

Von Frits Bolkestein und Lüder Gerken

Der europäische Binnenmarkt ist in seiner Zukunftsfähigkeit bedroht. Die Beseitigung von Handelsschranken, die Auflösung von Monopolen sowie weit reichende Deregulierungen sind ihm zu verdanken – und damit unser heutiger Wohlstand. Er ist das Herz der europäischen Integration. Aber dieses Herz schlägt heute nicht mehr richtig – und kann damit auch die übrigen Bereiche der europäischen Integration nicht mehr mit der erforderlichen Kraft versorgen.

Vier Befunde zeigen, dass sich die Binnenmarktpolitik in die falsche Richtung entwickelt. Am Ende könnte ein Scheitern des Binnenmarktprojektes – und dann vermutlich auch der europäischen Integration insgesamt – stehen.

Erster Befund: Die Europäische Union verliert zunehmend an Kraft, den Binnenmarkt vor dem sich intensivierenden Protektionismus der Mitgliedstaaten zu schützen.

Es gehört zum Selbstverständnis der EU, dass sie den schrankenlosen Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehr im Binnenmarkt gegen protektionistische Unterminierungen der Mitgliedstaaten schützt. Zunehmend gelingt dies jedoch nicht.

Dies liegt zum einen an den immer unverhohlenen Versuchen der Mitgliedstaaten, explizit gegen die Binnenmarktregeln zu verstoßen. Ein Beispiel sind die gegen EU-Recht verstoßenden Versuche Spaniens, mit immer neuen Tricks die Übernahme eines nationalen Energieunternehmens durch ein ausländisches zu verhindern. Ein weiteres Beispiel ist die undifferenzierte Fernhaltung ausländischen Wettbewerbs in Deutschland unter dem Deckmantel der „Daseinsvorsorge“.

Zum anderen setzt die Europäische Kommission die Belange des Binnenmarktes oft nicht mit ausreichendem Nachdruck durch. Ein Beispiel ist ihr Vorgehen im Zuge der Rettung der Bankgesellschaft Berlin, die durch Korruption und Missmanagement in die Konkursreife geführt worden war. Die Sanierung auf Kosten des Steuerzahlers genehmigte die EU nur unter der Auflage, dass die Bankgesellschaft und ihre Tochter, die Berliner Sparkasse, in einem diskriminierungsfreien Verfahren verkauft werden. Dem steht jedoch das deutsche Kreditwesengesetz (KWG) entgegen: Es schreibt unmissverständlich vor, dass, mit Ausnahme der schon bestehenden freien Sparkassen, nur öffentlich-rechtliche Institute die Bezeichnung „Sparkasse“ führen dürfen, so dass ein privater Käufer den Namen „Berliner Sparkasse“ aufgeben müsste. Statt eine Änderung des KWG unnachgiebig durchzusetzen – wozu das EU-Recht die Möglichkeit bietet –, gab die Kommission sich mit der fragwürdigen Zusicherung Deutschlands zufrieden, dass das Gesetz in Zukunft EU-rechtskonform „aus-

gelegt“ werden solle. Wie das angesichts des eindeutigen Wortlauts geschehen kann, steht in den Sternen, und die Interpretation dieser Zusicherung durch deutsche Politiker zeigt, dass dazu wohl auch die notwendige Bereitschaft fehlt.

Je öfter aber die Kommission den Binnenmarkt unzureichend schützt, um so schwächer ist sie bei späteren Konflikten. Und je öfter die Mitgliedstaaten den Binnenmarkt unterlaufen können, um so stärker verfällt ihr Respekt vor seinen Grundregeln. Die Erosion des Binnenmarktes ist zwingende Folge.

Von grundsätzlicher Bedeutung ist daher der jüngste Verordnungsvorschlag der Kommission, der den Protektionismus im Güterverkehr erheblich eindämmen würde: Artikel 30 des EG-Vertrags gestattet ausnahmsweise ein Importverbot, wenn ein Produkt aus einem anderen Mitgliedstaat im Importland bestimmte nationale Schutzziele, etwa den Gesundheitsschutz, gefährden würde. Allzu oft wird dies aber nur vorgeschoben, um die heimische Industrie vor Konkurrenz zu schützen: Da die betroffenen ausländischen Unternehmen den Gegenbeweis in teuren, meist vom Importland vorgeschriebenen Verfahren erbringen müssen, sind ihre Produkte nicht mehr konkurrenzfähig.

Die Kommission schätzt den Schaden aus diesem Missbrauch auf über 150 Milliarden Euro jährlich. Nach Berechnungen des Centrums für Europäische Politik würde seine Unterbindung mindestens 2,5 Millionen neue Arbeitsplätze schaffen.

Die jetzt vorgeschlagene Verordnung sieht eine Beweislastumkehr vor: Ein Staat, der ein Importverbot verhängen will, muss nachweisen, warum die Ware gesundheitsschädlich sei. Der gerechtfertigte nationale Schutz wird also nicht eingeschränkt. Es wird nur der Missbrauch deutlich erschwert.

Diese Verordnung ist eines der wichtigsten Vorhaben zum Erhalt des Binnenmarktes. Es ist jedoch fraglich, ob sie durchsetzbar ist: Hinter den Kulissen werden bereits eingehende Planungen darüber angestellt, wie die protektionistischen Pfründe gerettet und die Verordnung gestoppt werden kann.

Zweiter Befund: Der Binnenmarkt verliert zunehmend seine Bedeutung als Wegbereiter für den Abbau von Überregulierung; im Gegenteil entwickelt er sich immer stärker selbst zu einer Hochregulierungszone.

Die Binnenmarktgesetzgebung erlebt derzeit einen Paradigmenwechsel. Das ursprüngliche Selbstverständnis bestand darin, dass Güter, die in einem Mitgliedstaat unter den dortigen Vorschriften hergestellt werden, grundsätzlich in der gesamten EU verkauft werden dürfen (Prinzip der gegenseitigen Anerkennung).

Es wird heute zunehmend beiseite gedrängt durch das Ansinnen, mit Harmonisierungen EU-weite Regulierungen – „auf hohem Niveau“, wie es in den EU-Vorschriften meist heißt – vorzuschreiben. Folge ist nicht der wettbewerbliche Abbau von nationaler Überregulierung, die die wirtschaftliche Dynamik und damit die Schaffung von Arbeitsplätzen behindert, sondern deren Vereinheitlichung. Auch werden so mitgliedstaatliche Traditionen über einen Kamm geschoren. Dies ist eine wesentliche Ursache für die zunehmende Verdrossenheit der Bürger – und auch der Unternehmer – gegenüber Europa.

Die ursprüngliche Fassung der Dienstleistungsrichtlinie etwa sah die gegenseitige Anerkennung mitgliedstaatlicher Regulierung und damit umfassende Dienstleistungsfreiheit vor. Die jetzt beschlossene Fassung legt dagegen die nationalen Spielräume zur *Einschränkung* der Dienstleistungsfreiheit fest. Und da die Dienstleistungsfreiheit so natürlich nicht erreichbar ist, eröffnet die Richtlinie in Artikel 16 Absatz 4 auch gleich den Weg zur umfassenden Harmonisierung nationaler Vorschriften, also zur Zementierung von Regulierungen, statt zu deren Abbau.

Auch insoweit ist die Verordnung gegen den Missbrauch von Artikel 30 von größter Bedeutung. Denn sie ist nach der Dienstleistungsrichtlinie in kurzer Zeit der zweite große Versuch der Kommission, dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung Geltung zu verschaffen.

Davon wird die Fähigkeit der EU abhängen, sich im Interesse von Wachstum und Arbeitsplätzen für möglichst freie, nur im erforderlichen Umfang regulierte Märkte einzusetzen. Sollte sie auch bei diesem zweiten zentralen Vorhaben scheitern, wird sie für lange Zeit, vielleicht sogar auf Dauer, die Fähigkeit hierzu einbüßen.

Diese Gefahr ist sehr real. Denn derzeit wird in den einschlägigen Kreisen intensiv daran gearbeitet, die Verordnung „umzudrehen“ und das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung, wie bereits bei der Dienstleistungsrichtlinie, durch eine EU-einheitliche Harmonisierung von Regulierungen „auf hohem Niveau“ zu ersetzen.

Dritter Befund: Der Binnenmarkt wird zunehmend mit sozialpolitischen Vorstellungen befrachtet und damit überfordert.

Aus den Mitgliedstaaten hört man – eifrig unterstützt von nach weiteren Kompetenzen strebenden Brüsseler Politikern – immer lauter die Forderung, die EU müsse „das europäische Sozialmodell“ schützen. Vordergründig will man so die EU populärer machen. Tatsächlich aber will die nationale Politik ihr Versagen kaschieren, die maroden Sozialsysteme zu reformieren.

Abgesehen davon, dass es ein „europäisches Sozialmodell“ nicht gibt, weil die Sozialpolitik in den Mitgliedstaaten hochgradig verschiedenartig ist: Der Versuch, EU-weit Sozialstandards „auf hohem

Niveau“ vorzuschreiben, muss aus zwei Gründen scheitern.

Zum einen nimmt die Harmonisierung von Sozialpolitik den weniger entwickelten Ländern, die 2004 und 2007 der EU beitraten, einen Kosten- und Wettbewerbsvorteil, der die dortige, erheblich niedrigere Produktivität der Arbeit bislang zumindest teilweise ausgleicht. Damit wird der Aufholprozess in diesen Ländern empfindlich gestört. Zum anderen sitzen die eigentlichen Wettbewerber der hochentwickelten westeuropäischen Wirtschaft – in einigen Branchen schon heute, in anderen spätestens in einigen Jahren – nicht in Polen oder Bulgarien, sondern in Indien, China und anderen außereuropäischen Staaten. Und diese Länder denken nicht im Traum daran, „das europäische Sozialmodell“ zu übernehmen.

EU-weit hohe Sozialstandards schaden also nicht nur kurzfristig den Beitrittsländern, sondern mittelfristig auch den Volkswirtschaften Westeuropas, wo die Politik allenfalls vorübergehend eine Schonfrist für Reformen gewinnt; der Anpassungsdruck wird aber später um so höher sein. Das Scheitern einer EU-weiten Sozialpolitik ist also vorprogrammiert. Dies wird die Bürger dann noch skeptischer gegenüber der EU machen und – zu Unrecht – den Binnenmarkt diskreditieren. Dadurch wird dieser weiter erodieren.

Wann werden die Politiker – in den Mitgliedstaaten wie in Brüssel – erkennen, dass sich im weltweiten Wettbewerb die heutigen Sozialsysteme auch nicht durch die EU-weite Zementierung aufrecht erhalten lassen? Oder haben sie es erkannt und fehlt ihnen nur der Mut, ihren Wählern reinen Wein einzuschenken?

Vierter Befund: Der Binnenmarkt wird zunehmend für sachfremde Politikziele missbraucht.

Die EU darf nach Artikel 95 des EG-Vertrags nationale Vorschriften harmonisieren, wenn sie den Binnenmarkt behindern. Diese Kompetenz wird immer häufiger benutzt, um EU-Regulierungen zu schaffen, für die die EU keine Kompetenz besitzt. Vorgeschieben wird, man wolle damit den Binnenmarkt sichern helfen, obwohl der Binnenmarkt nur marginal oder gar nicht berührt ist. So wird der Binnenmarktauftrag pervertiert durch eine maßlose Politik, die sich um die Kompetenzgrenzen der EU nicht weiter schert.

Plastisches Beispiel ist die Verordnung zum Auslandsroaming. Die EU prangert die unbestreitbar hohen Preise für Mobiltelefonate im Ausland an. Um sich bei den Bürgern beliebt zu machen, will sie Preisobergrenzen vorschreiben. Große Teile der nationalen Politik sekundieren eifrig, weil auch sie meinen, es sei populär, wenn die Politik hier für niedrige Preise Sorge. Es ist nicht populär, sondern populistisch.

Ohne fundierte Ursachenanalyse wird mit der hoheitlichen Preisfixierung zu einem Instrument gegriffen, das der Planwirtschaft alle Ehre gemacht

hätte. Die Begründung, es liege ein Missbrauch einer monopolartigen Marktmacht vor, ist falsch. Alle bisherigen Untersuchungen der – bekanntlich unabhängigen – nationalen Regulierungsbehörden bestätigen dies. In der Tat: Der Mobilfunknutzer kann sich im Ausland bei verschiedenen Netzbetreibern einwählen, die auf ihren Heimatmärkten in heftigem Wettbewerb stehen.

Wesentliche Ursache für die hohen Auslandsroaming-Preise ist vielmehr fehlendes Preisbewusstsein der Nutzer im Ausland: Es ist für sie zu aufwendig, die Preise der einzelnen Netze zu vergleichen. Dies führt dazu, dass es keinen nennenswerten Preiswettbewerb zwischen den Netzbetreibern um nicht-ansässige Nutzer gibt. Seit wann aber darf der Staat die Preisbildung manipulieren, nur weil die Nachfrager keine Preisvergleiche anstellen?

Mit dieser Verordnung wird ein Präzedenzfall geschaffen: Denn danach ist die Politik berechtigt, Preise immer dann hoheitlich zu regulieren, wenn sie ihr zu hoch erscheinen.

Um ihr sachlich verfehltes Ziel durchzusetzen, bemächtigt sich die EU des Artikels 95. Voraussetzung dafür wäre, dass in den Mitgliedstaaten verschiedene Rechtsvorschriften bestehen oder drohen, wodurch der Binnenmarkt behindert wird. In keinem Land existiert oder droht jedoch eine Vorschrift zum Auslandsroaming. Das ist plausibel: Denn wenn ein Mitgliedstaat für sein Territorium Preisobergrenzen für Telefonate von Ausländern vorschriebe, würde er nur die Gewinne der inländischen Netzbetreiber senken – zugunsten der im Inland telefonierenden Ausländer; die Preise aber, die die inländischen Bürger im Ausland zahlen

müssen, könnte er damit nicht beeinflussen. Die Voraussetzung für Artikel 95 ist also nicht erfüllt. Die Kommission weiß dies genauso wie die Befürworter in den Mitgliedstaaten. Wider besseres Wissen wird das Vorhaben dennoch vorangetrieben.

Weitere Fälle, in denen Artikel 95 als Kompetenznorm für eine EU-Regulierung missbraucht wurde, weil der Gemeinschaft die Regelungskompetenz im eigentlichen Bereich fehlt, sind das Tabakverbot, die Verbraucherkredit-Richtlinie und die Vorschriften zu Nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben über Lebensmittel. Die EU ist auf diesem Weg also weit fortgeschritten.

Rechtsordnungen sind fragil. Sie verfallen, wenn die Politik gezielt gegen sie verstößt. Wie will die Europäische Union von den Mitgliedstaaten und den Bürgern die Herrschaft des Rechts einfordern, wenn sie sich selbst nicht darum schert? Auch dies lässt nichts Gutes für den Binnenmarkt erwarten.

Die vier beschriebenen Befunde zeichnen keine rosige Zukunft für den Binnenmarkt. Umkehr ist dringend geboten.

Das eigentlich Tragische ist, dass sich die europäische Politik auf wirtschaftspolitischem Gebiet Regulierungen, die beileibe nicht EU-weit geregelt gehören, als Ersatzbefriedigung verschreibt, weil nationale Egoismen eine europäische Politik in den Bereichen verhindern, wo sie wirklich notwendig wäre, etwa in der Außen- und Sicherheitspolitik, bei der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit – und eben auch beim Schutz des Binnenmarktes im eigentlichen Sinne. So wird die Zukunftsfähigkeit der EU gleich von zwei Seiten gefährdet.

*Frits Bolkestein war von 1999 bis 2004 als Mitglied der Europäischen Kommission zuständig für den Binnenmarkt; er ist Mitglied des Kuratoriums des Centrum für Europäische Politik.
Lüder Gerken ist Direktor des Centrum für Europäische Politik.*