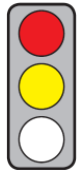


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission benennt sechs „Leitmärkte“, die mit Aktionsplänen gefördert werden sollen. So sollen Vorteile für die Wirtschaft und die Verbraucher in Europa erzielt werden.

Betroffene: Unternehmen der Branchen: elektronische Gesundheitsdienste, Schutztextilien, nachhaltiges Bauen, Recycling, biobasierte Produkte und erneuerbare Energien.



Pro: Die Kommission will Rechtsvorschriften so ausgestalten, dass sie die Unternehmen nicht unnötig belasten.

Contra: Die hoheitliche Auswahl besonders zu fördernder „Leitmärkte“ ist ordnungspolitisch abwegig. Der Einsatz von Subventionen und die einer Subvention gleichstehende Bevorzugung bestimmter Unternehmen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge ist abzulehnen.

Änderungsbedarf: Auf die Leitmarktinitiative sollte verzichtet werden.

INHALT

Titel

- (1) **Mitteilung KOM(2007) 860** vom 21. Dezember 2007: „Eine **Leitmarktinitiative** für Europa“.
- (2) **Commission Staff Working Document SEC(2007) 1729** vom 21. Dezember 2007: „Annex I to the Communication: A Lead Market Initiative for Europe“.

Kurzdarstellung

► Gegenstand und Ziel der Leitmarktinitiative

- Mit der Initiative sollen Märkte gestärkt werden, von denen die Kommission meint, sie hätten „das Potential, sich zu Leitmärkten zu entwickeln“.
- Die Kommission benennt eine erste Gruppe von sechs Märkten, die mit „ehrgeizigen Aktionsplänen unverzüglich und auf koordinierte Weise“ gefördert werden sollen, um „merkliche Vorteile für Wirtschaft und Verbraucher“ zu erzielen.
- Das Gesamtvolumen dieser Märkte kann sich laut Berechnungen der Kommission – unterstützt durch die Leitmarktinitiative – bis 2020 mehr als verdoppeln, und es können eine Million neue Arbeitsplätze geschaffen werden.
- Im Ergebnis soll die Initiative europäischen Unternehmen Wettbewerbsvorteile auf neuen und schnell wachsenden Märkten verschaffen.

► Sechs „Leitmärkte“

Nach Konsultationen mit betroffenen Unternehmen und Forschungsinstituten benennt die Kommission folgende sechs Märkte für die Leitmarktinitiative:

- Elektronische Gesundheitsdienste: Die Kommission ist der Meinung, dass dieser Markt dazu beitragen kann, den drohenden Anstieg der Gesundheitsausgaben von derzeit 9% auf 16% des Bruttoinlandsprodukts der EU zu vermeiden.
- Schutztextilien: Die Kommission geht davon aus, dass die EU-Exporte von Schutzbekleidung in den kommenden Jahren um 50% steigen werden.
- Nachhaltiges Bauen: Nach Meinung der Kommission liegt die Bedeutung dieses Marktes – dem bereits jetzt 7% aller Arbeitsplätze der EU zuzurechnen seien – vor allem darin, dass 42% des europäischen Energieverbrauchs auf Gebäude entfällt.
- Recycling: Laut Kommission ist dieser Markt strategisch wichtig, weil er dazu beitragen kann, die Energieeffizienz zu steigern und die Rohstoffabhängigkeit Europas zu mindern.
- Biobasierte Produkte: Die Kommission erkennt bei biobasierten Produkten aus dem „Non-Food-Bereich“ (z.B. Biokunststoffe oder Arzneimittel) eine technologische Spitzenposition Europas, die sie mit der Leitmarktinitiative unterstützen möchte.
- Erneuerbare Energie: Die Kommission sieht in der Verpflichtung der EU, bis 2020 den Energieverbrauch zu 20% mit erneuerbarer Energie abzudecken, eine „enorme Entwicklungschance“ für diesen Markt.

► Die vier Instrumente der Initiative

- Rechtsvorschriften, die besonders die „Leitmärkte“ betreffen, sollen so ausgestaltet werden, dass sie die Unternehmen so wenig wie möglich belasten und Innovationen fördern. Die Kommission sieht sich hier in einer koordinierenden Rolle.
- Die gezielte Vergabe nationaler und lokaler öffentlicher Aufträge an innovative Unternehmen, die auf den sechs „Leitmärkten“ tätig sind, soll unterstützt werden.

- Die Einführung technologieneutraler und kohärenter Normen und Standards soll gefördert werden. Die Normung – ob verbindlich oder freiwillig – darf den Wettbewerb nicht unnötig einschränken und eine neu entstehende Nachfrage nicht hemmen. Die Kommission möchte mit Änderungen der Öko-designrichtlinie (2005/32/EG) Anforderungen an den Energieverbrauch von Produkten stellen und so eine „dynamische Veränderung des Marktes“ herbeiführen.
 - Es sollen finanzielle Mittel – z.B. Mikrokredite, Risikokapital, Darlehen und Garantien – aus dem Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) und der JEREMIE-Initiative für kleine und mittlere Unternehmen bereitgestellt werden. Die Kommission sieht Unternehmen, die auf den „Leitmärkten“ tätig sind, als mögliche Adressaten für die Verwendung der 83 Mrd. Euro, die den Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2007 – 2013 aus Mitteln der Kohäsionspolitik für Vorhaben in den Bereichen Innovation sowie Forschung und Entwicklung zur Verfügung stehen.
- **Aktionsplan für elektronische Gesundheitsdienste**
Auf diesem Gebiet plant die Kommission:
- eine Gesetzesinitiative zur Beseitigung von Unsicherheiten bei Haftungsfragen und bei der Kostenerstattung für elektronische Gesundheitsdienste durch die Krankenkassen,
 - die Einführung einer elektronischen Versicherungskarte bis 2010 zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Erstattung,
 - eine Empfehlung zur Verbesserung der Kompatibilität unterschiedlicher elektronischer Gesundheitsdienstleistungen,
 - die Finanzierung von Pilotprojekten mit Mitteln des CIP-Programms.
- **Aktionsplan für Schutztextilien**
Hier will die Kommission
- bis 2009 eine Verordnung zur Anwendung von nationalen technischen Vorschriften [KOM(2007) 37] annehmen,
 - die Entwicklung europäischer Standards anstoßen,
 - den Schutz des geistigen Eigentums und den Zugang zu Märkten außerhalb der EU verbessern.
- **Aktionsplan für nachhaltiges Bauen**
Auf diesem Gebiet will die Kommission:
- den Geltungsbereich der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (2002/91/EG) ausweiten und EU-weite Energieeffizienzziele für neue und renovierte Gebäude einführen,
 - die Entwicklung europäischer Standards anstoßen, welche die Nachhaltigkeit von Bautechniken berücksichtigen.
- **Aktionsplan für Recycling**
Die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen umfassen:
- die Überarbeitung der thematischen Strategie für Abfallvermeidung und -recycling (2010) mit dem Ziel einer Förderung von Recyclingmärkten und der „Berücksichtigung internationaler Handelsfragen“,
 - eine Mitteilung über die „grüne Auftragsvergabe“, auf deren Grundlage bei der öffentlichen Auftragsvergabe freiwillige oder verpflichtende Ziele angestrebt und umwelttechnische Kriterien berücksichtigt werden könnten,
 - eine Gesetzesinitiative, mit der ein branchenübergreifendes und EU-weites System zur unabhängigen Beurteilung der umwelttechnischen Leistung von Technologien eingeführt wird („Verification“).
- **Aktionsplan für biobasierte Produkte**
Hier will die Kommission:
- ein Beratungsgremium einrichten, das Auswirkungen unterschiedlicher Gesetzesinitiativen auf den Markt für biobasierte Produkte analysieren soll,
 - prüfen, ob biobasierte Produkte bei der Vergabe öffentlicher Aufträge durch die Mitgliedstaaten verstärkt berücksichtigt werden sollen,
 - bis 2010 die Entwicklung von Standards für spezifische biobasierte Produkte anstoßen,
 - eine Informationskampagne über die Vorteile biobasierter Produkte durchführen.
- **Aktionsplan für erneuerbare Energie**
Auf diesem Gebiet plant die Kommission:
- den bestehenden Rechtsrahmen zu erneuerbaren Energien durch die Kommissionsvorschläge vom 23. Januar 2008 (das „Klimapakett“ der Kommission) zu überarbeiten,
 - den Anteil an erneuerbaren Energien bei der Energieversorgung öffentlicher Träger zu erhöhen,
 - bis 2011 gesetzliche Vorgaben für die Energieleistung von 20 Produktgruppen, u.a. Fernsehgeräte, Boiler, Kopier- und Beleuchtungsgeräte, zu erlassen.

Subsidiarität und dargelegter Bedarf für EU-Handeln

Die Kommission verweist auf die Aufforderung des Rates „Wettbewerbsfähigkeit“ vom 4. Dezember 2006 an die Kommission, eine Leitmarktinitiative vorzulegen. Darüber hinausgehende Überlegungen zur Subsidiarität stellt sie nicht an.

Positionen der EU-Organe

Europäische Kommission

Siehe inhaltliche Darstellung.

Ausschuss der Regionen

Offen.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Offen.

Europäisches Parlament

Offen.

Rat – „Wettbewerbsfähigkeit“

Offen.

Politischer Kontext

Der Rat „Wettbewerbsfähigkeit“ forderte auf seiner Sitzung vom 4. Dezember 2006 die Kommission auf, bis Ende 2007 eine Leitmarktinitiative vorzulegen, mit der die Entwicklung bestimmter Märkte beschleunigt werden kann, „ohne das Spiel der Wettbewerbskräfte zu verfälschen“. Der Rat wird die Beratung über die Initiative voraussichtlich am 29./30. Mai 2008 fortsetzen.

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:

GD Unternehmen und Industrie

Konsultationsverfahren:

Die Kommission hat im Vorfeld der Mitteilung verschiedene Konsultationen durchgeführt.

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Der **Grundgedanke, seitens der Politik „Leitmärkte“ zu definieren** und auf diesen Märkten tätige Unternehmen zu begünstigen, ist der freiheitlichen marktwirtschaftlichen Ordnung wesensfremd. Denn ein Urteil darüber, welche Märkte in Zukunft Erfolg haben werden, **bedeutet eine Anmaßung von Wissen**, über das die Politik nicht verfügt.

Aus diesem Grund sind auch Subventionen aus den Kohäsionsfonds und aus Mitteln des CIP-Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation aus ordnungspolitischer Sicht abzulehnen. Es leuchtet außerdem nicht ein, warum Märkte, die ohnehin schon ein starkes Wachstumspotenzial aufweisen, zusätzlich mit öffentlichen Geldern gefördert werden sollen.

Aufgabe des Gesetzgebers ist es, für die gesamte Wirtschaft einen Ordnungsrahmen ohne Sonderstellungen für einzelne Märkte oder Unternehmen zu schaffen und Hemmnisse wirtschaftlicher und rechtlicher Art, die das freie unternehmerische Handeln behindern, abzubauen. Das Bestreben der Kommission, die Hersteller und Verbraucher auf den betroffenen „Leitmärkten“ so wenig wie möglich mit Regulierung zu belasten, ist vor diesem Hintergrund zwar zu begrüßen.

Die **Kommission sollte bessere Rechtsetzung** und die Beseitigung unnötiger Regelungen jedoch **für alle Märkte anstreben**, um eine **Besserstellung einzelner Branchen zu vermeiden**.

Standards können ökonomisch sinnvoll sein. Um zu vermeiden, dass sie als Instrument der Abschottung missbraucht werden, **sollten** sie aber **freiwillig bleiben**. Staatliche Stellen sollten Standards nur dann für verbindlich erklären, wenn der Schutz der Sicherheit und Gesundheit Dritter dies zwingend erfordert. Ein solches Interesse ist bei den vorgeschlagenen gesetzlichen Vorgaben über die Energieleistung bestimmter Produktgruppen nicht erkennbar: Diese Vorgaben sind daher abzulehnen.

Die unabhängige Beurteilung der umwelttechnischen Leistung von Technologien („**Verification**“) kann durchaus wünschenswert sein. Die Durchführung dieser Beurteilung **ist jedoch keine hoheitliche Aufgabe und darf nicht verpflichtend sein**.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die mit dem **Konzept der „grünen Auftragsvergabe“** angestrebte Berücksichtigung von Umweltkriterien bei öffentlichen Aufträgen zielt auf eine Bevorzugung solcher Unternehmen, die auf den „Leitmärkten“ tätig sind. Dadurch wird die öffentliche Nachfrage nach Produkten aus den „Leitmärkten“ künstlich gesteigert. Dies kommt einer Subvention dieser Unternehmen gleich. Ein solches Vorgehen **fördert Ineffizienzen**. Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge muss der kostengünstigste Anbieter den Zuschlag bekommen, unabhängig davon, ob dieser auf einem „Leitmarkt“ tätig ist oder nicht.

Gesetzliche Vorgaben für die Energieleistung bestimmter Produktgruppen und die Energieeffizienz von Gebäuden zielen auf die Verringerung der ausgehenden CO₂-Emissionen. Statt mit Pflichtvorgaben an die konkrete Ausgestaltung der Endprodukte kann dieses Ziel am effizientesten durch Versteigerung von und Handel mit einer begrenzten Menge von Emissionszertifikaten durch die Stromproduzenten erreicht werden. Denn dann werden CO₂-Emissionen dort reduziert, wo die dazu notwendigen Investitionen am geringsten sind. Pauschale Vorgaben an die Energieleistung von Produkten und die Energieeffizienz von Gebäuden sind dagegen ineffizient und verringern die individuellen Wahlmöglichkeiten der Verbraucher.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die Kommission prognostiziert für die Leitmärkte ein erhebliches Wachstum, das von der Leitmarktinitiative zusätzlich gefördert werden soll. Allerdings geht die Förderung dieser Märkte mit öffentlichen Mitteln zu Lasten der Wachstumschancen anderer Märkte. Der Wachstumseffekt der Leitmarktinitiative kann daher per saldo nicht prognostiziert werden.

Folgen für die Standortqualität Europas

Keine. Es mag sein, dass die identifizierten sechs „Leitmärkte“ aus sich heraus das Potential haben, Investitionen anzuziehen. Dieses Potential kann durch die Leitmarktinitiative aber nicht dauerhaft gestärkt werden.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Kompetenz der EU zur Angleichung nationaler Vorschriften, die den Binnenmarkt behindern, ergibt sich aus Art. 95 EG-Vertrag. Die angekündigte finanzielle Unterstützung bestimmter Branchen mit Geldern der EU lässt sich auf 158 – 162 EG-Vertrag stützen. Für die angekündigten Maßnahmen im Bereich der Umweltpolitik ergibt sich die Kompetenz der EU aus Art. 175 EG-Vertrag.

Subsidiarität

Die öffentliche Auftragsvergabe ist bereits durch EU-Recht geregelt. Änderungen an diesem Rechtsrahmen unterliegen deshalb keiner Subsidiaritätsprüfung mehr. Im Übrigen hängt die Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip von der Konkretisierung der angekündigten Maßnahmen ab.

Verhältnismäßigkeit

Einheitliche Industrienormen sind grundsätzlich nur dann verhältnismäßig, wenn ihre Anwendung freiwillig bleibt. Anderenfalls würde die Produktvielfalt zu stark eingeschränkt. Verpflichtende Normen sind allenfalls dann verhältnismäßig, wenn sie dem Schutz und der Sicherheit Dritter dienen.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Auf der Basis der Mitteilung sind keine Konflikte mit bestehendem EU-Recht erkennbar.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Inwiefern einzelne Vorschläge mit deutschem Recht vereinbar wären, lässt sich noch nicht beurteilen.

Alternatives Vorgehen

Die Kommission sollte klarstellen, dass Industrienormen und die Mindestanforderungen an die Energieleistung von Produkten freiwillig bleiben.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Konkretisierung und Ausgestaltung der Aktionspläne.

Zusammenfassung der Bewertung

Die hoheitliche Auswahl besonders zu fördernder „Leitmärkte“ ist ordnungspolitisch abwegig. Zwar kann die von der Kommission angestrebte „bessere Regulierung“ das Funktionieren der Märkte verbessern. Es gibt jedoch keinen Grund, solche Maßnahmen auf sogenannte „Leitmärkte“ zu beschränken. Der Einsatz von Subventionen und die einer Subvention gleichstehende Bevorzugung bestimmter Unternehmen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge ist abzulehnen. Ferner sollten Industrienormen und Mindestanforderungen an die Energieleistung von Produkten freiwillig bleiben.