

Monti-Bericht zu einer neuen Strategie für den Binnenmarkt:

Lehren aus 20 Jahren gezogen

Unter dem Titel „Eine neue Strategie für den Binnenmarkt“ hat der ehemalige EU-Wettbewerbs- und Binnenmarktkommissar Mario Monti am 9. Mai 2010 ein Papier mit seiner Sicht zur Zukunft des Binnenmarktes vorgelegt. Der Bericht basiert auf einem im Oktober 2009 erteilten Auftrag von EU-Kommissionspräsident José Manuel Barroso.

Ein Beitrag von
Ulrich Haarmann

Im Jahr 2012 wird die Europäische Union den 20. Geburtstag des Binnenmarktes begehen. Obwohl bereits in den Römischen Verträgen von 1957 angelegt, war die damalige Europäische Wirtschaftsgemeinschaft Mitte der 1980-er Jahre noch weit von dem Ziel eines europäischen Binnenmarktes entfernt. 1985 ergriff die Europäische Kommission unter ihrem damaligen Präsidenten Jacques Delors, unterstützt von den großen Mitgliedstaaten und flankiert durch die Vertragsrevision der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA), die Initiative: Das **Weiße Buch zur Vollendung des Binnenmarktes** umfasste eine lange Liste mit konkreten Maßnahmen, die zur Schaffung eines echten Binnenmarktes ergriffen werden mussten. Als Datum, bis zu dem dieses Ziel erreicht werden sollte, wurde der 31. Dezember 1992 genannt.

Auch wenn dieses Datum eher symbolischen Charakter hat, ist die wirtschaftliche Integration in Europa seitdem weit vorangekommen. Mit dem sich nähernden 20. Jahrestag scheint ein guter Zeitpunkt gekommen zu sein, um sich des Erreichten und der Erfolge zu vergewissern, gleichzeitig das noch Unerreichte klar zu benennen und überdies Fehlentwicklungen und Gefahren in den Mittelpunkt kritischer Betrachtungen zu stellen.

Dies hat sich zumindest der amtierende Kommissionspräsident José Manuel Barroso wohl gedacht, als er im Oktober 2009 den ehemaligen Binnenmarkt- und Wettbewerbskommissar Mario Monti damit beauftragte, über Optionen zur Weiterentwicklung des Binnenmarktes nachzudenken und dazu Vorschläge zu unterbreiten. Barroso ging dabei davon aus, dass der Binnenmarkt noch



Der ehemalige EU-Wettbewerbs- und Binnenmarktkommissar stellte Anfang Mai seine Visionen zur Zukunft des Binnenmarktes vor

nicht sein volles Potenzial entfaltet habe. Gleichzeitig sei er in der Krise durch protektionistische Bestrebungen bedroht. Zudem habe die Krise gezeigt, dass die Funktionsweise von Märkten und damit verbunden die soziale Dimension des Binnenmarktes einer kritischen Überprüfung bedürfe. In diesem Zusammenhang erinnerte Barroso an die bereits in der Präambel der Römischen Verträge verankerte Zielformulierung der wettbewerbsfähigen, sozialen Marktwirtschaft, welche die Gemeinschaft anzustreben habe.

Drei zentrale Herausforderungen

Am 10. Mai 2010 hat Mario Monti seine Ideen der Öffentlichkeit vorgestellt. In seinem **Bericht „Eine neue Strategie für den Binnenmarkt“** sieht er den Binnenmarkt an einem kritischen Punkt angekommen, an dem er sich drei Herausforderungen stellen müsse: Zunächst habe der Binnenmarkt ein Imageproblem. Die Unterstützung in Politik und Gesellschaft für das Binnenmarktprojekt

Zum Autor:

Ulrich Haarmann ist Referent im Europabüro des Deutschen Städtetages (DST).

nehme immer weiter ab. Stattdessen zeigten sich zwei gegenseitig verstärkende Trends: eine zunehmende Integrationsmüdigkeit, die sich gegen den Binnenmarkt als Gemeinschaftsprojekt richte, und eine Marktmüdigkeit, die ein schwindendes Vertrauen in die Kräfte des Marktes erkennen lasse.

Dann ergebe sich eine Herausforderung aus der Tatsache, dass der Entwicklung der vielfältigen Bestandteile eines effektiven Binnenmarktes bisher in sehr unterschiedlichem Maße Aufmerksamkeit zugekommen sei. Insbesondere die Ausweitung des ursprünglichen Binnenmarktprojektes auf weitere Sektoren sei bisher verpasst worden. Ebenso sei es nicht gelungen, sicherzustellen, dass der Binnenmarkt sich als Freiheit und Chance für alle, Verbraucher und Bürger ebenso wie kleine und mittlere Unternehmen (KMU), darstelle. Und schließlich habe sich eine gewisse Selbstgefälligkeit ausgebreitet, der zufolge die Ziele erreicht und das Binnenmarktprojekt abgeschlossen sei und es nur noch der regelmäßigen Pflege, aber keines aktiven Einsatzes mehr bedürfe. Diese Verlagerung der Aufmerksamkeit zu anderen Themen wurde gefördert durch die Tatsache, dass andere Initiativen gewaltige Energien binden würden: die Wirtschafts- und Währungsunion, die Osterweiterung sowie der Vertrag von Lissabon.

Mit dem Inkrafttreten der neuen vertraglichen Grundlage öffne sich nun ein neues „window of opportunity“, um die politische Aufmerksamkeit wieder auf den Binnenmarkt zu lenken. Um den Binnenmarkt gegen protektionistische Bestrebungen zu schützen, müsse dieses Fenster genutzt werden, um eine neue, ganzheitliche Strategie zu entwickeln. Eine solche Strategie müsse aus drei Arten von Initiativen bestehen: Initiativen zur Förderung eines stärkeren Binnenmarktes, solchen zur Verbesserung des Images des Binnenmarktes und schließlich Initiativen zur Verbesserung der Umsetzung der Binnenmarktregeln.

Ein stärkerer Binnenmarkt

Für Monti ist der Binnenmarkt nach wie vor unvollendet. In vielen Bereichen existiere er nur auf dem Papier, während in Wirklichkeit zahlreiche Barrieren und gesetzliche Hindernisse Handel, Innovation und Unternehmertum hemmen. Auf der einen Seite habe zwar der Binnenmarkt für Waren eine hinreichende Reife erreicht, sodass hier keine „Unterhaltungsmaßnahmen“ ausreichend seien, auf der anderen Seite gebe es jedoch

weiterhin Sektoren, die dieser Entwicklung hinterherhinkten. Im Falle der Dienstleistungsfreiheit seien nach wie vor marktschaffende Maßnahmen notwendig, um Widerstände gegen und Barrieren für grenzüberschreitende Aktivitäten zu überwinden. Zudem hätten sich in den letzten Jahren mit rasanter Geschwindigkeit Sektoren entwickelt, die noch gar nicht existierten, als das Binnenmarktprojekt gestartet wurde. Dazu gehörten etwa der Internethandel oder die Ökoindustrien und -dienstleistungen.

Auch die Freizügigkeit der Bürger im Binnenmarkt sei bisher lediglich in Ansätzen erreicht. Monti schlägt vor, eine europäische Freizügigkeitskarte zu schaffen, die über Pass und Ausweis hinausgehend die wichtigsten Informationen über Arbeitserlaubnisse, sozialen Status oder Sozialversicherungsstatus enthält, um mit Behörden problemlos kommunizieren zu können. Außerdem bestehe im Bereich grenzüberschreitender Eheschlüsse und Erbfälle erheblicher Handlungsbedarf. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit sei nach wie vor einer der umstrittensten Bereiche des Binnenmarktes. Zwar sei die absolute Anzahl rechtlicher Hindernisse relativ gering, gleichwohl hätten sich diese Hindernisse als besonders schwer zu überwinden herausgestellt. Dies betreffe insbesondere die Steuer- und Sozialversicherungssysteme, wo weitere Anstrengungen notwendig seien. Als einen Schritt in diese Richtung schlägt Monti die Schaffung eines 28. Regimes für Zusatzrenten vor, für das sich international mobile Arbeitnehmer entscheiden könnten.

Eine Schlüsselrolle weist Monti dem Energiesektor zu. Hier sieht er einen zusätzlichen Investitionsbedarf von 50 Milliarden Euro in den nächsten zehn Jahren, der zumindest teilweise durch zielgerichtete Förderung aus dem EU-Haushalt gedeckt werden müsse. Bei der weiteren Ausbreitung intelligenter Zähler und der Großhandelsmärkte sieht er weiteren regulatorischen Handlungsbedarf. Außerdem müssten Chancen, die in der Entwicklung kohlenstoffarmer Produkte und Technologien lägen, genutzt werden, indem hier von vornherein ein Binnenmarkt geschaffen und das Entstehen rein nationaler Märkte verhindert werde. Im Dienstleistungssektor fordere er eine konsequente Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, welche zudem auf bisher ausgeklammerte Sektoren ausgeweitet werden müsse. Auf welche, verrät Monti leider nicht. Außerdem müsse für grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung endlich Klarheit geschaffen werden.



Ein wesentliche Säule des Binnenmarktes ist der freie Verkehr von Waren innerhalb der Europäischen Union

Ein besseres Image für den Binnenmarkt

Die unter kommunalen Gesichtspunkten interessantesten Ausführungen finden sich in dem Kapitel, in dem sich Monti über den zunehmenden Legitimitätsverlust des Binnenmarktes Gedanken macht. Als eine der zentralen Ursachen dafür macht er Asymmetrien zwischen europäisch induzierter Marktintegration und national gestalteter sozialer Sicherung aus, die zu Friktionen führe und Feindseligkeiten gegenüber weiteren Marktöffnungen hervorrufe. Um diese Friktionen abzubauen, sei in manchen Fällen stärkere Rücksicht auf unterschiedliche soziale und lokale Kontexte zu nehmen. In anderen Fällen müsse dagegen größere Kohärenz nationaler Gesetzgebung angestrebt werden.

Zu den letzteren Fällen gehört für ihn vor allem die Steuerpolitik, auf die er bereits in seiner Zeit als Kommissar großes Gewicht gelegt hatte. Die mangelnde Koordinierung der 27 Steuersysteme sei immer noch eine Belastung für Bürger und Unternehmen. Zugleich liefen die Mitgliedstaaten Gefahr, dass der regulative Wettbewerb um mobile Produktionsfaktoren ihre Kapazitäten, Einnahmen zu generieren und redistributive Programme zu fahren, unterwandert. Dieses Spannungsfeld zwischen supranationaler Marktintegration und nationaler Steuerhoheit auszugleichen, sieht Monti als eine der zentralen Herausforderungen zur Sicherung einer sozialen Dimension des Binnenmarktes an. Daher hält er ein größeres Maß an Koordinierung zwischen den nationalen Steuersystemen für notwendig. Dies gelte insbesondere für die Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer, wo seit seiner – und übrigens auch in seiner – Amtszeit kaum Fortschritte erzielt worden seien sowie für das bestehende gemeinsame – und eigentlich nur als Übergangslösung gedachte – Mehrwertsteuersystem und den ganzen Bereich der Umweltsteuern.

Bereits bei der Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion war die Aufstockung der Strukturfonds ein wichtiger Bestandteil des Paketes, durch den die vermeintlichen Verlierer kompensiert wurden. Dahinter stand die Überlegung, dass einige Regionen zusätzliche Unterstützung bräuchten, um sich die Chancen des Binnenmarktes zunutze machen zu können. Diese „Logik“ sei auch heute noch gegeben, allerdings müsse darüber nachgedacht werden, wie die Kohäsionspolitik fortentwickelt werden müsse, um dem Anpassungsbedarf der Regionen in einem

veränderten Binnenmarkt gerecht zu werden. Eine Konsequenz sollte eine stärkere Verwendung der Strukturfondsgelder als Anreiz für eine effektive Umsetzung von EU-Recht sein. Außerdem müsse die Möglichkeit, Strukturfondsgelder für die Förderung der Verlagerung der Aktivitäten eines Unternehmens von einem Mitgliedstaat in einen anderen unterbunden werden.

Ein weiteres Thema, dem Monti große Bedeutung beimisst, sind die durch die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) in den Rechtssachen [Laval](#) und [Viking](#) zum Vorschein gekommenen Friktionen zwischen den Binnenmarktfreiheiten auf der einen Seite und der Entsenderichtlinie sowie der Koalitionsfreiheit und dem Streikrecht der Arbeitnehmer auf der anderen Seite. Diese Friktionen gefährdeten die Unterstützung der Arbeiterbewegung für das Integrationsprojekt und damit dieses in seiner Gesamtheit. Vor dem Hintergrund des in den Verträgen niedergelegten Anspruchs einer „sozialen“ Marktwirtschaft hält Monti dem EuGH vor, die Sensibilität des Themas nicht erkannt und die Linie zwischen Binnenmarktfreiheiten und sozialen Rechten ohne Beachtung der Aufwertung letzterer durch den Vertrag von Lissabon gezogen zu haben. Eine Neujustierung sei etwa durch Klarstellungen in der Entsenderichtlinie sowie durch die Verankerung des Streikrechts in der Ratsverordnung Nr. 2678/98 möglich.

Mögliche Rolle der Daseinsvorsorge

Mehr lokale Spielräume hält Monti dagegen im Bereich der Daseinsvorsorge für notwendig. Zwei Kapitel seines Berichts sind den Themen soziale Dienstleistungen und öffentliches Beschaffungswesen gewidmet, in denen er einige interessante Vorschläge macht. Im Beihilferecht fordert er die Kommission auf, alle Möglichkeiten zu nutzen, um die Beihilferegeln für Ausgleichszahlungen lokaler Dienstleistungen flexibler zu gestalten, etwa durch Anhebung der Grenzwerte und/oder durch Einbeziehung weiterer Sektoren. Im Vergaberecht sollte die Kommission ähnliche Maßnahmen ergreifen wie im Beihilferecht und zur Erhöhung der Rechtsicherheit sowie zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands einen „konsistenten Ansatz“ für kleine Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI) entwickeln. Von einer horizontalen DAWI-Richtlinie auf Basis des Artikel 14 hält er nichts. Stattdessen sollte die Kommission auf der Basis dieses Artikels



Der Binnenmarkt-Bericht des früheren EU-Kommissars Mario Monti bringt neuen Schwung in die Debatte um eine Europäisierung der Steuerpolitik

einen Verordnungsvorschlag zur Sicherstellung des allgemeinen Zugangs zu einem Minimum an Bankleistungen erarbeiten, um jedem Bürger den Zugang zu einem Bankkonto zu garantieren. Ebenso sollte Artikel 14 zur Sicherstellung des allgemeinen Zugangs zu Breitbanddiensten genutzt werden.

Speziell zum Vergaberecht führt er weiter aus, dass sich für ihn zwei zentrale Herausforderungen ergeben: die weitere Vereinfachung der europäischen Vergaberegeln und die Integration horizontaler Ziele in das öffentliche Beschaffungswesen. Unter dem Stichwort Vereinfachung müsse auch überprüft werden, ob nicht für manche Dienstleistungen, zum Beispiel Sozialdienstleistungen, mehr Flexibilität gewährt werden müsse, während andere Dienstleistungen derzeit noch vom Anwendungsbereich des Vergaberechts ausgeschlossen seien, die man in Zukunft einbeziehen sollte. Die Mitgliedstaaten sollten ebenfalls die Gelegenheit ergreifen, um Komplexität und Verwaltungslasten abzubauen. Zur Integration horizontaler Ziele spricht er zum einen die Verwendung vergabefremder Kriterien an, die er für sehr vielversprechend hält, um Innovation, „grünes“ Wachstum und soziale Integration zu stimulieren. Dazu befürwortet er verpflichtende Anforderungen. Zum anderen spricht er das Thema „Inhouse“ an: Hier sollte der gesamte Spielraum des WTO-Abkommens über das öffentliche Beschaffungswesen genutzt werden, um den Aktionsradius von Kommunen zu erweitern. Hilfreich könnte zudem die Verwendung des Verhandlungsverfahrens als Standardverfahren sein.

Eine bessere Umsetzung

Der dritte Schwerpunkt von Montis Bericht betrifft schließlich die Umsetzung der angestrebten Ziele. Dies umfasst für Monti auf der einen Seite Fragen der Gesetzgebungstechnik und der Einbindung gesellschaftlicher Interessen und auf der anderen Seite die effektive Durchsetzung europäischer Vorgaben. Was den ersten Punkt angeht, fordert er die Institutionen auf, auch in Zukunft darauf zu achten, dass alle gesellschaftlichen Interessen Zugang zu Entscheidungsprozessen haben und diffuse Interessen nicht übervorteilt werden. In der Wahl des Rechtsinstruments zieht er die Verordnung vor, da nur sie wirklich gleiche Wettbewerbsbedingungen schaffe und zudem das Problem verspäteter und ungenügender Umsetzung entfalle. Außerdem sollte stärker auf die Möglichkeit zurückgegriffen werden, anstelle der Vollharmonisie-

rung nationaler Regelungen die Schaffung eines 28. Regimes vorzusehen, für welches die Marktakteure optieren können. Damit würden neue Möglichkeiten für Bürger und Unternehmen und zudem ein Referenzpunkt für Konvergenzprozesse nationaler Systeme geschaffen.

Was die Durchsetzung europäischen Rechts betrifft schlägt er vor, die Prüfverfahren deutlich zu verkürzen. So solle die Kommission sich selbst verpflichten, Vertragsverletzungsverfahren innerhalb von sechs Monaten bei verspäteter Umsetzung einer Richtlinie und innerhalb von zwölf Monaten bei allen anderen Verstößen an den EuGH weiter zu geben. Außerdem sollte sie prüfen, wie das Vertragsverletzungsverfahren den Möglichkeiten der Kommission im Wettbewerbsrecht angenähert werden könne. Um die „Umsetzbarkeit“ europäischer Gesetzgebung zu verbessern, sollte die Kommission bereits bei der Durchführung der Folgenabschätzung zu einem Vorschlag darauf achten. Der Druck auf die Mitgliedstaaten könnte erhöht werden, indem zwei Innovationen aus der Dienstleistungsrichtlinie auf weitere Bereiche ausgeweitet werden:



Damit die Regeln des Binnenmarktes besser durchgesetzt werden, soll der Europäische Gerichtshof nach dem Willen von Mario Monti schneller angerufen werden

Sowohl die dort vorgesehene gegenseitige Überprüfung als auch das Binnenmarktinformationsystem (IMI) hätten sich als mögliche Wege erwiesen, die Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur Anwendung gemeinsam beschlossener Regeln zu erhöhen und gleichzeitig voneinander zu lernen.

Montis Riesenpaket

Montis Bericht zeichnet sich durch eine Vielzahl, teilweise sehr konkreter Vorschläge aus, wie man die identifizierten Probleme lösen kann. Gleichwohl bleibt er nicht bei der Entwicklung solcher Vorschläge stehen, sondern fragt sich zudem, in welchem politischen Umfeld eine Umsetzung seiner Vorschläge realistisch erscheint. Er unterscheidet vier Ländergruppen mit unterschiedlichen

Präferenzen: Die angelsächsischen Ländern würden traditionell auf Marktkräfte vertrauen und auf eine strenge Wettbewerbspolitik setzen, während soziale Programme eher als Annex zu marktschaffenden Maßnahmen gesehen würden. Dementsprechend stehe man jeder Form der Regulierung, Sozialpolitik oder Steuerkoordinierung auf europäischer Ebene skeptisch gegenüber. Die kontinentaleuropäischen Länder würden dagegen weniger den Verbraucher, als vielmehr die Sozialpartner in den Blick nehmen, Wert auf das Überleben ihrer Industrien legen, sozialen Anliegen einen größeren Stellenwert einräumen und die Bedeutung öffentlicher Dienstleistungen hervorheben. Zum Schutz ihrer Systeme hätten sie zuletzt beim Ausbau des Binnenmarktes auf die Bremse getreten und eher die Einhegung der Marktkräfte und Steuerkoordination gefordert. In ähnlicher Art und Weise seien auch die skandinavischen Länder besorgt über die Finanzierbarkeit ihrer generösen Wohlfahrtsstaaten. Die osteuropäischen Länder hätten dagegen genug von staatlichen „Bevormundungen“ und würden ganz auf Marktkräfte setzen, weshalb sie die kompromisslose Durchsetzung des Binnenmarkts- und Wettbewerbsrechts durch die Kommission unterstützten und einer Ausweitung des Binnenmarktprojektes positiv gegenüber stünden. Allerdings könnten die Finanzkrise und die daran anschließenden Haushaltsprobleme zu einem Umdenken führen.

In diesem Umfeld hält Monti die Umsetzung seines Konzeptes im Rahmen eines großen Pakets (oder auch Koppelgeschäfts) zwischen den vier Gruppen für möglich. In diesem Paket könnten die kontinentalen und skandinavischen Mitgliedstaaten mit einer starken Tradition der sozialen Marktwirtschaft sich auf ein neues Binnenmarktprojekt verpflichten, wenn im Gegenzug die angelsächsischen Länder mit liberaler Tradition Zugeständnisse im Sozial- und Steuerbereich zu machen bereit wären. Die osteuropäischen Länder könnten einem solchen Deal zur Stärkung des Binnenmarktes zustimmen, wenn er gleichfalls mit einer Stärkung europäischer Maßnahmen im Bereich Infrastruktur und Kohäsion einhergehe.

Daneben problematisiert Monti die fragmentierte, sektoralisierte Beschlussfassung innerhalb der europäischen Institutionen. Innerhalb der Kommission müsse der Kommissionspräsident, etwa als Vorsitzender eines Ausschusses aller Kommissare, die mit dem Binnenmarkt zu tun haben, für eine ganzheitliche Politikvision sorgen. Im Rat

musse der permanente Ratspräsident größere Kontinuität der europäischen „economic governance“ durchsetzen. Der Europäische Rat sollte sich stärker als Impulsgeber für den Binnenmarkt verstehen. Schließlich könnte ein vereinfachtes Gesetzgebungsverfahren für die wichtigsten strategischen Initiativen im Bereich des Binnenmarktes eingeführt werden.

Fazit und Ausblick

Mario Monti hat mit seinem Bericht eine beeindruckende Bestandsaufnahme des Binnenmarktes und eine umfassende Liste möglicher, nächster Schritte zusammengestellt. Doch trotz seiner Ankündigung, ein Gesamtkonzept vorzulegen, verliert er sich an der einen oder anderen Stelle in Einzelvorschlägen, die den Bezug zu seiner Gesamtstrategie nicht mehr erkennen lassen. Dennoch enthält der Bericht eine Reihe wichtiger Anregungen, denen man wünschen möchte, dass sie nicht einfach nur in der Schublade verschwinden. Insbesondere die ernsthafte Thematisierung des Legitimationsdefizits des Binnenmarktes ist ein großer Verdienst dieses Berichts. Dieser wichtige Aspekt und die Lösungswege, die Monti entwickelt, sollten dem einen oder anderen Technokraten in den Kommissionsdienststellen eine Denkpause wert sein. Auf die Antwort auf die Frage, ob der Monti-Bericht eine neue Etappe in der Entwicklung des Binnenmarktes einläuten wird oder eher zum Platzhalter in den Kommissionsarchiven taugen wird, werden wir nicht lange warten müssen: Im September wird die Barroso II-Kommission ihre Vorstellungen von der Zukunft des Binnenmarktes vorlegen. ■

Infos

Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes:

☞ http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com1985_0310_f_de.pdf

Monti-Bericht „Eine neue Strategie für den Binnenmarkt“:

☞ http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_de.pdf

EuGH-Entscheidung „Laval“:

☞ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005J0341:DE:HTML>

EuGH-Entscheidung „Vking“:

☞ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005J0438:DE:HTML>