnen als auch mit der EU-Ebene gewährleistet ist. Eine radikalere Option wäre die Überarbeitung der Fusionskontrollmechanismen für die Verweisung von Fällen. Dies würde das Ende der sogenannten „Zwei-Drittel-Regel“ bedeuten, die besagt, dass Fusionen, die zwar für eine Prüfung nach der EU-Fusionskontrollverordnung in Frage kämen, dennoch von den nationalen Wettbewerbsbehörden bearbeitet werden, wenn mehr als zwei Drittel des Umsatzes der beteiligten Unternehmen in demselben Mitgliedstaat erwirtschaftet werden. Dies wäre von Vorteil, weil Fusionen in wichtigen Bereichen der EU-Wirtschaft einheitlicher behandelt würden.

Gute Gründe für die Kontrolle staatlicher Beihilfen

Fusionskontrolle wird in der ganzen Welt betrieben, die strenge Kontrolle staatlicher Beihilfen ist hingegen ein europäisches „Unikum“. Sollte Europa denn eine sehr viel entspanntere Haltung gegenüber öffentlichen Subventionen auf nationaler Ebene einnehmen? Weil Europa strengere Beihilfenvorschriften anwendet als seine wichtigsten Konkurrenten – so die Argumentation –, haben außerhalb von Europa ansässige Unternehmen mehr Möglichkeiten zur Steigerung ihrer Wettbewerbsfähigkeit und außereuropäische Länder gewinnen für in Europa ansässige Unternehmen an Attraktivität. Diese Argumentation ist normativ schwach und beruht nicht auf Fakten.

Normativ spricht für strenge Beihilferegeln, dass die EU kein Staat ist, sondern ein supranationales System, das sich über eine Vielzahl nationaler Systeme erstreckt. Die Beihilfekontrolle ist ein wesentliches Instrument, mit dem der Binnenmarkt offen, integriert und wettbewerbsfähig erhalten wird. Würden die Mitgliedstaaten einen Wettlauf um die Förderung ihrer jeweiligen Unternehmen veranstalten, so würde dies zu Störungen im Binnenmarkt führen, weil die reicheren Mitgliedstaaten die kleineren Mitgliedstaaten ausstechen würden. Dabei würden in großem Umfang öffentliche Mittel in unrentablen Investitionen gebunden.

Es trifft auch nicht zu, dass die EU-Beihilfenvorschriften staatliche Interventionen an sich verhindern. Sie bilden einen Rahmen, der staatliche Beihilfen so kanalisiert, dass allgemeine ordnungspolitische Ziele unterstützt

und Fälle von Marktversagen behoben werden. In der EU wird nicht weniger für die Unterstützung von Unternehmen aufgewendet als in anderen Rechtsordnungen. Unabhängige Studien zeigen, dass die Beihilfen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit in Frankreich 0,34 %, in Deutschland 0,43 %, in Japan 0,35 % und in den USA 0,24 % des BIP ausmachen. Selbst im Bereich Forschung, Entwicklung und Innovation (FuEuI) bewegt sich die öffentliche Förderung in Europa, Japan und den USA auf sehr ähnlichen Niveaus. Die überwiegende Mehrheit der in den USA, Japan, China und Südkorea gewährten FuEuI-Beihilfen wären auch nach dem geltenden FuEuI-Rahmen der EU zulässig. Das Argument, dass Europa wegen der Beihilfekontrolle für ausländische Investoren weniger attraktiv ist, entspricht nicht den Fakten. Die EU war während fast der gesamten letzten zwanzig Jahre der größte Empfänger ausländischer Direktinvestitionen. Sowohl der Anteil ausländischer Direktinvestitionen am BIP als auch die Zahl der ausländischen Beihilfevorhaben, die zur Vorabprüfung durch die Kommission nach dem multisektoralen Gemeinschaftsrahmen und den Leitlinien für Regionalbeihilfen angemeldet werden, weisen einen Aufwärtstrend auf. Und Investitionsbeihilfen können zwar Entscheidungen über Standortverlagerungen innerhalb von Europa beeinflussen, aber wohl kaum von der EU in andere Rechtsordnungen wie die USA, Japan, China oder Südkorea. Die Unterschiede zwischen den Inputpreisen sind so hoch, dass eine Lockerung der Beihilfavorschriften keine Auswirkungen auf Standortentscheidungen hätte, sondern eher Alternativkosten bedeuten würde.

Fortschritte bei der Formulierung einer neuen Industriepolitik

Die EU sollte daher darauf vertrauen, dass der Binnenmarkt ihre erste und ihre beste Industriepolitik ist. Dennoch, wie in allen Strategiepapieren seit der Mitteilung zur Industriepolitik von 2002 in Erinnerung gerufen, kann die Dynamik eines paneuropäischen Marktes am besten genutzt werden, wenn sie von einer weit vorausschauenden Industriepolitik begleitet wird. Dies ist gleichzeitig Beweggrund und Zielvorgabe für die Konzipierung aktiver, umsichtiger und wirksamer Maßnahmen zur Förderung von Unternehmen und Unternehmertum. Dabei sollten alle Synergien zwischen Wettbewerbs- und Industriepolitik genutzt und sämtliche regulatorischen und politischen Instrumente flexibel gehandhabt werden. Europa 2020 umreißt die Konturen einer solchen modernen Industriepolitik, die horizontale Merkmale und die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit von Sektoren, ob sie nun die Globalisierung zu spüren bekommen oder aber vor dem Übergang zur „grünen“ und digitalen Wirtschaft stehen, in sich vereint. Es herrscht ferner Einigkeit darüber, dass ein Tätigwerden der EU einige vertikale Elemente aufweisen sollte, die dazu beitragen, dass der Schwerpunkt nationaler Strategien auf ausgewählten vielversprechenden Sektoren wie Energie, innovative Industrien

und umweltfreundlichen Kraftfahrzeugen liegt, ohne die Bedürfnisse der verarbeitenden Industrien zu vergessen. Die EU sollte die Formulierung ihrer neuen, aktiven Industriepolitik in Ergänzung zur Neubelebung des Binnenmarktkonzepts vorantreiben.

Wichtigste Empfehlungen:

- ⇒ Neufassung der Fusionskontrollverordnung mit Abschaffung der sogenannten „Zwei-Drittel-Regel“;
- ⇒ Entwicklung einer neuen Herangehensweise an die Industriepolitik, die auf einem gegenseitig vorteilhaften Verhältnis zum Binnenmarkt und zu den Wettbewerbsregeln aufbaut.

3.8. Offen, aber nicht wehrlos: die externe Dimension des Binnenmarkts

Offenheit für weltweiten Handel und weltweite Investitionen ist für den langfristigen Wohlstand Europas von entscheidender Bedeutung. Die europäische Wirtschaft war 2006 mit einem Anteil von 36 % an den ausländischen Direktinvestitionen (FDI) weltweit führend im FDI-„Export“ und mit einem Anteil von 16,2 % an den Ausfuhren weltweit führend im Warenexport. Die Entstehung globaler Wertschöpfungsketten und die räumliche Aufsplitterung der Produktionsprozesse haben eine immer stärkere Verflechtung der Volkswirtschaften der EU mit der übrigen Welt und insbesondere mit den Volkswirtschaften der Schwellenländer zur Folge. 65 % der in die EU eingeführten Waren werden zur Herstellung von Produkten der EU verwendet.

Dennoch betrachtet Europa die externe Dimension seines Binnenmarkts mit zwiespältigen Gefühlen. Die Mitgliedstaaten und die EU-Unternehmen wissen sehr genau, welche enormen Vorteile ein EU-weiter Binnenmarkt auf globaler Ebene mit sich bringt: Er macht die EU zu einem äußerst attraktiven Standort für ausländische Investitionen und stärkt ihre Position in Marktzugangsverhandlungen mit Handelspartnern. Er schafft ein Wettbewerbsumfeld, das der EU-Wirtschaft die Expansion ins Ausland ermöglicht.

Gleichzeitig ist aber auch der Eindruck weit verbreitet, dass für die europäischen Unternehmen strenge Beihilfevorschriften gelten, während ihre außereuropäischen Wettbewerber verschiedene Formen staatlicher Unterstützung mit weniger Kontrollen in Anspruch nehmen können. Europäische Unternehmen in Branchen wie Schiffbau, Luft- und Raumfahrt oder Halbleiterindustrie beklagen sich oft, wegen der Beschränkungen zu Hause hätten sie im globalen Wettbewerb Nachteile gegenüber weniger eingeschränkten Wettbewerbern. Unlauterer Wettbewerb trägt zusätzlich dazu bei, dass sich Unternehmen auf ausländischen Märkten benachteiligt fühlen. Die Vergabe von Subventionen ist weniger transparent und die öffentliche Beschaffung mehr auf die Vergabe von Aufträgen im eigenen Land ausgerichtet als in Europa. Die Rechte des geistigen Eigentums werden ebenfalls als problematischer Bereich angesehen. Auch der Anstieg staatlich finanzierter Investitionen verstärkt die Befürchtung, dass es ausländischen Unternehmen zu leicht gemacht wird, europäische Vermögenswerte in liberalisierten Sektoren aufzukaufen.

Um den Zwiespalt der Gefühle gegenüber den Auswirkungen des Binnenmarkts auf die Stellung der EU auf dem Weltmarkt zu überwinden, muss Europa die Maßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit seiner Unternehmen und die Anstrengungen zur weltweiten Angleichung der Rahmenbedingungen für

den Wettbewerb besser aufeinander abstimmen. Die gemeinsame Handelspolitik gibt der EU die für wirksames Handeln auf der Weltbühne erforderlichen Befugnisse und Instrumente an die Hand. Europa sollte diese Instrumente zur aktiven, entschlossenen Verfolgung und Förderung seiner Interessen gegenüber seinen Handelspartnern nutzen, um den Marktzugang zu gewährleisten und um die Konvergenz im Regulierungsbereich zu fördern.

Förderung der Konvergenz im Regulierungsbereich und der Transparenz der Beihilfepolitik auf globaler Ebene

In der Mitteilung „Das globale Europa“ von 2006 heißt es ausdrücklich, dass die Ablehnung von Protektionismus innerhalb des Binnenmarkts Hand in Hand mit aktiven Bemühungen um offene Märkte und gleiche Rahmenbedingungen für den Handel gehen muss. In der Praxis ist dies leider nicht geschehen. Europa sollte mehr Mittel und mehr politisches Kapital einsetzen, um auf die Beseitigung von jenseits der Grenzen liegenden Hindernissen zu drängen, von technischen Normen bis hin zu Rechten des geistigen Eigentums, vor allem aber Subventionen. Es muss mehr für größere Transparenz und die Stärkung der internationalen Vorschriften für Subventionen getan werden, sowohl auf multilateraler Ebene als auch in bilateralen und regionalen Übereinkünften. Die EU darf ihrer Wirtschaft nicht den Eindruck vermitteln, dass sie die einzige Weltregion bleiben wird, in der Wettbewerbs- und Beihilfenvorschriften konsequent angewendet werden. Die weltweite Diskussion über den Ausweg aus der Krise bietet hier eine Chance, die nicht vertan werden sollte.

Frankreich führt 2011 den Vorsitz in der G 20. Dies bietet die Gelegenheit, diese Frage auf die Tagesordnung zu setzen und den Anstoß zu einer globalen Debatte zu geben. Europa sollte auch auf mehr Aktivität auf WTO-Ebene drängen, auf der die Handelspartner der EU ihre Anmelde- und Transparenzpflichten noch nicht optimal erfüllen. In der OECD sollte Europa die Subventionsdebatte anführen und auf die Entwicklung eines Verhaltenskodex und gemeinsamer Leitlinien drängen. Das Potenzial des Transatlantischen Wirtschaftsrats sollte voll ausgeschöpft werden, um die Konvergenz mit den USA und Kanada zu fördern.

Gleichzeitig sollte sich Europa stärker darum bemühen, Subventions- und Regulierungsfragen zum Gegenstand bilateraler Verhandlungen zu machen. Bestimmungen über Subventionen gibt es in allen Freihandelsabkommen, sie haben jedoch keine Schlagkraft und werden in der Praxis selten angewendet. Mit dem vor kurzem geschlossenen Freihandelsabkommen mit Korea wurde ein neuer Ansatz eingeführt. Es enthält WTO-plus-Bestimmungen über Subventionen, die auf der Grundlage eines Informationsaustausches und eines regelmäßigen Dialogs zur Behandlung möglicher Konflikte besseren Schutz vor

unfairen Subventionen bieten werden. Die EU sollte um Aufnahme ähnlicher Bestimmungen in die zurzeit ausgehandelten Freihandelsabkommen ersuchen, beginnend mit Indien, dem ASEAN, Zentralamerika, Kanada und der Ukraine. Europa sollte auch darauf drängen, dass die Handelspartner ihre Beschaffungsmärkte stärker öffnen, und dafür sorgen, dass der hierzu auf internationaler Ebene eingegangenen Verpflichtung in vollem Umfang nachgekommen wird. Unter Berücksichtigung der vergleichsweise größeren Offenheit der Beschaffungsmärkte der EU sollte geprüft werden, wie die Position der EU in internationalen Verhandlungen über das öffentliche Beschaffungswesen gestärkt werden kann.

Zur Bekämpfung unlauteren Steuerwettbewerbs sollte die EU auf den Arbeiten der G 20 zum verantwortungsvollen Handeln im Steuerwesen aufbauen und sich konsequenter darum bemühen, dass eine Bestimmung über die drei Grundsätze verantwortungsvollen Handelns im Steuerwesen in internationale Übereinkünfte aufgenommen wird.

Gestaltung der globalen Wettbewerbsbedingungen durch vorausschauende Regulierung und Normung

Europa sollte stärker darauf achten, bei der Ausarbeitung neuer Rechtsvorschriften der internationalen Dimension Rechnung zu tragen, damit die Konvergenz auf globaler Ebene erleichtert wird und Unternehmen beim Eintritt in ausländische Märkte weniger Hindernisse überwinden müssen. Gegebenenfalls sollte in der Folgenabschätzung für Gesetzgebungsvorschläge auf die Regulierungslösungen hingewiesen werden, die in den Rechtsordnungen der wichtigsten Handelspartner gefunden wurden.

Und schließlich sollte Europa offensiv EU-weite Normen für innovative Produkte und Technologien festsetzen, zum Beispiel im Bereich der emissionsarmen Wirtschaft und für Informations- und Kommunikationsdienste und -technologien. EU-Normen zu exportieren, dürfte zwar schwierig sein, ihr Bestehen könnte Europa aber die Möglichkeit eröffnen, stärker auf internationaler Ebene Einfluss auf bestimmte Entwicklungen zu nehmen.

Eine neue EU-Politik für ausländische Direktinvestitionen

Investitionen haben einen immer größeren Anteil am globalen Handel. Sie nehmen einen wichtigen Platz in den von den Mitgliedstaaten geschlossenen bilateralen Abkommen ein. Mit dem Vertrag von Lissabon sind ausländische Direktinvestitionen in die Handelspolitik, die unter die ausschließliche Zuständigkeit der EU fällt, einbezogen worden. Die EU sollte schnell handeln

und eine neue umfassende Investitionspolitik entwickeln, die Unternehmen und Investoren gleichermaßen dient.

Wichtigste Empfehlungen:

- ⇒ eine proaktive Agenda für den Marktzugang im Rahmen der G 20 und anderer multilateraler Gremien fördern;
- ⇒ auf die Aufnahme von Bestimmungen über Subventionen in bilaterale Außenhandelsabkommen drängen;
- ⇒ auf eine stärkere Öffnung der Beschaffungsmärkte drängen, vor allem in den BRIC-Staaten.

KAPITEL 4

DURCHSETZUNG EINES STARKEN BINNENMARKTS

4.1. Regulierung des Binnenmarktes, "ma non troppo"¹³

Der Gemeinsame Besitzstand umfasst derzeit 1521 Richtlinien und 976 Verordnungen zu verschiedenen Bereichen der Binnenmarktpolitik. Eine Maßnahme zur Vertiefung des Binnenmarktes wird daher aller Wahrscheinlichkeit nach nicht zu einer neuen Welle von Verordnungen und Richtlinien führen, wie dies infolge des Weißbuchs von 1985 geschah. Überdies enthält die EU-Agenda für eine bessere Rechtsetzung strenge Vorgaben für die Ausarbeitung neuer Rechtsvorschriften. Hierbei stellt sich jedoch die Frage, welche Formen der Regulierung und welche Methode der Politikentwicklung für eine Regulierung des Binnenmarkts am besten geeignet sind.

Bislang werden 80 % der Binnenmarktvorschriften durch Richtlinien geregelt. Diese haben den Vorteil, dass die Vorschriften besser an lokale Präferenzen und Gegebenheiten angepasst werden können. Von Nachteil sind die zeitliche Verzögerung zwischen der Verabschiedung auf EU-Ebene und der Umsetzung vor Ort sowie die Gefahr einer Nichtumsetzung oder „Übererfüllung“ („Gold-Plating-Effekt“) auf nationaler Ebene. Die aktuelle Debatte über eine Regulierung im Bereich der Finanzdienstleistungen verdeutlicht die Vorteile eines einheitlichen europäischen Rechtsrahmens. Es besteht somit eine zunehmende Tendenz, dass Verordnungen als rechtstechnisches Mittel zur Regulierung des Binnenmarkts gegenüber Richtlinien der Vorzug gegeben wird. Regulierung schafft Klarheit, Vorhersehbarkeit und Effizienz. Sie bietet Bürgern wie Unternehmen gleiche Ausgangsbedingungen sowie mehr Potenzial für private Rechtsdurchsetzung. Regulierung ist jedoch kein Allheilmittel. Verordnungen sind nur dann ein geeignetes Instrument, wenn wesentliche rechtliche Vorbedingungen erfüllt sind. Sie kann auch nicht zu mehr Effizienz führen, wenn die Debatte, die auf nationaler Ebene zum Zeitpunkt der Umsetzung geführt worden wäre, auf europäischer Ebene zum Zeitpunkt der Annahme durch Rat und Parlament stattfindet.

Eine Harmonisierung durch Verordnungen gelingt dann am besten, wenn neue Bereiche völlig neu geregelt werden, und sie erfolgt leichter, wenn die betroffenen Bereiche eine eingeschränkte Interaktion zwischen EU-Recht und nationalen Systemen erlauben. In anderen Fällen, in denen eine Harmonisierung von vornherein nicht möglich ist, könnte ein EU-weiter Rechtsrahmen („28. Regime“) als Alternative zu nationalen Vorschriften, ohne diese jedoch zu ersetzen, in Erwägung gezogen werden. Diese Regelung bietet Unternehmen und Bürgern für ihre Tätigkeit im Binnenmarkt mehr Möglichkeiten. Wenn sie vorwiegend im Binnenmarkt tätig sind, können sie sich für einen standardisierten und einheitlichen Rechtsrahmen entscheiden, der in allen

¹³ „doch nicht zu sehr“.

Mitgliedstaaten gültig ist. Wenn sie vorwiegend auf nationaler Ebene tätig sind, gelten für sie die nationalen Vorschriften. Dieses Modell hat den weiteren Vorteil, dass es eine Grundlage und einen Anreiz für eine Annäherung der nationalen Systeme schafft. Bislang wurde das „28. Regime“ selten als Alternative genutzt (Statut der Europäischen Gesellschaft). Es sollte in Bezug auf im Ausland tätige Arbeitnehmer oder Geschäftsverträge eingehender geprüft werden, da mithilfe eines Bezugsrahmens für Geschäftsverträge Hindernisse im grenzüberschreitenden Geschäftsverkehr ausgeräumt werden könnten.

Bei einer „Intelligenten Rechtsetzung“ sind Methoden der Politikentwicklung ebenso wichtig wie Rechtsetzungstechniken. Intelligente Rechtsetzung bedeutet, dass ausschlaggebende Faktoren hinreichend berücksichtigt wurden und ihre etwaigen Folgen für die Wirtschaft, das soziale Umfeld und die Umwelt genau bekannt sind. Das Engagement für eine bessere Rechtsetzung sollte fortgesetzt werden. Folgenabschätzungen und eine Befragung der Beteiligten bringen eindeutige Vorteile im Bereich der Qualität der Rechtsetzung, der Transparenz und der Rechenschaftspflicht. Hierbei handelt es sich um Schlüsselmerkmale für eine effiziente Reform der Binnenmarktpolitik. Die soziale Dimension sollte stärkere Beachtung finden, indem der Verpflichtung zu echten „sozialen Folgenabschätzungen“, die auf der Entwicklung präziserer Methoden und auf umfassenderen statistischen Daten beruhen, nachgekommen wird. Ein breiter und gleicher Zugang für alle Kategorien von Beteiligten ist ein entscheidendes Element, um einen echten demokratischen und ordnungsgemäßen Gesetzgebungsprozess zu gewährleisten. Ein positiver Aspekt des EU-Systems besteht darin, dass es im Gegensatz zu vielen nationalen Systemen seltener zu einer Vereinnahmung und Beeinflussung von Rechtsvorschriften kommt. Daran sollte sich nichts ändern. Das Register der Interessenvertreter ist hierbei ein Fortschritt. Ferner sollte die Kommission sicherstellen, dass alle Interessenverbände an ihren Arbeitsgruppen und Ausschüssen teilnehmen können, insbesondere diejenigen, die die Interessen der Allgemeinheit vertreten, wie Umwelt- und Verbraucherbände. Alle Ausschüsse und Arbeitsgruppen sollten in einem offen zugänglichen Verzeichnis eingetragen sein. Die Kommission sollte erforderlichenfalls ihre Anzahl überprüfen, da eine Vielzahl von Ausschüssen konsequentes politisches Handeln und möglicherweise auch die volle Einbeziehung derjenigen Organisationen der Zivilgesellschaft behindert, die nur über wenige Mitarbeiter und eingeschränkte Ressourcen verfügen.

Eine Schwerpunktverlagerung von politischen Maßnahmen in einzelnen Bereichen auf gesamte Politikbereiche sowie von einer Ex-ante-Folgenabschätzung auf eine Ex-post-Bewertung darüber, was in einem bestimmten Bereich funktioniert und was nicht, kann sich auf die Binnenmarktvorschriften positiv auswirken. Seit der Überprüfung der

Binnenmarktpolitik 2007 wurde die Möglichkeit, Marktbeobachtung als ein Instrument einzusetzen, mit dem der Regulierungsbedarf anhand einer umfassenden Analyse über das Funktionieren von Märkten durch die gesamte Lieferkette hindurch ermittelt wird, stärker berücksichtigt. Bei der ersten Anwendung hat sich diese Methode als geeignet erwiesen, allerdings birgt sie auch ihre eigenen Herausforderungen. Eine Marktbeobachtung ist mit einem hohen Zeit- und Ressourcenaufwand verbunden, erfordert eine genaue Schwerpunktsetzung und einen festgelegten Anwendungsbereich. Sie sollte als Werkzeug dienen, mit dem einige ausgewählte und für weitere Maßnahmen vorrangige Bereiche geprüft werden. Hierbei könnte nicht nur in etablierten Bereichen, in denen Engpässe und Marktversagen festgestellt werden, sondern auch in neuen oder aufstrebenden Marktsektoren untersucht werden, ob die EU beitragen kann, dass sie ihr Wachstumspotenzial voll entfalten. Die Verbraucherdimension und die Bewertung des Umsetzungsstandes von EU-Vorschriften sind integrale Bestandteile der Marktüberwachung.

Funktionierende Märkte erfordern wirksame Vorschriften, die die richtigen Anreize für wirtschaftliche Tätigkeit schaffen. Intelligente Rechtsetzung bedeutet somit eine qualitativ hochwertige Rechtsetzung, aber auch eine Rechtsetzung, die Unternehmen wie Bürgern keine unnötigen Verwaltungslasten aufbürdet und auch nicht mit hohen Kosten verbunden ist. Weitere entschlossene Maßnahmen zur Vereinfachung sowie zur Verringerung des Verwaltungsaufwands tragen entscheidend zur Verbesserung der Chancen für KMU und Unternehmen im Kampf gegen die Wirtschaftskrise bei. Letztlich wird dadurch auch der negative Eindruck ausgeräumt, dass der Binnenmarkt mit zu detaillierten und unnötigen Vorschriften gleichzusetzen ist. Die Kommission sollte alles dafür tun, damit die Verwaltungskosten wie geplant bis 2012 um 25 % reduziert werden können. Die Mitgliedstaaten sollten gleichermaßen dazu verpflichtet werden, durch die Ergänzung von EU-Vorschriften („Gold-Plating“) keine zusätzlichen Verwaltungslasten zu schaffen.

Wichtigste Empfehlungen:

- ⇒ Verordnungen sollten Richtlinien möglichst vorgezogen werden;
- ⇒ gegebenenfalls ist das „28. Regime“ als Ad-hoc-Lösung anzuwenden.

4.2. Stärkung der Rechtsdurchsetzung

Der Binnenmarkt ist ein auf Rechtsvorschriften beruhendes Gebilde. Es ist daher wichtig, dass Mitgliedstaaten ihre Verpflichtung zur zeitgerechten Umsetzung und korrekten Anwendung der von ihnen vereinbarten Vorschriften ernst nehmen.

Aus dem letzten Binnenmarktanzeiger der Kommission geht hervor, dass mit 0,7 % das bislang niedrigste durchschnittliche Umsetzungsdefizit innerhalb der EU verzeichnet wurde; es liegt sogar unter dem von den Staats- und Regierungschefs festgesetzten Zielwert von 1 %. Bei genauerem Hinsehen wird allerdings deutlich, dass dieses Defizit ebenso beständig wie besorgniserregend ist.

Der Binnenmarkt ist immer noch sehr uneinheitlich. Ende 2009 hatten 74 Binnenmarkt Richtlinien aufgrund fehlender nationaler Umsetzungsmaßnahmen in einem oder mehreren Mitgliedstaaten noch nicht ihre volle Wirkung innerhalb der gesamten EU entfalten können. Der Binnenmarkt ist also ein Motor, der nur zu 95 % ausgelastet ist. Ferner haben die Mitgliedstaaten eine ziemlich entspannte Haltung gegenüber Umsetzungsfristen. Die Annahme von Durchführungsbestimmungen erfolgt im Durchschnitt neun Monate nach Fristablauf. Bei 16 Richtlinien benötigten einige Mitgliedstaaten sogar über zwei Jahre. Insgesamt werden 55 % der EU-Richtlinien nicht fristgerecht umgesetzt. Auch die zeitgerechte und ordnungsgemäße Umsetzung der Binnenmarktvorschriften schließt eine uneinheitliche Umsetzung nicht aus. Die Nicht-Umsetzung bzw. nicht korrekte Umsetzung in den letzten Jahren ergeben zusammen ein durchschnittliches Umsetzungsdefizit zwischen 1,5 % und 1,8 %. Auch bei den Verstößen ist die Bilanz eher bescheiden. Ende 2009 gab es 1206 offene Verfahren. Auch wenn die Zahl der Verstöße im Laufe der Jahre stabil geblieben ist, nimmt die Beilegung der Fälle mehr Zeit in Anspruch: 28 Monate in den 15 alten EU-Mitgliedstaaten und 16 in den 12 neuen EU-Mitgliedstaaten. Ein Fünftel der Fälle wird erst nach Ablauf von über drei Jahren beigelegt bzw. vor Gericht gebracht. Auch die Anwendung der Verordnungen kann sich in der Praxis als problematisch erweisen. Es hat sich gezeigt, dass die Anwendung in den Mitgliedstaaten sich oft wesentlich von den Vorschriften, wie sie auf EU-Ebene erlassen wurden, unterscheidet. Durch dieses „Geflecht an Vorschriften“ droht der Binnenmarkt an Glaubwürdigkeit und Ansehen zu verlieren.

Paradoxerweise gehören die zwölf Mitgliedstaaten, die mit der Umsetzung am stärksten in Verzug sind, der Euro-Zone an. Die Mitglieder der Euro-Zone stehen auch an oberster Stelle auf der Liste für die noch nicht umgesetzten oder nicht ordnungsgemäß umgesetzten Richtlinien. Dass die Mehrheit der geforderten nationalen Umsetzungsmaßnahmen aussteht, ist nicht nur ein

Problem für die rechtliche Kohärenz und Transparenz des Systems. Eine verspätete Umsetzung schadet der Effizienz von Rechtsvorschriften. Im Durchschnitt schneiden hier die Mitglieder der Euro-Zone erneut sehr viel schlechter ab als Länder, die nicht der Euro-Zone angehören. Bei den Vertragsverletzungsverfahren verhält es sich ähnlich.

Bei einer politischen Neuausrichtung auf den Binnenmarkt gibt es gute Gründe dafür, die Rechtsdurchsetzung sehr ernst zu nehmen. Problematisch ist hierbei, dass sich im Binnenmarkt derzeit Erfolge und Misserfolge sowie Neuerungen und alte Probleme abwechseln. Die Kommission hat im Rahmen ihrer Agenda für eine bessere Rechtsetzung der korrekten Anwendung von EU-Gesetzen Vorrang eingeräumt. Vorbeugende Maßnahmen wurden in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten intensiviert. Das Vertragsverletzungsverfahren wurde effizienter und zielgerichteter eingesetzt. Auf Druck des Europäischen Parlaments und des Bürgerbeauftragten wurden Verfahrensgarantien eingeführt, etwa durch ein System für den Umgang mit Beschwerden (CHAP – complaints handling system). Ferner gibt es neue Werkzeuge, die eine informelle Problemlösung mithilfe sehr erfolgreicher Mechanismen (z. B. SOLVIT und EU-Pilotprojekt) erleichtern sollen. Dennoch funktioniert das Rechtsdurchsetzungssystem annähernd gleich wie in den letzten Jahren, für viele alles andere als zufriedenstellend.

Die unangenehme Wahrheit ist, dass das dezentralisierte System, in dem die Mitgliedstaaten für die Umsetzung von EU-Recht verantwortlich sind und die Kommission ihre Maßnahmen überwacht, viele Vorteile bringt, doch eine vollständige und einheitliche Einhaltung nicht gewährleistet werden kann. Private Rechtsdurchsetzung ist ein zusätzliches Mittel, das jedoch auch Einschränkungen birgt. Gleichzeitig ist es weder möglich noch wünschenswert, den Binnenmarkt nur von Brüssel aus zu überwachen. Als Abhilfe gegen dieses suboptimale Rechtssystem müssen die Rechtsdurchsetzung im Wege des Vertragsverletzungsverfahrens und die private Rechtsdurchsetzung gleichermaßen gestärkt werden. Gleichzeitig soll entschlossen geprüft werden, wie ein neuer Ansatz angewandt werden kann, der auf netzgestützter Governance und Partnerschaft gründet. Dieser könnte am besten bei der alternativen Streitbeilegung zur Anwendung kommen sowie bei der Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den nationalen Verwaltungen. Oberstes Ziel wäre die Ausarbeitung eines umfassenden Rechtsschutzsystems, in dem Vertragsverletzungsverfahren, informelle Problemlösungsmechanismen und private Rechtsdurchsetzung durch nationale Gerichte ein einheitliches Netz an Abhilfemaßnahmen bei Verstößen gegen EU-Recht bilden. Nötig ist ein vereinter Druck auf die Akteure, die Vorschriften einzuhalten, wobei geeignete Verbindungen zwischen diesen Mechanismen bestehen und die einzelnen Elemente des Rechtssystems sich gegenseitig ergänzen sollen.

Proaktive Rechtsdurchsetzung

Das Vertragsverletzungsverfahren ist das zentrale und entscheidende Werkzeug, um eine wirksame Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften sicherzustellen. Die Kommission hat vor dem Hintergrund eines vielfältigeren und erweiterten Europas der Vertragsverletzungspolitik Priorität eingeräumt. Auf der Grundlage der 2007 eingeführten Strategie konnten in vielen Bereichen entscheidende Fortschritte verzeichnet werden. Die Kommission muss Vertragsverletzungsverfahren entschlossener einsetzen. Auch in Fällen, in denen Mitgliedstaaten konkret Gefahr laufen, dass gegen sie Zwangsmaßnahmen verhängt werden, nämlich bei Klagen der Kommission wegen Nichtbefolgung früherer Gerichtsurteile und Kommissionsbeschlüsse über das Verbot staatlicher Beihilfen und die Rückforderung bereits gezahlter Beträge. Bei einer Konfrontation mit den Mitgliedstaaten könnten Spannungen aufkommen und der politische Preis könnte hoch sein, doch eine objektive Rechtsdurchsetzung liegt langfristig im Interesse aller Mitgliedstaaten. Die Rechtsdurchsetzungsmaßnahmen seitens der Kommission sollten nicht von politischen Erwägungen beeinflusst werden, und ihre „Abgrenzung“ von politischer Einflussnahme sollte durch geeignete Verfahren und Zuständigkeiten sichergestellt werden.

Vertragsverletzungsverfahren, insbesondere wegen Nichtumsetzung, sollten rascher abgewickelt werden. Die Kommission sollte eine politische Verpflichtung eingehen und die Verfahrensdauer für Fälle, in denen keine Umsetzungsmaßnahmen mitgeteilt wurden, auf höchstens sechs Monate (derzeit durchschnittlich 14 Monate) und in allen anderen Fällen nach Artikel 260 AEUV auf zwölf Monate (von 26 Monaten) verringern. Nach Fristablauf entscheidet die Kommission, ob der Fall vor Gericht geht oder geschlossen wird. Die Einhaltung dieser Frist wird durch eine regelmäßige interne Überprüfung sichergestellt. Die Kriterien für die Auswahl prioritärer Fälle sollten noch klarer definiert werden, und im Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts ist angemessen über ihre Anwendung zu berichten. Anstehende und langwierige Verfahren sollten endgültig beendet werden.

Langfristig gesehen sollte geprüft werden, ob die Befugnisse der Kommission bei Vertragsverletzungsverfahren nicht auf die Befugnisse im Bereich der Wettbewerbspolitik abgestimmt werden sollten. Wenn die Kommission einen Verstoß festgestellt hat, sollte der betroffene Mitgliedstaat durch den Beschluss zur unverzüglichen Einhaltung verpflichtet sein, unbeschadet seines Rechts, vor dem Europäischen Gerichtshof Beschwerde einzulegen. Verstärkte Rechtsdurchsetzungsbefugnisse sind durch geeignete administrative Garantien für Mitgliedstaaten und Privatpersonen auszugleichen.

Um gleiche Bedingungen im Binnenmarkt zu schaffen, müssen die Instrumente, mit denen die Kommission prüft, ob sich die Mitgliedstaaten an die Beihilfavorschriften halten, überarbeitet und gestärkt werden. Die derzeitigen Beihilfavorschriften sind noch lange nicht so ausgereift wie die bestehenden Vorschriften im Bereich Fusions- und Kartellrecht. Eine Änderung der aktuellen Verfahrensverordnung könnte eine Reform und Überarbeitung der Ermittlungsmethoden im Bereich der staatlichen Beihilfen bewirken.

Wichtigste Empfehlungen:

- ⇒ Festsetzung einer Frist für die durchschnittliche Dauer von Vertragsverletzungsverfahren (sechs Monaten bei Verfahren wegen Nichtmitteilung und zwölf Monate bei anderen Vertragsverletzungsverfahren);
- ⇒ Untersuchung der Möglichkeiten für eine Anpassung der Befugnisse der Kommission zur Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens an die Befugnisse im Wettbewerbsbereich;
- ⇒ Änderung der Verfahrensverordnung für staatliche Beihilfen mit dem Ziel, das Verfahren zu reformieren und die Ermittlungsbefugnisse der Kommission zu stärken; Anpassung an die Vorschriften im Bereich Fusions- und Kartellrecht.

Maßnahmen zur Einhaltung der Vorschriften durch die Mitgliedstaaten: vorbeugende Maßnahmen, Überwachung der Umsetzung und gegenseitige Evaluierung

Um Effizienz zu gewährleisten, muss die Frage der Rechtsdurchsetzung in allen Phasen der Politikgestaltung berücksichtigt werden. Die Frage der Qualität der von den EU-Organen ausgearbeiteten Rechtsvorschriften stellt sich zum Zeitpunkt ihrer Umsetzung. Leichte Umsetzbarkeit ist integraler Bestandteil bei der Ausarbeitung neuer politischer Maßnahmen und Vorschriften. Klar gefasste und einfache Vorschriften sowie angemessene Umsetzungsfristen erleichtern die von den Mitgliedstaaten zu treffenden Folgemaßnahmen erheblich. Die rechtzeitige Sensibilisierung für die Umsetzungsfrage ist durch die Vorbereitung von Umsetzungsplänen und den Entwurf neuer, wichtiger Gesetzgebungsinitiativen zu fördern. Der Rat und das Parlament sollten auch ihren Beitrag leisten und zustimmen, dass die neuen Vorschriften die Verpflichtung für die Mitgliedstaaten enthalten, bei der Verabschiedung von Durchführungsrechtsakten Übereinstimmungstabellen auszuarbeiten. Die Kommissionsdienststellen geben technische Hilfe durch Sachverständigensitzungen, Leitlinien und die Zusammenarbeit der

Verwaltungen, um den Weg für eine ordnungsgemäße Anwendung neuer Vorschriften ebnen zu können.

Vorbeugende Maßnahmen sollten Hand in Hand gehen mit einer Überwachung der korrekten Umsetzung auf nationaler Ebene und einer Bewertung der tatsächlichen Auswirkungen von Vorschriften. Transparenz, Gruppendruck und administrative Zusammenarbeit gelten in diesem Bereich als Allheilmittel. Der Binnenmarktanzeiger ist ein sehr wirksames Instrument für Transparenz und Gruppendruck. Es sollte stärker eingesetzt werden. Nach Mitteilung der Maßnahmen führt die Kommission eine Konformitätsprüfung durch. Konformitätsprüfungen sind heutzutage allerdings mit einem hohen verwaltungstechnischen Aufwand verbunden. Um nur ein Beispiel zu nennen: Die Dienststelle für reglementierte Berufe zählt 20 Mitarbeiter. Diese müssen bewerten, ob die auf über 6000 Seiten dargelegten und in 23 Amtssprachen abgefassten nationalen Maßnahmen konform sind. Im Bereich Gesellschaftsrecht und Bekämpfung der Geldwäsche haben die Mitgliedstaaten nationale Umsetzungsmaßnahmen auf rund 10 000 Seiten mitgeteilt. Um eine solche Fülle von Rechtsakten bewältigen zu können, bietet sich eine Risikoanalyse an. Eine Aufstockung der Ressourcen für die Überwachung und Überprüfung der ordnungsgemäßen Anwendung wäre eine Alternative. Längerfristig gesehen besteht auch die Möglichkeit, in den Kommissions-Vertretungen in den Mitgliedstaaten eine Stelle für Binnenmarktangelegenheiten einzurichten. Diese könnte eine erste Überprüfung der nationalen Umsetzungsmaßnahmen vornehmen und die zentralen Kommissionsdienststellen nur bei einem spezifischen Problem benachrichtigen.

Eine regelmäßige Berichterstattung seitens der Mitgliedstaaten und eine gegenseitige Bewertung kann weitreichende positive Auswirkungen auf die Konformität der Durchführungsvorschriften haben. Das in der Dienstleistungsrichtlinie für 2010 vorgesehene Verfahren der gegenseitigen Bewertung ist eine neue Art, wie mithilfe von Gruppendruck die Umsetzungsqualität verbessert und der Austausch bewährter Methoden erleichtert werden, und gibt Aufschluss über etwaige Anpassungen bestehender Vorschriften. Dieses Modell könnte auch bei anderen wichtigen Regulierungsmaßnahmen angewandt werden. Eine gegenseitige Bewertung wäre möglicherweise auch ein geeignetes Instrument in den Programmen für makroregionale Zusammenarbeit, etwa im Ostseeraum oder in naher Zukunft im Donauraum. Makroregionale Zusammenschlüsse können den Austausch zwischen nationalen Systemen erleichtern, ohne dass es erneut zu Hemmnissen zwischen Gruppen von Mitgliedstaaten kommt. Bei der Bewertung der Binnenmarktvorschriften in einem bestimmten Bereich sollten auch Marktbeobachtungsstudien der Kommission, mit denen festgestellt werden soll,

ob ein Marktversagen möglicherweise auf eine unzulängliche Umsetzung der Richtlinien zurückzuführen ist, berücksichtigt werden.

Das Gewicht und die Legitimität des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente sollten in diesem Bereich ebenfalls berücksichtigt werden. Der Vertrag von Lissabon stärkt die Befugnisse des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente im Gesetzgebungsprozess. Gesetzgeber sollten sich auch die Frage der Umsetzung stellen, indem die Umsetzung und Durchführung von EU-Vorschriften geprüft werden. Nationale Parlamente sind schließlich häufig an der Verabschiedung von Durchführungsbestimmungen beteiligt. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente könnten jedes Jahr eine Rechtsvorschrift oder ein gesamtes Rechtsgebiet im Binnenmarktbereich auswählen und eine Bewertung der Umsetzung auf nationaler Ebene durchführen, um Unzulänglichkeiten bei der Umsetzung oder unerwartete negative Auswirkungen festzustellen. Die COSAC könnte in das Verfahren einbezogen werden. Das Ergebnis dieser Prüfung könnte zu weiteren Maßnahmen auf EU- oder nationaler Ebene führen.

Wichtigste Empfehlungen:

- ⇒ Stärkung der vorbeugenden Maßnahmen durch leicht umsetzbare und auf einer Folgenabschätzung beruhende Vorschriften, die systematische Einführung von Übereinstimmungstabellen sowie durch eine Verstärkung der technischen Hilfe für nationale Verwaltungen;
- ⇒ Einrichtung von Stellen für Binnenmarktangelegenheiten, die die Konformität zwischen Binnenmarktvorschriften und nationalen Durchführungsvorschriften vorab prüfen;
- ⇒ Anwendung des Verfahrens der gegenseitigen Bewertung auf neue Gesetzgebungsinitiativen;
- ⇒ Ex-post-Bewertung des Umsetzungsstands in einem bestimmten Sektor im Rahmen der Marktanalyse;
- ⇒ jährliche Auswahl einer oder mehrerer EU-Vorschriften für eine Prüfung durch das EP, unter Einbeziehung der nationalen Parlamente und der COSAC.

Schwerpunkt Netze und Partnerschaften: Mechanismen zur alternativen Streitbeilegung und Zusammenarbeit zwischen den nationalen Verwaltungen

Zur Gewährleistung einer wirksamen Rechtsdurchsetzung müssen die Bürger ihre Rechte kennen und leichten Zugang zu informellen Streitbeilegungsverfahren haben.

Damit Bürger ihre Rechte aus dem Vertrag wahrnehmen und gegen Rechtsverstöße vorgehen können, müssen sie diese Rechte kennen. Zwar gibt es heute genug EU-finanzierte Informationsquellen über EU-Recht und EU-Politik, aber häufig sind die Informationen nicht leicht zugänglich, nicht unbedingt sachdienlich oder unvollständig. Es gibt viele Zentren, die grundlegende Informationen und Rechtsberatung in EU-Angelegenheiten anbieten, so z. B. das *Europe Direct Network*, das Portal *Europa für Sie*, der *Wegweiserdienst für die Bürger*, das *Entreprise Europe Network* und das *Netzwerk für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz*. Sie richten sich an unterschiedliche Zielgruppen, bieten unterschiedliche Dienstleistungen an und haben unterschiedliche Ziele. Vielfach ist nicht klar, in welcher Beziehung sie zueinander stehen. Interessenten werden oft von einer Anlaufstelle zu der nächsten geschickt, ohne zu wissen, warum ihre Anfrage nicht bearbeitet wird. Außerdem sind diese Stellen nicht gut an Problemlösungsnetze wie SOLVIT angebunden.

SOLVIT hat sich in den letzten Jahren erheblich weiterentwickelt. Dennoch wird es mit nur 1600 bearbeiteten Fällen noch nicht ausreichend genutzt. Das Netz deckt alle 30 Länder des Europäischen Wirtschaftsraums ab, was bedeutet, dass die Zentren in den einzelnen Ländern im Durchschnitt kaum mehr als einen Fall pro Woche behandeln. Da die Zentren des Netzes von den nationalen Verwaltungen betrieben werden, gibt es bestimmte Defizite, wie Personalmangel, zu wenig Kontrolle seitens der Kommission und eine Vielzahl an Verfahren und Qualitätsstandards. Sehr gute Erfahrungen im Bereich der informellen Streitbeilegung wurden mit dem im April 2008 von der Kommission ins Leben gerufenen Projekt EU-PILOT gemacht, mit dem Verstößen gegen das EU-Recht frühzeitig entgegengewirkt werden soll, so dass es nicht zu einem Vertragsverletzungsverfahren kommt. Allerdings sind dieser Struktur nur fünfzehn Mitgliedstaaten angeschlossen. In diesem Zusammenhang geht es immer wieder um die Frage, in welcher genauen Beziehung EU-PILOT zum Vertragsverletzungsverfahren einerseits und zu SOLVIT andererseits steht.

Eine erste Verbesserungsmaßnahme ist der Ausbau der bereits bestehenden Mechanismen zur informellen Streitbeilegung. So sollte SOLVIT durch eine klarere Rechtsgrundlage, Bestimmungen über die personelle Mindestausstattung und eine gewisse EU-Kofinanzierung gestärkt werden. EU-PILOT sollte auf alle Mitgliedstaaten ausgeweitet werden. Ferner sollte sichergestellt werden, dass es auf eine Weise an die Vertragsverletzungsverfahren angegliedert wird, dass sich diese dadurch nicht indirekt verlängern.

Eine umfassendere Lösung wäre die Einrichtung eines EU-Netzes von Zentren für die alternative Streitbeilegung nach dem Vorbild des 2004 im Rahmen der Dezentralisierung der Wettbewerbspolitik eingerichteten Europäischen

Wettbewerbsnetzes (ECN). Dabei würden alle auf nationaler Ebene bestehenden (Informations-, Beratungs- und Problemlösungs-)Zentren zu einer einzigen Bürgeranlaufstelle („One-Stop-Shop“) zusammengefasst, die sich sowohl mit Fällen der fehlerhaften Anwendung von EU-Vorschriften als auch mit Fällen geringfügiger Verstöße gegen das EU-Recht befasst. Diese Anlaufstelle würde nach wie vor auf mitgliedstaatlicher Ebene verwaltet, damit weiterhin die Vorteile der Bürgernähe und der Kenntnis des einzelstaatlichen Rechts sowie der Subsidiaritätsgrundsatz gewahrt werden können. Struktur und Befugnisse dieser Zentren sowie die für sie geltenden Verfahren sollten nach EU-Recht festgelegt werden. Auch könnte geprüft werden, inwiefern bestimmte Formen der Kofinanzierung aus dem Haushalt der Europäischen Union in Frage kommen. Den einzelnen Zentren in den Mitgliedstaaten wäre ein Partner in der Kommission zugeordnet, der ihre Arbeit beaufsichtigt, gegebenenfalls als Rechtsberater fungiert oder sich in das Verfahren einschaltet, wenn Beschwerdeführer z. B. nicht mit dem Ergebnis zufrieden sind oder wenn keine Lösung für ihr Problem gefunden werden konnte. Dieses Netz der Problemlösungszentren sollte von der Kommission mit dem zentralisierten Bereich der Rechtsdurchsetzung mittels geeigneter Regeln und Verfahren koordiniert werden. Es könnte zudem Entlastung bei den Vertragsverletzungsverfahren schaffen.

Des Weiteren könnten die Bürger ihre Rechte im Binnenmarkt besser wahrnehmen, wenn die grenzüberschreitende Verwaltungszusammenarbeit zwischen den mitgliedstaatlichen Verwaltungen vereinfacht und beschleunigt würde. Das mit der Dienstleistungsrichtlinie eingeführte Binnenmarktinformationssystem (IMI) hat sich für die Vernetzung der nationalen Verwaltungen als sehr nützlich erwiesen und sollte über den Dienstleistungsbereich hinaus ausgeweitet werden. Die Kommission sollte sich zudem für Netze der nationalen Verwaltungen in den Bereichen Umsetzung, Verbesserung des Best-Practice-Austauschs, Ausbildung und Ausarbeitung von Leitlinien über die Anwendung der Binnenmarktvorschriften einsetzen.

Wichtigste Empfehlungen:

- ⇒ Ausweitung von EU-PILOT auf alle 27 Mitgliedstaaten und Stärkung von SOLVIT durch EU-Kofinanzierung und klarere Rechtsgrundlage;
- ⇒ Intensivierung der Verwaltungszusammenarbeit durch die Ausweitung des Binnenmarktinformationssystems (IMI) auf andere Rechtsbereiche;
- ⇒ Langfristig Schaffung eines EU-Netzes von Zentren für die alternative Streitbeilegung.

Private Rechtsdurchsetzung

In der Rechtsordnung der EU können Bürger und Unternehmen ihre Rechte vor den einzelstaatlichen Gerichten einklagen. Folglich ist die private Rechtsdurchsetzung ausschlaggebend, wenn Defizite bei der Rechtsbefolgung verringert und die Wirksamkeit des Binnenmarktes sichergestellt werden soll. Die private Rechtsdurchsetzung kann auf zweierlei Weise gefördert werden.

Erstens spielen die Richter in den Mitgliedstaaten eine Schlüsselrolle, wenn es darum geht, das EU-Recht zusätzlich zum nationalen Recht auszulegen und anzuwenden. Die Kommission sollte in Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten ihre Unterstützung für Ausbildungsprogramme und -möglichkeiten aufstocken, damit Richtern und anderen Angehörigen der Rechtsberufe in den Mitgliedstaaten umfassende Kenntnisse der Binnenmarktvorschriften, die sie in vielen Fällen anwenden müssen, vermittelt werden.

Zweitens gilt das Recht auf Schadensersatz im Falle der Verletzung von EU-Recht für alle EU-Bürger gleichermaßen. Aber nicht alle EU-Bürger haben gleichermaßen die Möglichkeit, dieses Recht einzuklagen. Rechtsmittel und Verfahren sind je nach Mitgliedstaat unterschiedlich und in der einzelstaatlichen Rechtsordnung festgelegt. Daraus ergeben sich unter den Mitgliedstaaten große Ungleichheiten bei der Wahrung des Rechts auf Schadensersatz. Nach Expertenberechnungen bleiben in der EU jährlich Schadensersatzansprüche von mehr als 20 Mrd. EUR unerfüllt. Dieses Problem sollte insbesondere im Bereich der Verstöße gegen das Wettbewerbsrecht angegangen werden. Eine Rechtsetzungsinitiative könnte darauf abzielen, in allen Mitgliedstaaten Mindeststandards einzuführen, die den Opfern von Verstößen gegen das Wettbewerbsrecht die Möglichkeit gäbe, ihr Recht auf Schadensersatz bei den einzelstaatlichen Gerichten einzuklagen.

Wichtigste Empfehlungen:

- ⇒ Mehr Initiativen für Ausbildungsmaßnahmen für Richter und Angehörige der Rechtsberufe in Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten;
- ⇒ Mindeststandards zur Wahrung des Rechts auf Schadensersatz.

KAPITEL 5

EINE POLITISCHE INITIATIVE

ZUR STÄRKUNG DES BINNENMARKTS

(UND DER WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION)

5.1. Eine neue politische Initiative

Präsident Barroso hat den Binnenmarkt zu einem wichtigen strategischen Ziel erklärt, das mit frischem politischen Willen verfolgt werden müsse. Seiner Auffassung nach sollte die Kommission in diesem Prozess in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und allen sonstigen Beteiligten die Führungsrolle übernehmen.

Dieser von Präsident Barroso in Auftrag gegebene Bericht soll für die Kommission als möglicher Input bei der Ausarbeitung einer neuen Strategie dienen.

Hierbei handelt es sich um eine umfassende Strategie, die auf weitreichenden Konsultationen aufbaut und aus Maßnahmen besteht, die auf die Stärkung des Binnenmarkts, die Zustimmung zu einem solchen sowie auf seine Durchsetzung abzielen. Ein Strategiepaket ist eine mögliche Lösung.

Hierzu bedarf es einer ausgereiften politischen Initiative, die auch schon lange anstehenden Vorschlägen den den nötigen Schwung verleihen könnte.

Es reicht nicht, wenn wir uns ausschließlich auf einzelne Maßnahmen konzentrieren, wir müssen vielmehr darauf achten, wie die EU-Organe mit dem Binnenmarkt umgehen und wie die Rolle des Binnenmarktes bei der allgemeinen EU-Politikgestaltung neu definiert werden kann.

5.2. Politische Neuausrichtung der EU-Organe auf den Binnenmarkt

Die Kommission, die den Binnenmarkt auch in der bislang schwersten Krise stets verteidigen konnte, sollte dies weiterhin tun, erforderlichenfalls auch durch eine stärkere Wahrnehmung ihrer Durchführungsbefugnisse. Sie sollte bei den von ihr eingeleiteten Gesetzgebungsverfahren auf die Integrität des Prozesses achten, damit ihre Vorschläge, bei denen das Parlament und der Rat natürlich das letzte Wort haben, nicht wie bisher bisweilen ihre Substanz verlieren. Die Rücknahme eines Vorschlags kann unter Umständen besser sein als ein äußerst unzufriedenstellendes Ergebnis. Ferner sollte die Kommission den Rat auffordern, in den zahlreichen dafür vorgesehenen Bereichen umfassenden Gebrauch von der qualifizierten Mehrheit zu machen, anstatt in endlosen Bemühungen die Zustimmung aller Mitgliedstaaten erreichen zu wollen, um letztendlich nur ein schwammiges Ergebnis zu erzielen.

Bei ihrer internen Vorgehensweise, die selbstverständlich nur vom Präsidenten und dem Kollegium bestimmt wird, ist für die Kommission bei

der Formulierung politischer Strategien für den Binnenmarkt ein umfassenderer Ansatz offenbar am geeignetsten. Schließlich sind zahlreiche Ressorts stark eingebunden.

Die Führungsrolle des Präsidenten ist für die Gesamtperspektive besonders wichtig. Eine Gruppe von Kommissaren, die allesamt für wirtschaftliche Integration zuständig sind, könnte unter dem Vorsitz des Präsidenten oder – im Falle seiner Abwesenheit – des Kommissars für Binnenmarkt und Dienstleistungen das geeignete Gremium für die Ausarbeitung politischer Konzepte sein. Für die Durchsetzung bestehender Vorschriften sollte allerdings möglichst der Kommissar des jeweiligen Fachbereichs zuständig sein, da Durchsetzungsmaßnahmen keine politische Verhandlungsmasse sein sollten.

Das Europäische Parlament könnte ebenfalls überlegen, wie ein Bereich, der derzeit in die Zuständigkeit des Ausschusses für Binnenmarkt und Verbraucherschutz fällt, jedoch – entsprechend dem im vorliegenden Bericht vorgeschlagenen Ansatz – auch sehr stark die Kompetenzen mehrerer anderer Ausschüsse (z.B. Ausschuss für Wirtschaft und Währung sowie Ausschüsse für die Bereiche Industrie und Sozialpolitik) erfordert, stärker in den gesamtpolitischen Rahmen einbezogen werden kann.

Der Rat hat ein ähnliches Problem. Binnenmarktangelegenheiten fallen weitgehend in die Zuständigkeit des Rats „Wettbewerbsfähigkeit“. Für andere Kernaufgaben in Bezug auf Aspekte des Binnenmarktes sind u.a. der Rat „Wirtschaft und Finanzen“ und der Rat „Soziales“ zuständig.

Da der Europäische Rat – auch durch seinen ständigen Präsidenten – nunmehr größere Kontinuität hinsichtlich der Formulierung wirtschaftspolitischer Ziele der EU garantiert, wäre es sinnvoll, über möglichst verlässliche Daten bezüglich des Beitrags des Rates zu diesem zentralen Pfeiler des europäischen Einigungswerks zu verfügen. Während das Initiativrecht und das Durchsetzungsrecht – unter Aufsicht des Gerichts – natürlich weiterhin in die Zuständigkeit der Kommission fallen, käme es der Neubelebung des Binnenmarktkonzepts zugute, wenn der Rat diesen Bereich zu einem seiner Kernbereiche erklärte, der kontinuierliche Aufmerksamkeit erfordert, und sein Präsident in enger Zusammenarbeit mit dem Kommissionspräsidenten hierbei politische Weitsicht und Kontinuität sicherstellt.

Parlament, Rat und Kommission sollten ferner die Einführung eines beschleunigten Gesetzgebungsverfahrens für diejenigen Maßnahmen in

Erwägung ziehen, die Teil einer strategischen Maßnahme für den Binnenmarkt sind, wie dies infolge des Weißbuchs von 1985 geschah.

Um ein Follow-up sicherzustellen, könnten die drei Organe mit Unterstützung aller Beteiligten einmal jährlich eine Bestandsaufnahme zur „Lage der Union“ in Bezug auf die wirtschaftliche Integration vornehmen.

5.3. Die Rolle des Binnenmarkts bei der Politikgestaltung der EU

Aus dem vorliegenden Bericht geht eindeutig hervor, dass der Binnenmarkt, obwohl er kein klares Bild von sich vermittelt und politisch nicht greifbar ist, in mehreren anderen Bereichen von größerem politischen Interesse genutzt wird. Es besteht jedoch die Gefahr, dass ohne einen starken Binnenmarkt die erwarteten Ergebnisse in diesen Bereichen nicht erzielt werden.

Die Europa2020-Strategie ist eine vielversprechende übergreifende politische Maßnahme, die für die Zukunft Europas von entscheidender Bedeutung ist. Hierin wird der Binnenmarkt zu Recht als Säule bezeichnet. Es ist wichtig, dass rund um diese Säule neue politische Energie frei wird, damit Maßnahmen im Zusammenhang mit dieser Strategie den nötigen Schwung erhalten. Die politische Neubelebung des Binnenmarktkonzepts, die wie hier vorgeschlagen auf Konsens und Engagement ausgerichtet ist, könnte diese Energie freisetzen.

Wie bereits in vorangegangenen Kapiteln erwähnt, sind der unvollendete Binnenmarkt und der in vielen Mitgliedstaaten festgestellte mangelnde Wettbewerb Schwachpunkte der Wirtschafts- und Währungsunion. Die Mitgliedstaaten haben sich mutigerweise für die Einführung einer gemeinsamen Währung entschieden. Dies erfordert zumindest, dass sie sich einen flexiblen, integrierten Binnenmarkt teilen, der Voraussetzung für eine optimale Währungszone ist und für mehr Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit sorgt. Die Euro-Gruppe sollte alle teilnehmenden Mitgliedstaaten auffordern, die Binnenmarkt- und Wettbewerbsvorschriften anzunehmen und einzuhalten, zumindest in dem Maße, wie es in denjenigen Mitgliedstaaten der Fall ist, die nicht der Euro-Zone angehören.

Im Rahmen der Bemühungen um wirtschaftspolitische Steuerung sollte der Binnenmarkt als dringlicher Punkt auf die Tagesordnung gesetzt werden. Dies ist mit Sicherheit eine Verpflichtung – und eine Politik – die von allen 27 Mitgliedstaaten getragen wird. Daher ist diese Frage im Rahmen der künftigen gemeinsamen wirtschaftspolitischen Steuerung selbstverständlich systematisch zu prüfen.