

Binnenmarktpolitik

VOLKER NIENHAUS / ARND BUSCHE

Das zehnjährige Bestehen des Binnenmarktes nahm die Kommission zum Anlass einer ganzheitlichen Darstellung seiner Auswirkungen.¹ Während in ihrem Bericht die Darstellung der positiven Effekte überwiegt, konzentrieren sich neuere wissenschaftliche Arbeiten zunehmend auf Hemmnisse, die seiner materiellen Vollendung entgegenstehen.² Die Notwendigkeit einer fortwährenden Anpassung des Rechtsrahmens an aktuelle Entwicklungen rechtfertigt es, die Herstellung bzw. Gewährleistung des Binnenmarktes als wirtschaftspolitische Daueraufgabe von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten anzusehen.

Umsetzung der Binnenmarktrichtlinien³

Die Mitgliedstaaten können das im März 2002 auf dem Europäischen Rat von Barcelona formulierte Ziel einer vollständigen Beseitigung des Defizits bei der Umsetzung von Binnenmarktrichtlinien bis zum Frühjahr 2003 aller Wahrscheinlichkeit nach nicht erreichen. Im November 2002 betrug der durchschnittliche Prozentsatz der in den EU-Staaten noch nicht in nationales Recht transformierten Binnenmarktbestimmungen 2,1%. Bedenklich ist insbesondere, dass der Binnenmarktanzeiger, der zweimal jährlich Auskunft über das Umsetzungsverhalten der Mitgliedstaaten gibt, erstmals seit 1992 statt eines Rückgangs einen Wiederanstieg dieses Umsetzungsdefizits ausweist: Gegenüber dem Frühjahr 2002 stieg das Defizit im Herbst um 0,3 Prozentpunkte an. Die niedrigsten Defizitquoten weisen die skandinavischen Länder auf: Dänemark 0,7%, Finnland 0,6%, Schweden 0,4%. Ihnen stehen Staaten wie Frankreich und Griechenland gegenüber, die mit Defizitquoten von 3,8% und 3,3% ein deutlich schlechteres Umsetzungsverhalten an den Tag legen. Deutschland liegt mit 2,7% im „unteren Mittelfeld“, wobei sich dort – wie z.B. auch in Portugal und Italien – sogar die Zahl der zur Erreichung des ursprünglichen 1,5%-Ziels noch zu transformierenden Richtlinien weiter erhöht hat. Um die einzelstaatlichen Defizitquoten sowie die zurzeit 9% betragende Fragmentierungsrate (bei dieser handelt es sich um den Anteil der in mindestens einem Mitgliedsland noch nicht umgesetzten Richtlinien) bis zum Frühjahr 2003 auf Null zurückzuführen und damit den Binnenmarkt rechtlich zu verankern, waren im November 2002 insgesamt noch 1.025 Transformationshandlungen der gesetzgebenden Körperschaften in den Mitgliedstaaten erforderlich.

Da in erster Linie ein grundsätzlicher Mangel an politischer Bereitschaft der Mitgliedsländer für ihr schlechtes Umsetzungsverhalten verantwortlich sein dürfte,

ist nicht davon auszugehen, dass allein die Etablierung neuer institutioneller Arrangements wie die Ernennung eines Umsetzungskoordinators, die Aufstellung von Umsetzungszeitplänen und die Messung der Umsetzungsleistung sowie deren Diskussion im Parlament das Defizit reduzieren wird. Diese Einschätzung wird durch eine Kommissionsuntersuchung bestätigt, die keinen Zusammenhang zwischen der Einführung von als ‚best practice‘ eingeschätzter Transformationsverfahren und dem Ausmaß des Defizits feststellt.

Überprüfung der Binnenmarktstrategie

Wie bereits in den beiden Jahren zuvor, führte die Kommission auch 2002 eine Überprüfung der 1999 ins Leben gerufenen Binnenmarktstrategie durch.⁴ Im Rahmen einer Mitteilung dokumentiert sie zwar auch die im zurückliegenden Beobachtungszeitraum erzielten Erfolge (z.B. Vereinbarung eines Zeitplans zur Liberalisierung der Postdienste, Liberalisierung des PKW-Vertriebs, Verabschiedung eines Rechtsaktpaketes für den Telekommunikationsbereich), stellt jedoch insbesondere den nach wie vor bestehenden Handlungsbedarf heraus. Der Trend zu eher skeptischen Einschätzungen gemeinschaftlicher Binnenmarktpolitik setzte sich insofern auch im zurückliegenden Beobachtungszeitraum fort. Verzögerungen lastet die Kommission insbesondere Rat und Parlament an, die sich zum Teil nicht auf eine Annahme der ihnen vorgelegten Rechtsakte einigen konnten.

Zur Bündelung der Kräfte im Bereich Binnenmarkt schlägt die Kommission im Vergleich zu den vorangegangenen Perioden eine deutliche Reduktion der Zielsetzungen vor. Es werden 30 Vorhaben definiert, die sich entsprechend der ursprünglichen Binnenmarktstrategie aus dem Jahr 1999 in vier Themenfelder strukturieren lassen:

- Zur *Modernisierung der Märkte* steht insbesondere die Integration der Netzsektoren im Mittelpunkt. Die Kommission hat an Rat und Parlament gerichtete Vorschläge verabschiedet, die sich auf die Verwirklichung des Binnenmarktes im Strom- und Gas-, Luftverkehrs- sowie Eisenbahnbereich beziehen. Im Hinblick auf die Strom- und Gasmärkte haben sich die Mitgliedstaaten nunmehr auf eine europaweit freie Anbieterwahl zum 1.7.2004 (gewerbliche Kunden) bzw. 1.7.2007 (Privatkunden) geeinigt.⁵ Auch die Kommissionsvorschläge zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums wurden vom Verkehrsministerrat grundsätzlich gebilligt.⁶ Demgegenüber erfolgte bislang keine Annahme des sog. zweiten Maßnahmenpaketes zur Wiederbelebung des europäischen Schienenverkehrs durch den Rat, so dass die Gemeinschaft in diesem Bereich hinter der eigenen Terminvorgabe zurückbleibt. Obgleich sowohl von der Gemeinschaft als auch auf Seiten der Mitgliedstaaten Anstrengungen zur Liberalisierung unternommen wurden, bleibt die Wettbewerbsintensität gerade in diesem Sektor deutlich hinter den Erwartungen zurück. Dies wird als ein Grund für den Bedeutungsverlust der Schiene im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern erachtet. Anzumerken ist, dass die Kommission zwar grundsätzlich von der Möglichkeit eines funktionsfähigen Wettbewerbs auf dem Netz ausgeht,

jedoch ergänzende, zum Teil dirigistische Eingriffe zur Attraktivitätssteigerung der Eisenbahnen für notwendig hält. Insofern kann nicht ausgeschlossen werden, dass die jahrzehntelang auf nationaler Ebene durchgeführten, durchweg erfolglosen Eisenbahnschutzpolitiken durch eine ähnlich ausgerichtete und wenig ordnungskonforme Gemeinschaftspolitik ersetzt werden.

- Das zweite Themenfeld der Binnenmarktstrategie bezieht sich auf die *Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen*. Die Reduktion staatlicher Beihilfen, die Annahme von Kommissionsvorschlägen über das Gemeinschaftspatent (hier haben die Mitgliedstaaten mittlerweile eine gemeinsame politische Übereinstimmung erzielt, von der deutliche Kostenreduktionen bei der Patentanmeldung und der Durchsetzung von Patentansprüchen erwartet werden⁷), über die Patentierbarkeit von Software sowie zur Modernisierung des europäischen Wettbewerbsrechts werden als zukünftige Aktivitäten genannt. Auch die Beseitigung fiskalischer Schranken im Binnenmarkt soll mit Hilfe eines entsprechenden Maßnahmenpaketes der Kommission zur Förderung grenzüberschreitender Unternehmensaktivitäten angestrebt werden. Die Vergangenheit hat allerdings gezeigt, dass die Annahme und korrekte Umsetzung von Rechtsakten insbesondere dann mit Problemen verbunden ist, wenn von ihnen unmittelbar Auswirkungen auf die mitgliedstaatlichen Haushalte ausgehen. Die Konservierung des Einstimmigkeitserfordernisses im Bereich der Steuern auch nach der Vertragsänderung von Nizza belegt diese These, so dass trotz aller in der Vergangenheit erzielten Fortschritte (z.B. Angleichung von Mindeststeuersätzen, Durchsetzung des Ursprungslandprinzips für Privatpersonen) fiskalische Schranken auch zukünftig die Vollendung des Binnenmarktes verhindern werden.
- Zur *Steigerung der Lebensqualität der Bürger* im Binnenmarkt plant die Kommission ebenfalls einige Maßnahmen. Positiv zu beurteilen ist in diesem Zusammenhang, dass die Kommission einen funktionsfähigen Wettbewerb im Grundsatz als das effizienteste Instrument zur Bedürfnisbefriedigung von Konsumenten erachtet. Rechtliche Regelungen zur gezielten Förderung von Verbraucherinteressen treten lediglich ergänzend hinzu. Einen Schwerpunkt bilden dabei der Umgang mit Leistungen der Daseinsvorsorge und die in diesem Zusammenhang stehende wettbewerbspolitische Beurteilung staatlicher Ausgleichszahlungen. In einem Bericht an den Rat stellt die Kommission jedoch heraus, dass ihr die Erarbeitung diesbezüglicher Leitlinien unmöglich ist, solange auch aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) keine einheitliche Position abgeleitet werden kann.⁸ Ungeachtet dessen nennt sie jedoch fünf zukünftig in den Mittelpunkt rückende Fragenkomplexe: Definition der im allgemeinen Interesse liegenden Ziele; Darstellung der Voraussetzungen, unter denen eine Überkompensation der Dienste der Daseinsvorsorge den Tatbestand einer staatlichen Beihilfe erfüllt; Verpflichtung der beteiligten Akteure in den Mitgliedstaaten (Gebietskörperschaft, betrautes Unternehmen) zu größtmöglicher Transparenz; Ausarbeitung und Erläuterung von Grundsätzen für die Auswahl von mit gemeinwirtschaftlichen Aufgaben betrauten Unternehmen sowie Entwicklung von Methoden zur Berechnung von staatlichen Ausgleichs-

- zahlungen. Im Umgang mit Leistungen der Daseinsvorsorge wird ein typischer Konflikt europäischer Wirtschaftspolitik sichtbar: Auf der einen Seite zielen Kommissionsaktivitäten unmittelbar auf die Gewährleistung von Freiheitsrechten ab (Verwirklichung des Binnenmarktes, Herstellung eines Systems unverfälschten Wettbewerbs). Auf der anderen Seite sind im Zuge des Integrationsprozesses andere rechtspolitische Zielsetzungen zumindest ergänzend hinzutreten, was das Selbstverständnis und damit auch die Politik der Kommission nicht unberührt lassen kann. Deshalb verwundert es nicht, wenn sie Leistungen der Daseinsvorsorge als „ein Schlüsselement des europäischen Gesellschaftsmodells“⁹⁹ erachtet, deren Aufrechterhaltung ein Zurückdrängen anderer Prinzipien (Binnenmarkt und Wettbewerb) nach sich ziehen kann. Dass auch im Rahmen einer Strategie für den Binnenmarkt explizit verbraucher- und sozialpolitische Zielsetzungen verfolgt werden, ist insofern verständlich.
- Schließlich wird der *Vorbereitung der Erweiterung* in der aktuellen Überprüfung der Binnenmarktstrategie eine besondere Bedeutung beigemessen, wobei die den Binnenmarkt betreffenden Verhandlungskapitel bei allen zum 1.5.2004 beitretenden Kandidaten nunmehr geschlossen wurden. Der Aufbau leistungsfähiger Verwaltungsinfrastrukturen in den Beitrittsstaaten erscheint der Kommission zur Durchsetzung des neuen Rechtsrahmens jedoch unabdingbar, weshalb sie selbst eine aktive Unterstützung dieses Prozesses anstrebt. So hat sie z.B. gemeinsam mit Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten ‚peer reviews‘ in den beitretenden Staaten zur Identifikation und Lösung verwaltungstechnischer Probleme durchgeführt. Dem gleichen Zweck dienen jeweils zwischen einem Beitritts- und einem Mitgliedsland geschlossene, sich auf Schlüsselsektoren des Binnenmarktes beziehende Patenschaften. Diese Maßnahmen sollen dazu beitragen, dass sich sowohl in den Alt- als auch in den Neumitgliedstaaten die mit einer Vergrößerung des Binnenmarktes einhergehenden positiven Effekte konkretisieren können.

Dienstleistungsbinnenmarkt

„Zehn Jahre nachdem der Binnenmarkt hätte vollendet sein sollen, ist festzustellen, dass noch immer eine breite Kluft besteht zwischen der Vision eines wirtschaftlich integrierten Europas und der Wirklichkeit, die die europäischen Bürger und Dienstleister erleben.“¹⁰⁰ Dies ist das ernüchternde Ergebnis eines Kommissionsberichts, der einen Überblick über die noch bestehenden Hemmnisse für den grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel im Binnenmarkt liefert. Die Kommission ist der Auffassung, dass gerade dadurch das Erreichen des Ziels gefährdet sein könnte, die EU bis zum Jahr 2010 zum weltweit wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum zu machen. Dies gilt vor allem, weil sie befürchtet, dass die Marktfragmentierung die Entfaltung der Wachstumsdynamik des Dienstleistungssektors behindert. Dass sich die Liberalisierung des innergemeinschaftlichen Dienstleistungshandels als schwieriger erweist als die Gewährleistung eines freien Güterverkehrs, kann angesichts der sehr vielfältigen Behinderungsmöglichkeiten, die den Mitgliedstaaten zur

Verfügung stehen und sich auf jede Phase des Dienstleistungserstellungsprozesses beziehen, nicht verwundern. So existieren insbesondere Maßnahmen, die den zur Dienstleistungserstellung besonders wichtigen Inputfaktor Arbeit betreffen (restriktive Genehmigungspflichten bei Gründung einer Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat, Erfüllung spezieller Anforderungen an die berufliche Qualifikation der Dienstleistungserbringer, vielfältige administrative Hemmnisse bei der Entsendung von Arbeitnehmern, Verpflichtung zum Nachweis eines Wohnsitzes in allen EU-Ländern, in denen die Dienstleistung vertrieben wird). Daneben identifiziert die Kommission in ihrem Bericht aber auch handelsbeeinträchtigende Bestimmungen, die sich eher auf den Output von Dienstleistungsanbietern beziehen (z.B. divergierende Vorschriften in Bezug auf Werbung). Gerade kleinen und mittelgroßen Betrieben gelingt die Überwindung der hier skizzierten Schranken und damit die Ausschöpfung der sich aus dem Dienstleistungsbinnenmarkt ergebenden Möglichkeiten häufig nicht, so dass die ab 2003 zur Verbesserung der gegenwärtig nicht zufrieden stellenden Situation zu treffenden Maßnahmen insbesondere diesen Unternehmen zu Gute kommen sollen.

Als eine ‚never ending story‘ der Binnenmarktpolitik für den Dienstleistungssektor gelten die Privatkundenmärkte von Banken und Versicherungen.¹¹ Dass sich die Kommission auch diesem Bereich im Rahmen ihres 1999 verabschiedeten und planmäßig im Jahr 2005 abzuschließenden Aktionsplans für Finanzdienstleistungen widmet, ist positiv zu beurteilen, doch haben die gemeinschaftlichen Aktivitäten bis heute nicht zu einer vollständigen Marktintegration geführt. Die steuerliche Diskriminierung ausländischer Produkte, Unterschiede zwischen den jeweils nationalen Verbraucherschutzvorschriften sowie eine hinter der dynamischen Marktentwicklung zurückbleibende gemeinschaftliche Gesetzgebung sorgen dafür, dass grenzüberschreitende gegenüber inländischen Transaktionen benachteiligt werden. Neben dem Zwang zur Aufgabe fiskalischer Diskriminierungspraktiken (was ausdrücklich keine Harmonisierung erfordert) erscheinen insbesondere die Kombination aus der Angleichung von Mindestverbraucherschutzstandards und gegenseitiger Anerkennung jeweils nationaler Regulierungen sowie die Ablösung bzw. Ergänzung der derzeit dezentralen Dienstleistungsaufsicht durch gemeinschaftliche Institutionen als vielversprechende Instrumente zur Überwindung der aktuellen Probleme.

Ein branchenübergreifendes, ursprünglich ausschließlich im Warenbereich zur Anwendung gekommenes Instrument zur Verwirklichung des Dienstleistungsbinnenmarktes ist das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung. Dies betont die Kommission in einem Bericht über die Anwendung dieses für die Marktintegration überaus bedeutsamen Grundsatzes.¹² Sie plant bei allen zukünftig zu erlassenden, den Dienstleistungsbereich betreffenden Maßnahmen die Prüfung eines verstärkten Rückgriffs auf dieses Prinzip, das bei korrekter Umsetzung in den Mitgliedstaaten insbesondere innovativen Dienstleistungen eine rasche Marktpenetration ermöglichen und damit zur Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit europäischer Anbieter beitragen kann. Erfahrungen aus dem Warenbereich zeigen jedoch, dass die Durchsetzung des Anerkennungsgrundsatzes gerade bei komplexen, mög-

licherweise Sicherheitsbedenken hervorrufenden Erzeugnissen problematisch ist. Demzufolge muss bei Dienstleistungen mit sicherheits- bzw. nachfragerschutzrelevanten Eigenschaften mit ähnlichen Schwierigkeiten gerechnet werden, so dass allein die verstärkte rechtliche Verankerung des Anerkennungsprinzips auch im Dienstleistungsbereich kaum ausreichen wird, um die noch vorhandenen Handelschranken zu beseitigen. Vielmehr sind die bei der praktischen Umsetzung regelmäßig beobachtbaren, ausländische Anbieter diskriminierenden Handlungen jeweils nationaler Stellen zu unterbinden, was z.B. durch eine verstärkte supranationale Kontrolle erreicht werden könnte.¹³

Anmerkungen

- 1 Vgl. Europäische Kommission: Der Binnenmarkt – 10 Jahre ohne Grenzen (http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/10years/docs/workingdoc/workingdoc_de.pdf).
- 2 Vgl. z.B. Rolf Caesar, Hans-Eckart Scharrer (Hrsg.): Der unvollendete Binnenmarkt. Baden-Baden (Nomos) 2003.
- 3 Vgl. für die folgenden Ausführungen Europäische Kommission: Binnenmarktanzeiger. Nr. 11 – 10 Jahre Binnenmarkt ohne Grenzen vom 11.11.2002 (http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/score/score11/score11-text_de.pdf).
- 4 Vgl. Mitteilung der Kommission: Überprüfung der Binnenmarktstrategie im Jahr 2002 – Zeit, die Versprechen einzuhalten. KOM(02) 171 endg. vom 11.4.2002 (http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/strategy/2002_stratreview_de.pdf).
- 5 Vgl. Europäische Kommission: Pressemitteilung IP/02/1733 vom 26.11.2002 (http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.getfile=gf&doc=IP/02/1733|0|AGED&lg=DE&type=PDF).
- 6 Vgl. Europäische Kommission: Pressemitteilung IP/02/1813 vom 5.12.2002 (http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.getfile=gf&doc=IP/02/1813|0|AGED&lg=DE&type=PDF).
- 7 Vgl. Results of the Competitiveness Council of Ministers, Brussels, 3rd March 2003, Memo /03/47 (http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.getfile=gf&doc=MEMO/03/47|0|RAPID&lg=EN&type=PDF).
- 8 Vgl. Europäische Kommission: Bericht über den Stand der Arbeiten betreffend die Leitlinien für staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse vom 13.12.2002 (http://www.europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/sieg_de.pdf).
- 9 Vgl. Mitteilung der Kommission: Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa. KOM(00) 580 endg. vom 20.9.2000 (http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2000/com2000_0580de01.pdf).
- 10 Bericht der Kommission: Der Stand des Binnenmarkts für Dienstleistungen – Bericht im Rahmen der ersten Stufe der Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor. KOM(02) 441 endg. vom 30.7.2002 (<http://www.europa.eu.int/cgi-bin/eur-lex/udl.pl?REQUEST=Seek-Deliver&COLLECTION=com&SERVICE=all&LANGUAGE=de&DOCID=502PC0441>).
- 11 Vgl. für die folgenden Ausführungen Friedrich Heinemann: The Never-ending Story, in: *Inter-economics*, Vol. 38 (2003), S. 73-75.
- 12 Vgl. Bericht der Kommission: Zweiter Zweijahresbericht über die Anwendung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung im Binnenmarktbereich. KOM(02) 419 endg. vom 23.7.2002 (<http://www.europa.eu.int/cgi-bin/eur-lex/udl.pl?REQUEST=Seek-Deliver&COLLECTION=com&SERVICE=all&LANGUAGE=de&DOCID=502PC0419>).
- 13 Vgl. Volker Nienhaus: Europäische Integration, in: Dieter Bender u.a.: *Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik*, Bd. 2. 8. Aufl., München (Vahlen) 2003, S. 584.