

## KERNPUNKTE

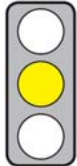
**Ziel der Mitteilung:** Die Kommission legt ihre Vorstellungen vom Binnenmarkt des 21. Jahrhunderts vor.

**Betroffene:** Alle Unternehmen und Verbraucher.

**Pro:** Im begrenzten Maße kündigt die Kommission Initiativen an, die das Funktionieren der Märkte verbessern könnten.

**Contra:** Die Mitteilung lässt keine Richtung erkennen. Sie enthält eine Fülle von ungenauen Vorschlägen, die ordnungspolitisch höchst bedenklich sind.

**Änderungsbedarf:** Die Kommission sollte sich klar zum Prinzip der gegenseitigen Anerkennung bekennen und Harmonisierungsmaßnahmen auf ein Mindestmaß begrenzen. Sie sollte sich von Eingriffen in die Preisbildung des Marktes ebenso distanzieren wie von der Einführung von Sammelklagen.



## INHALT

### Titel

**Mitteilung KOM(2007) 60** vom 21. Februar 2007: „Ein Binnenmarkt für die Bürger – Zwischenbericht für die Frühjahrstagung 2007 des Europäischen Rates“

### Kurzdarstellung

- ▶ Die Vision der Kommission für den Binnenmarkt des 21. Jahrhunderts
  - Für das 21. Jahrhundert setzt die Kommission das Ziel, die Funktionsweise der Märkte zu verbessern und Bürgern, Unternehmen, Arbeitnehmern und Verbrauchern in einer erweiterten EU „noch greifbarere Vorteile“ des Binnenmarkts zu verschaffen und zu sichern.
  - Die Kommission will der EU „das nötige Rüstzeug an die Hand geben, damit sie die inhärenten Sicherheits- und Gesundheitsrisiken einer offenen Wirtschaft wirkungsvoll bewältigen kann“. Zusätzlich regt sie „einen gemeinsamen Ansatz“ bei Sicherheits-, Gesundheits-, Arbeitsrechts- und Umweltstandards an. Diese Standards müssten die weltweiten Handelspartner der EU erfüllen, um vom Binnenmarkt „profitieren“, zu können.
  - Die Kommission will einen Binnenmarkt:
    - für Verbraucher und Bürger: Laut Kommission muss mehr getan werden, damit das Vertrauen in die Qualität der Waren und Dienstleistungen wächst, die Verbraucher ihren Einfluss effektiv ausüben können und die Zersplitterung der Verbraucherschutzvorschriften verringert wird.
    - für eine integrierte Wirtschaft: Ein EU-weiter und „gleichberechtigter“ Wettbewerb zwischen Unternehmen erfordere ein „faires und effizientes“ Wettbewerbsrecht und einen integrierten Binnenmarkt. „Modernisierte Vorschriften“ zur Arbeitnehmerfreizügigkeit und eine weitergehende Marktöffnung der Netzindustrien tragen nach Ansicht der Kommission zur Integration der EU-Wirtschaft bei.
    - für die Wissensgesellschaft: Die Kommission will die Funktionsweise der Märkte, die für die Wissensgesellschaft von zentraler Bedeutung sind, verbessern und Innovationen und rasch wachsende Sektoren fördern. Die Qualität und Rechtssicherheit beim Schutz geistigen Eigentums soll verbessert werden.
    - für ein „wohl reguliertes Europa“: Die Kommission will die Bürokratie abbauen und möchte dafür eine Bestandsaufnahme der bestehenden Rechtsvorschriften durchführen. Darüber hinaus strebt die Kommission eine bessere Um- und Durchsetzung bestehender Rechtsvorschriften an.
    - für ein nachhaltiges Europa: Die Kommission zeigt sich besorgt über die „gefühlten Negativfolgen der Globalisierung“ bei den EU-Bürgern. Es sei eine Frage der „sozialen Gerechtigkeit“, die Veränderungen durch Marktöffnungen zu „antizipieren und flankieren“. Die Kommission tritt für die Festhaltung an hohen Sozial- und Umweltstandards ein.
    - für einen weltweiten Binnenmarkt: Der Binnenmarkt soll die weltweite Attraktivität des Standortes Europa sichern. Die Regeln und Standards des Binnenmarktes sollten als Vorbild für weltweite Standards dienen.
- ▶ Verwirklichung dieser Vision vom Binnenmarkt
  - Laut Kommission muss mit dem Abbau von Hindernissen gleichzeitig ein EU-weiter Regelungsrahmen aufgebaut werden, der die öffentlichen Interessen wahrt.

- Bei der Umsetzung ihrer Binnenmarktpolitik strebt die Kommission an:
  - Größere Wirkungs- und Ergebnisorientierung: Statt – wie bisher – Hindernisse für den grenzübergreifenden Handel zu beseitigen, will die Kommission sich in Zukunft darauf konzentrieren, „die Funktionsweise der Märkte zum Nutzen von Bürgern, Verbrauchern und Unternehmen zu verbessern“. Wenn „Märkte nicht funktionieren“, will die Kommission künftig da eingreifen, „wo die Auswirkungen am größten sind“.
  - Die Kommission ist der Meinung, die EU könne am ehesten „Strukturanpassungen vorhersehen und deren Konsequenzen bewerten.“ Dabei will die Kommission die Bedürfnisse von Verbrauchern nicht nur aus wirtschaftlicher Sicht, sondern auch unter den Gesichtspunkten der Auswahl und Zufriedenheit bewerten. Die sozialen Auswirkungen der weiteren Integration und Liberalisierung müssten „besser“ bewertet werden. Dabei müsse geprüft werden, inwieweit die EU-Regionalpolitik zur erleichterten Anpassung an die Veränderungen beitragen kann.
  - Höhere Effizienz: Die Kommission bemühe sich um das „richtige Verhältnis“ zwischen gegenseitiger Anerkennung und Harmonisierung und zwischen der Anwendung von Richtlinien und Verordnungen. Die Kommission will die Bemühungen um eine „Vereinfachung und Modernisierung“ der bestehenden Vorschriften intensivieren.
  - Stärkere Dezentralisierung und Nutzung von Netzen: Die Kommission strebt eine höhere Verantwortung der Mitgliedstaaten für den Binnenmarkt an. Sie schlägt eine Stärkung der Rolle der nationalen Regulierungsbehörden und eine bessere Koordinierung zwischen nationalen und EU-Behörden vor.
  - Stärkere Berücksichtigung des globalen Kontexts: Die Prioritäten des Binnenmarktes müssen laut Kommission mit der globalen Agenda der EU (z.B. in den WTO-Verhandlungen) verknüpft werden. Die EU sollte darüber hinaus die Import- und Verbraucherpreise systematischer verfolgen und prüfen, inwieweit die Vorteile der Marktöffnung für ausländische Unternehmen auch den Verbrauchern zugute kommen. Die Kommission strebt eine - von den europäischen Normen ausgehende – globale Konvergenz der Rechtsvorschriften an.
  - Besserer Zugang zu Informationen: Die Kommission will Bürgern, Unternehmen und Behörden mehr Informationen über die Möglichkeiten des Binnenmarktes zur Verfügung stellen.
  - Sie schlägt vor, die Einreichung von Sammelklagen durch Verbraucher zu ermöglichen in den Fällen, „in denen die Kosten für ein Verfahren für den Einzelnen unverhältnismäßig hoch sind“.
  - Auch könne pro Mitgliedstaat eine einzige Informationsanlaufstelle für Kleinstunternehmen und kleine und mittlere Unternehmen (KMU) geschaffen und die Rolle der Kommissionsvertretungen in den Mitgliedstaaten überdacht werden.
- Ankündigung künftiger Maßnahmen
  - Die Kommission kündigt einen umfassenden Binnenmarktbericht für den Herbst 2007 an. Der Bericht soll die hier besprochenen Ziele in eine operationelle Strategie umsetzen und prüfen, wie die Binnenmarktpolitik geändert werden kann, so dass sie die Globalisierung in eine Richtung steuert, die von den Bürgern gutgeheißen wird.
  - Die Kommission wird in dem Bericht, soweit erforderlich, auch Legislativmaßnahmen vorschlagen.
  - Initiativen in den Bereichen Verbraucherrecht, Gesundheitsdienste, Produktmärkte, Schutz geistigen Eigentums und Normungseinrichtungen sind derzeit in der Vorbereitung.
  - Beim Frühjahrsgipfel 2008 des Europäischen Rates sollen klare politische Schlussfolgerungen gezogen werden können. Die Ergebnisse des Berichts sollten sich ebenfalls in den Europäische Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung wiederfinden.

## Subsidiarität und dargelegter Bedarf für EU-Handeln

Entfällt.

## 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 Europäische Rat von Brüssel (8./9. März 2007) nahm den Zwischenbericht der Kommission zum Binnenmarkt zur Kenntnis und forderte die Kommission auf, „so bald wie möglich im zweiten Halbjahr 2007 eine ehrgeizige und umfassende Überprüfung der Binnenmarktpolitik vorzulegen.“

## Politische Einflussmöglichkeiten

Zuständige Generaldirektion: Generalsekretariat.  
Konsultationsverfahren: Nicht vorgesehen.

# BEWERTUNG

## Ökonomische Folgenabschätzung

### Ordnungspolitische Beurteilung

Die Kommission will im Herbst 2007 auf Basis dieser Mitteilung einen Binnenmarktbericht vorlegen, in dem sie Änderungen der Binnenmarktpolitik vorschlagen wird.

Die vorliegende **Mitteilung ermöglicht keine eindeutigen Schlüsse auf die künftige Binnenmarktpolitik** der Kommission. Sie lässt alle Interpretationen zu, eine klare Richtung ist nicht erkennbar.

Die **Kommission lobt** zum einen zwar die **Vorteile offener** und deregulierter **Märkte** und kündigt Initiativen etwa bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit und beim Bürokratieabbau an. Zum anderen ist **aber auch eine ausgeprägte Bereitschaft zu Interventionismus** und Regulierung **feststellbar**.

Gleich **mehrere Elemente der Mitteilung sind nicht mit den Prinzipien der Marktwirtschaft vereinbar** und legen den Verdacht des Protektionismus nahe. Die **Kommission will, dass die EU** – und nicht der Markt – **die Bedürfnisse** der Verbraucher und Unternehmen **bewertet**. Auch ist die Kommission der Meinung, die **EU könne am besten Strukturanpassungen vorhersehen**, die sie bei Bedarf mit Finanzmitteln der EU-Regionalpolitik erleichtern will.

Auch die Ankündigung der Kommission, über die **Importpreise nachprüfen** zu wollen, inwieweit die Marktöffnung für ausländische Unternehmen auch den Verbrauchern zugute kommt, ist befremdlich. Vor dem Hintergrund der jüngsten Aktivitäten der Kommission (z.B. das Eingreifen in die Preisbildung durch die Roaming-Verordnung) ist zu befürchten, dass die Kommission es nicht bei einer passiven Beobachtung der Preise belassen wird.

Es muss daher damit gerechnet werden, dass die für den Herbst angekündigten **Legislativvorhaben** der Kommission im wesentlichen Maße **von** Regulierungen und **Markteingriffen geprägt** sein werden.

Die Regulierungsbemühungen machen sich in der wiederholten Anregung zur Verstärkung und Harmonisierung des Sicherheits-, Gesundheits-, Arbeits- und Verbraucherrechts bemerkbar. Die Erläuterungen der Kommission über die Vereinbarkeit der Globalisierung mit der „sozialen Gerechtigkeit“ und die Prüfung von Import- und Verbraucherpreisen zeigen ihre Bereitschaft, aktiv in die Märkte einzugreifen. Durch ihre zweideutige Mitteilung kann die Kommission die – infolge der vor kurzem verabschiedeten Roaming-Verordnung gewachsenen – **Zweifel an ihrer ordnungspolitischen Orientierung** nicht entkräften.

### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Zweideutigkeit der Mitteilung lässt eine abschließende Beurteilung ihrer Folgen nicht zu. Allerdings besteht die deutliche Gefahr, dass die negativen Folgen der zukünftigen Vorhaben überwiegen werden. Nach eigenen Angaben will die Kommission die Funktionsweise der Märkte – und dadurch die Effizienz – verbessern. Zugleich ist sie aber der Meinung, dass ein Abbau von Markthindernissen nur bei gleichzeitigem Aufbau eines EU-weiten Regulierungsrahmens möglich ist.

Nur wenige Elemente dieses Regulierungsrahmens, wie etwa die angestrebte Marktöffnung der Netzindustrien, lassen auf eine Steigerung der Effizienz hoffen.

Stattdessen scheint die Kommission vor allem eine aktive Strukturpolitik vorzubereiten, die sich negativ auf Effizienz und Wahlfreiheit auswirken wird.

### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die Kommission erkennt zwar an, dass der Binnenmarkt im Zeitraum 1992 – 2006 schätzungsweise 2,75 Mio. Arbeitsplätze geschaffen hat. Etliche Vorhaben der Kommission jedoch, u.a. das **Festhalten an zu hohen Sozial- und Umweltstandards**, sind bedenklich, da sie die Wettbewerbsfähigkeit der EU im weltweiten Handel **schwächen**. Da die außereuropäischen **Exporte** der EU rund 9 % ihres BIP betragen, wären die negativen Folgen solcher Maßnahmen auf die Arbeitsplatzsituation in der Exportindustrie beträchtlich.

Die **Andeutung** in der Mitteilung, **die EU könne den Import von Produkten, die den europäischen Sozialstandards nicht entsprechen, unterbinden**, ist abzulehnen. Nicht nur **käme dies einem Sozialimperialismus** auf Kosten aufstrebender Länder **gleich**. Der zu erwartende Anstieg der Importpreise würde auch das Wachstumspotenzial der EU negativ beeinträchtigen.

### Folgen für die Standortqualität Europas

Mit ihrer Binnenmarktpolitik strebt die **Kommission** die Sicherung der weltweiten Attraktivität des Standortes Europa an. Allerdings **schadet** die Kommission der Standortqualität, wenn sie die Kosten wirtschaftlicher Tätigkeit in der EU dadurch erhöht, dass sie den **Binnenmarkt mit hohen regulatorischen Anforderungen** überbürdet.

### Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

#### Berechtigung hoheitlichen Handelns

Hoheitliches Handeln ist für die Gewährleistung der Freiheit des Binnenmarkts ebenso sachgerecht wie für den Schutz vor wettbewerbswidrigem Verhalten. Staatliche Eingriffe in den Marktprozess werden dadurch jedoch nicht gedeckt.

#### Zulässigkeit und Adäquanz EU-Handelns

Die Beseitigung konkreter Handelshemmnisse infolge unterschiedlicher nationaler Vorschriften und anderer Hindernisse bei der Verwirklichung des Binnenmarkts kann de facto nur von der EU und nicht von den Mitgliedstaaten vorgenommen werden. EU-Handeln ist sachgerecht, soweit dadurch ungerechtfertigte nationale Beschränkungen aufgehoben werden.

#### Verhältnismäßigkeit

Die Kommission sollte grundsätzlich dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung Geltung verschaffen und sich darum bemühen, ungerechtfertigte nationale Sicherheitsbestimmungen, die letztlich nur dem Schutz der inländischen Unternehmen dienen, abzuschaffen.

### Juristische Bewertung

#### Rechtmäßigkeit der Mitteilung, Kompatibilität mit EU-Recht

**Für die erwogene Einführung von Sammelklagen fehlt die Rechtsgrundlage.** Dem Grundsatz der Verfahrensautonomie folgend, wie ihn auch der EuGH in ständiger Rechtsprechung anerkennt, ist es Sache der Mitgliedstaaten, den Schutz der Rechte der Bürger zu gewährleisten, die ihnen aus dem Gemeinschaftsrecht entstehen.

#### Kompatibilität mit deutscher Rechtsordnung

Entfällt.

### Alternatives Vorgehen

Die Kommission sollte ihre **Binnenmarktpolitik deutlicher formulieren**. Sie sollte sich dem Ziel offener Märkte verpflichten und sich von einer Überregulierung des Binnenmarktes sowie von protektionistischen Maßnahmen und Eingriffen in die Preisbildung des Marktes distanzieren.

Statt mit Harmonisierungsmaßnahmen sollte die Kommission die Vollendung des Binnenmarktes mit einer konsequenteren Umsetzung des **Prinzips der gegenseitigen Anerkennung** anstreben. Wenn eine **Harmonisierung** unumgänglich ist, sollte diese **auf niedrigem Niveau** stattfinden. Etwaige darüber hinaus gehende nationale Vorschriften dürfen ausländische Produzenten nicht betreffen.

### Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Die Kommission hat diverse legislative Maßnahmen angekündigt. So ist zu erwarten, dass die Kommission die Verbraucherrechte weiter stärken und harmonisieren wird. Auch Maßnahmen, die aktiv in die Preisbildung am Markt eingreifen, können nicht ausgeschlossen werden.

### Zusammenfassung der Bewertung

Die Mitteilung soll die binnenmarktpolitischen Ziele der Kommission darlegen, lässt aber keine eindeutige Richtung erkennen. Die Kommission nährt damit die Zweifel an ihrer ordnungspolitischen Orientierung und lässt befürchten, dass sie in der Zukunft den Binnenmarkt mit einem Übermaß an Regulierungsmaßnahmen überfrachtet.

Für die erwogene Einführung von Sammelklagen für Verbraucher findet sich im EU-Recht keine Rechtsgrundlage.