

# Binnenmarktpolitik

Arnd Busche

„Für mich ist das Binnenmarkt-Glas zu Drei-Viertel voll“.<sup>1</sup> Diese vergleichsweise positive Einschätzung des neuen irischen Binnenmarktkommissars Charlie McCreevy darf nicht darüber hinweg täuschen, dass auch der zweite Bericht über die Umsetzung der Binnenmarktstrategie 2003-2006 nach wie vor vorhandene Defizite im Binnenmarkt offen legt.<sup>2</sup> Die Transformation des EU-Rechtsstandes auf Ebene der Mitgliedstaaten ist ebenso ein Problem wie Verzögerungen bei der Annahme einiger den Binnenmarkt betreffender Rechtsakte durch die EU-Institutionen. Parallel dazu hat der Binnenmarkt im vergangenen Jahr gerade in Deutschland verstärkt negative Schlagzeilen geschrieben, nachdem nach der EU-Osterweiterung Befürchtungen über negative Konsequenzen der Dienstleistungsfreiheit und speziell der EU-Dienstleistungsrichtlinie laut wurden.

## Implementierung des Rechtsstands – Rückschritt in der EU-15

Bei der Interpretation des aktuellen Umsetzungsstandes muss berücksichtigt werden, dass seit Juni 2004 die ausgewiesenen Quoten die zehn neuen Mitgliedstaaten (EU-10) berücksichtigen. Das durchschnittliche Umsetzungsdefizit, d.h. der Anteil der jeweils noch nicht in nationales Recht transformierten Binnenmarktrichtlinien, betrug bezogen auf die EU-25 im November 2004 3,6 %.<sup>3</sup> Gegenüber der erstmals im Juni 2004 ermittelten Quote bedeutet dies einen deutlichen Rückgang um 3,5 Prozentpunkte. Es muss jedoch betont werden, dass dieser Rückgang im Wesentlichen auf die gestiegenen Anstrengungen der Beitrittsstaaten zurückzuführen ist. Bezogen auf die EU-15 stieg das durchschnittliche Umsetzungsdefizit von 2,3 % im November 2003 auf nunmehr 2,9 %. Ausgehend von dem im Mai 2002 bereits erreichten Wert von 1,8 % entfernt sich die EU-15 damit immer weiter vom ursprünglichen 1,5 %-Ziel, das der Europäische Rat vorgegeben hat. Die Fragmentierungsquote, d.h. der Anteil aller in mindestens einem EU-Mitgliedstaat noch nicht in nationales Recht umgesetzter Binnenmarktrichtlinien, beträgt etwa 27 %. Allerdings ist ihre Aussagekraft nur begrenzt, da die deutliche Erhöhung gegenüber den Werten, die für die EU-15 an dieser Stelle in den letzten Jahren ausgewiesen wurden, allein auf die Erweiterung zurückzuführen ist.

Deutschland, dessen Defizit derzeit bei 2,5 % liegt, konnte seinen Umsetzungsrückstand gegenüber Mai 2004 im Vergleich zu den anderen Staaten der EU-15 am stärksten verringern. Allerdings schneidet Deutschland bei den so genannte „zero tolerance“-Richtlinien, d.h. jene Maßnahmen, deren Umsetzung bereits seit mehr als zwei Jahren überfällig ist, besonders schlecht ab. Es ist anzunehmen, dass hier weniger rein technische Gründe für unzureichendes Umsetzungsverhalten verantwortlich sind, sondern vielmehr ernsthafte politische Binnenmarktwidestände.

1 Europäische Kommission, Pressemitteilung IP/05/100 vom 27.1.05.

2 Vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission: Zweiter Bericht über die Umsetzung der Binnenmarktstrategie 2003-2006. KOM(2005) 11 endg. vom 27.1.2005.

3 Die Angaben beziehen sich – wenn nichts anderes gesagt – auf den November 2004.

## Licht und Schatten bei Überprüfung der Binnenmarktstrategie

Den Stand der bisher erreichten Marktintegration versucht die Kommission in ihrem Bericht zur Überprüfung der Binnenmarktstrategie anhand verschiedener Indikatoren wie z.B. den Entwicklungen von Preiskonvergenz, Handel und Direktinvestitionen zu messen. Sie kommt dabei zu dem Ergebnis, dass sich die Preisniveaus für vergleichbare Güter innerhalb der EU nach wie vor erheblich unterscheiden, der Warenhandel gegenüber dem Vorjahr sogar leicht zurückgegangen ist, der Dienstleistungshandel sein vorhandenes Potenzial bei weitem nicht ausschöpft, und auch die im Vergleich zu den inländischen sehr geringen grenzüberschreitenden Investitionen deuten darauf hin, dass die Integration noch nicht abgeschlossen ist. Anzeichen weiteren Handlungsbedarfes sieht die Kommission auch bei den öffentlichen Ausschreibungsmärkten. Hierbei handelt es sich keineswegs um einen wirtschaftlich unbedeutenden Bereich, sondern um einen großen Markt, dessen Anteil am EU-BIP immerhin 16 % beträgt. Ungeachtet der gemachten Fortschritte mahnt die Kommission hier eine weitere Öffnung an, was nicht nur eine effizientere Faktorallokation nach sich ziehen, sondern zugleich einen Beitrag zur Sanierung der öffentlichen Haushalte leisten kann.

In ihrer Analyse der Strategieumsetzung im abgelaufenen Jahr konstatiert die Kommission die prinzipiell gelungene Ausweitung des Binnenmarktes auf die neuen Mitgliedstaaten. Im Hinblick auf die Vertiefung des Binnenmarktes ist die Bilanz durchwachsen: Sowohl Fortschritte als auch Verzögerungen werden festgestellt.

So sind mittlerweile 40 des aus insgesamt 42 einzelnen Maßnahmen bestehenden Aktionsplans für Finanzdienstleistungen angenommen worden, und auch im Bereich der Verbraucher- und Steuerpolitik konstatiert die Kommission eine Ausweitung des Binnenmarktrechtsstandes. Erfolgreich ist auch SOLVIT, das im Jahr 2002 von Kommission und Mitgliedstaaten eingeführte Dienststellennetz für Beschwerden von Bürgern und kleinen und mittelständischen Unternehmen über Verletzungen ihrer Rechte im Binnenmarkt.<sup>4</sup> Im Vergleich zum Jahr 2003 nahm die Anzahl der von SOLVIT bearbeiteten Fälle um 72 % zu, während die durchschnittliche Bearbeitungszeit von 65 auf 59 Tage gesunken ist.

Die Bürgerbeschwerden bei SOLVIT beziehen sich insbesondere auf Probleme bei der grenzüberschreitenden Anerkennung von Berufsqualifikationen. Vor diesem Hintergrund ist es problematisch, wenn ausgerechnet in diesem Bereich Maßnahmen nicht verabschiedet werden, die vorhandene Regelungen zur Anerkennung von Berufsqualifikationen vereinfachen. Weiterhin bemängelt die Kommission die nach wie vor ausstehende Einigung der Ratsmitglieder zum Gemeinschaftspatent, wodurch erwartete Kostensenkungen bei Patentanmeldungen nicht realisiert werden können und sich die Wettbewerbsfähigkeit des (Innovations-)Standortes EU verschlechtert.

Vor diesem Hintergrund sieht die Kommission für die restliche Laufzeit der Strategie vier Schwerpunkte:

- So sollen die noch ausstehenden Rechtsakte z.B. zur Überarbeitung des Neuen Harmonisierungsansatzes, zur Anwendung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung sowie zum Gemeinschaftspatent verabschiedet werden.
- Daneben müssen die Mitgliedstaaten für eine verbesserte Implementierung des europäischen Binnenmarktrechts sorgen, wozu die Reduktion von Umsetzungsdefiziten sowie der Anzahl der Vertragsverletzungsverfahren zählen.

---

4 Vgl. Europäische Kommission, Pressemitteilung IP/05/482 vom 26.4.2005.

- Eine verbesserte Verzahnung der Binnenmarktmaßnahmen mit anderen Politikfeldern wie z.B. der Verbraucher- und Umweltpolitik ist ein weiterer geplanter Schwerpunkt.
- Schließlich will die Kommission verstärkt der Tatsache Rechnung tragen, dass der europäische Binnenmarkt nachhaltig von globalen Entwicklungen beeinflusst wird. Zu diesem Zweck plant die EU eine Ausweitung des Dialogs mit ihren Handelspartnern.

Unabhängig von Erfolg oder Misserfolg bei der Umsetzung der Binnenmarktstrategie 2003-2006 lässt sich festhalten, dass die Herstellung des Binnenmarktes eine ordnungspolitische Daueraufgabe sowohl für die europäischen Institutionen als auch für die Mitgliedstaaten ist. Es geht eben nicht nur um die Abarbeitung von Altfällen. Vielmehr sind technischer Fortschritt, aber auch Eigeninteressen der Mitgliedstaaten dafür verantwortlich, dass der Binnenmarkt sich nicht von selbst ergibt, sondern kontinuierlich von politischem Handeln begleitet werden muss.

### **Widerstände gegen Dienstleistungsfreiheit und Dienstleistungsrichtlinie**

Nach der EU-Osterweiterung sind insbesondere in Deutschland und Frankreich Widerstände gegen ein Grundprinzip des Binnenmarktes laut geworden. Nicht zuletzt aufgrund von Presseberichten, in denen über die Verdrängung inländischer durch aus den Beitrittsstaaten stammender Arbeitnehmer in der Fleischindustrie berichtet wurde, sind Bedenken gegen die europäische Dienstleistungsfreiheit im allgemeinen und die sich derzeit im Rechtsetzungsverfahren befindende europäische Dienstleistungsrichtlinie im Besonderen laut geworden.<sup>5</sup> Dienstleistungsfreiheit und Dienstleistungsrichtlinie, so die Befürchtungen, führten in Bezug auf Löhne und Sozialstandards zu einem Unterbietungswettlauf innerhalb der EU und zu massiven Problemen auf den Arbeitsmärkten der wirtschaftlich stärksten Mitgliedstaaten. Auf seiner Frühjahrstagung reagierte der Europäische Rat in Brüssel auf diese Bedenken und beschloss, die Dienstleistungsrichtlinie einer grundlegenden Überarbeitung zu unterziehen.<sup>6</sup>

In der aktuellen Diskussion über die Dienstleistungsfreiheit in Europa werden jedoch häufig unterschiedliche Sachverhalte miteinander vermengt. So handelt es sich bei den zuletzt bekannt gewordenen Fällen mittel- und osteuropäischer Arbeiter häufig um illegal Beschäftigte, da eine Anstellung bei einem deutschen Unternehmen aufgrund der 7-jährigen Übergangsfrist bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit unterbunden werden kann. Selbst wenn also die EU-Dienstleistungsrichtlinie bereits in Kraft wäre, würde sie diese Fälle nicht erfassen.

Ziel dieser Richtlinie ist es, den innereuropäischen Dienstleistungshandel zu intensivieren. Sie geht von der Beobachtung aus, dass mittlerweile etwa 70 % der EU-Wertschöpfung Dienstleistungen sind, gleichzeitig jedoch der grenzüberschreitende Dienstleistungshandel sein Potenzial noch lange nicht ausgeschöpft hat. Die Richtlinie bezweckt insofern, die in diesem Zusammenhang noch bestehenden Hindernisse aus dem Weg zu räumen.

Das von der Europäischen Kommission zur Erreichung dieses Ziels vorgeschlagene Instrument ist umstritten. Der Richtlinienentwurf sieht vor, die grenzüberschreitenden Dienstleistungen entsprechend des Herkunftslandprinzips zu regeln. Dieses besagt im Kern, dass bei dem grenzüberschreitenden Angebot von Dienstleistungen nicht die Regelungen des Landes maßgeblich sind, in dem die Dienstleistung konsumiert wird (Bestimmungslandprinzip), sondern des Landes, aus dem der Anbieter der Dienstleistung stammt.

5 Vgl. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt. KOM(2004) 2 endg./2 vom 25.2.2004.

6 Vgl. Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Nr. 7619/05, Brüssel, 22. / 23. März 2005.

Ein slowakischer Architekt wird insofern z.B. nicht gezwungen, Dienstleistungen nach dem deutschen Recht anzubieten, sondern kann die in seinem Heimatland geltenden Regelungen (zumindest teilweise) nach Deutschland importieren.

Ökonomen<sup>7</sup> betonen in der Regel die Vorteile des Herkunftslandprinzips, welches auf eine oftmals langwierige politische Angleichung von Standards verzichtet, einen kostensenkenden und die Innovationsbereitschaft fördernden Wettbewerb zwischen den europäischen Dienstleistungsanbietern verstärkt und Anreize zum Abbau vermeintlich unnötiger Vorschriften in den hoch regulierten Mitgliedstaaten setzt. Selbst wenn durch die ausländische Konkurrenz inländische Arbeitsplätze verloren gingen, wären vom Herkunftslandprinzip doch gesamtwirtschaftlich positive Effekte zu erwarten, weil Leistungen günstiger bezogen werden könnten und insofern Ressourcen frei würden für andere konsumtive oder investive Zwecke. Heute, so die ökonomische Argumentation, würde mit dem Verweis auf eigene Regulierungsstandards die eigenen Märkte abgeschottet, damit eigentlich nicht marktfähige Arbeitsplätze künstlich am Leben erhalten und der sektorale Wandel behindert. Schließlich brächte das Herkunftslandprinzip auch Vorteile für deutsche Exporteure hochwertiger Dienstleistungen, die jetzt ihrerseits nicht mehr gezwungen wären, sich beim grenzüberschreitenden Angebot an die ausländischen Normen anzupassen, was die Konkurrenzfähigkeit im Vergleich zu anderen Wettbewerbern verbessern könnte.

Die nationale Politik überzeugt diese Argumentation für eine Intensivierung des inner-europäischen Wettbewerbs anscheinend nicht. Die Bundesregierung hat sich auf EU-Ebene nicht nur gegen die Dienstleistungsrichtlinie in ihrer vorliegenden Form ausgesprochen, sondern zudem die Ausweitung des Entsendegesetzes beschlossen. Dieses Gesetz, das in Deutschland seit 1996 für die Baubranche Anwendung findet, sieht vor, dass auf Arbeitnehmer von nur temporär in einem Land tätigen ausländischen Unternehmen bestimmte nationale tarifvertragliche Vereinbarungen Anwendung finden, wenn der Bundeswirtschaftsminister den Tarifvertrag für allgemeinverbindlich erklärt hat. Das Entsendegesetz hat somit eine staatlich gelenkte Angleichung von Wettbewerbsbedingungen und insofern den Erhalt von Arbeitsplätzen für deutsche Arbeitnehmer zum Ziel.

Aus polit-ökonomischer Sicht ist ein solches Vorgehen erklärbar, ist doch der Nutzen eines Verzichts auf das Herkunftslandprinzip bzw. des Entsendegesetzes für eine bestimmte Gruppe von Personen deutlich spürbar, während sich die positiven Effekte eines intensiveren Wettbewerbs innerhalb der EU eher auf eine größere Gruppe verteilen werden. Zudem ist es in Zeiten von Massenarbeitslosigkeit und wirtschaftlichen Krisenzeiten politisch kaum vermittelbar, wenn man aktiv (Befürwortung des Herkunftslandprinzips in der Dienstleistungsrichtlinie) oder passiv (Intensivierung ausländischer Konkurrenz aufgrund der Dienstleistungsfreiheit) den sichtbaren Verlust weiterer Arbeitsplätze zulässt.

Aus nationaler, aber auch europäischer Sicht ist zu hoffen, dass die politischen Entscheidungsträger im Hinblick auf das grenzüberschreitende Angebot von Dienstleistungen zu Lösungen kommen werden, die sowohl den berechtigten Ängsten der in der Regel geringer qualifizierten Arbeitnehmern und ihren Familien in den Hochlohnländern Rechnung tragen, als auch die Interessen der neuen Mitgliedsländer an wirtschaftlicher Entwicklung berücksichtigt und damit auf beiden Seiten Ressentiments gegen die europäische Einigung insgesamt vermeidet.

---

<sup>7</sup> Vgl. z.B. Hefeker, Carsten: Dienstleistungsfreiheit und Europäische Wettbewerbsfähigkeit, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 85 (2005), S. 136.