

# Binnenmarktpolitik

Arnd Busche

Im vergangenen Jahr standen die Diskussionen zur Dienstleistungsrichtlinie sicherlich im Mittelpunkt der Politik zur Vollendung des Binnenmarktes. Im Frühjahr des Jahres 2006 wurde schließlich ein Kompromiss erzielt, der, was die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen betrifft, in wesentlichen Teilen von den ursprünglichen Vorstellungen der Kommission abweicht. Der gefundene Kompromiss zeigt abermals, dass vergleichsweise liberale Ansätze der Kommission dort an ihre Grenzen stoßen, wo Mitgliedstaaten eine Verletzung ihrer eigenen Interessen vermuten. Ungeachtet dessen wurde die nunmehr erzielte Lösung auch von der Kommission als ein Erfolg gewertet.<sup>1</sup> Als ein zukünftiger Schwerpunkt der Binnenmarktaktivitäten der Kommission könnte sich einmal mehr der Bereich Finanzdienstleistungen erweisen. Nach der erfolgreichen Abarbeitung des entsprechenden Aktionsplans erachtet die Kommission auch zukünftig ergänzendes Handeln insbesondere im Privatkundenbereich für notwendig. Hierin wird deutlich, dass die Vollendung des Binnenmarktes eine ordnungspolitische Daueraufgabe der EU darstellt. In diesem Zusammenhang scheint sich jedoch immer mehr die Erkenntnis durchzusetzen, dass die Verabschiedung von Rechtsakten kein Allheilmittel zur Erreichung dieses Zieles darstellt. Wenn die Kommission wie z.B. im Bereich Finanzdienstleistungen die Konsolidierung des bislang Erreichten fordert und ihre knappen Ressourcen auf die Unterstützung bei der Anwendung der geltenden Binnenmarktvorschriften vor Ort konzentrieren will,<sup>2</sup> so kommt darin die Aufgeschlossenheit der Kommission gegenüber einer Politikgestaltung zum Ausdruck, die zunehmend auch auf Instrumente zurückgreift, die über die reine Rechtsetzung hinausreichen.<sup>3</sup>

## Umsetzung der Binnenmarktvorschriften

Erfreuliches vermeldet die Kommission im abgelaufenen Berichtszeitraum bei der Umsetzung der Binnenmarktvorschriften. Laut aktuellem Binnenmarktanzeiger konnten die Mitgliedstaaten eine neue Bestmarke erzielen.<sup>4</sup> Lediglich 1,6% aller Binnenmarkttrichtlinien, deren Transformation in nationales Recht bereits hätte erfolgt sein müssen, warten im November 2005 noch auf ihre Umsetzung. Dies entspricht gegenüber Juni 2005 einer Verbesserung um 0,3 Prozentpunkte und liegt nur noch knapp über dem Wert von 1,5%, auf den sich die Staats- und Regierungschefs als wichtiges Zwischenziel verständigt haben. 17 Mitgliedsländer liegen unter dem Wert von 1,5%, 8 darüber, wobei Luxemburg (4,4%), Griechenland (3,7%) und Portugal (3,1%) die größten Defizite aufweisen. Die niedrigsten Quoten melden Litauen (0,4%), Dänemark und Ungarn (jeweils 0,7%) sowie Finnland (0,8%). Bemerkenswert ist, dass die im Mai 2004 der EU beigetretenen Staaten mit einer

---

1 Vgl. z.B. Europäische Kommission: Single Market News, Nr. 41, April 2006, S. 6-8.

2 Vgl. Europäische Kommission: EU-Finanzdienstleistungspolitik für die nächsten fünf Jahre. Pressemitteilung 05/1529 vom 05.12.2006.

3 Über die aktuellen Binnenmarktaktivitäten der Europäischen Kommission informiert die entsprechende Internetseite [http://ec.europa.eu/internal\\_market/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/index_de.htm).

4 Vgl. Europäische Kommission: Binnenmarktanzeiger, Nr. 14a, Dezember 2005.

durchschnittlichen Quote von 1,2% besser abschneiden als die EU-15, für die sich ein Wert von 1,9% ermitteln lässt.

Die positive Umsetzung bei der rechtlichen Umsetzung der Binnenmarktvorschriften vermag jedoch nicht darüber hinwegzutäuschen, dass Mitgliedstaaten nach wie vor in beträchtlichem Umfang gegen europäisches Recht verstoßen. Dies kommt in einem Anstieg der insgesamt anhängigen Vertragsverletzungsverfahren zum Ausdruck. Wenngleich einige Länder (Frankreich, Österreich, Niederlande, Irland und Belgien) gegenüber dem Jahr 2003 die Anzahl der gegen sie angestregten Verfahren reduzieren konnten, so ist es keinem Mitgliedsland gelungen das vereinbarte Ziel zu erreichen, die Zahl der Vertragsverletzungsverfahren im Zeitraum 2003-2006 zu halbieren. Auffällig ist die vergleichsweise hohe Zahl von Verfahren gegen die neuen Mitgliedsländer, die ja bei der rein rechtlichen Umsetzung gut abschneiden. In diesem Zusammenhang sieht die Kommission deshalb Handlungsbedarf speziell in den Beitrittsstaaten.

### **Kompromiss bei Dienstleistungsrichtlinie erzielt**

Bereits seit Jahren weist die Kommission auf besondere Probleme bei der Verwirklichung des Dienstleistungsbinnenmarktes hin. Vor dem Hintergrund einer großen Differenz zwischen dem Anteil der Dienstleistungen an der Wertschöpfung europäischer Volkswirtschaften einerseits und ihrem Anteil am innereuropäischen Handel andererseits sieht es die Kommission als ihre Aufgabe an, die Voraussetzungen für das Angebot von Dienstleistungen in der EU zu verbessern. Die Dienstleistungsrichtlinie soll einen Beitrag zur Überwindung der Schranken des Dienstleistungsbinnenmarktes leisten. Der ursprüngliche Entwurf der Kommission sah als ein Instrument zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Angebots die weitgehende Durchsetzung des Herkunftslandprinzips für jene Dienstleistungsanbieter vor, die in dem Land des Absatzes über keine Niederlassung verfügen. Nach dem Herkunfts- oder Ursprungslandprinzips können Dienstleistungen EU-weit abgesetzt werden, wenn sie nach den Vorschriften des Heimatstaates erstellt werden. Mit dem Versuch, dieses Prinzip auch für Dienstleistungen durchzusetzen, folgte die Kommission der Politik der Gemeinschaft für den Warenbinnenmarkt. Von der Annahme des ursprünglichen Entwurfs versprach sich die Kommission einen beträchtlichen Beitrag zur Überwindung der europäischen Wachstums- und Beschäftigungsmisere. Gestützt wurde sie von Vertretern aus der Wissenschaft, deren Studien zu den Auswirkungen der Richtlinie ebenfalls positive Effekte vermuten ließen.<sup>5</sup>

In den Mitgliedstaaten formierte sich jedoch zunehmend Widerstand gegen das Herkunftslandprinzip. Sozialdumping und negative Beschäftigungsentwicklungen insbesondere in Bereichen, in denen Menschen mit niedrigerem Qualifikationsniveau tätig sind, wurden in Hochlohnländern als Argumente gegen das Herkunftslandprinzip angeführt. In Deutschland machte sich auch die neue Bundesregierung die Kritik an der Richtlinie in ihrer ursprünglichen Form zu eigen. Vor dem Hintergrund des Drucks aus einer Vielzahl von Mitgliedstaaten überraschte es schließlich kaum, dass sich das Europäische Parlament im Februar in der 1. Lesung der Richtlinie auf umfassende Änderungsvorschläge im Hinblick auf eine Abkehr vom Herkunftslandprinzip verständigte. Diese Änderungsvorschläge, die im Wesentlichen den entsprechenden Diskussionen im Rat entsprachen, bilden schließlich die Grundlage des veränderten Kommissionsentwurfes aus dem April 2006.<sup>6</sup>

---

5 Vgl. z.B. Gernot Nerb: Mögliche Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie auf die Wirtschaft Deutschlands, in: ifo-Schnelldienst, Jg. 59 (2006), Nr. 5, S. 19-24.

Der Rat hat diesen inzwischen gebilligt, und nun obliegt es dem Europäischen Parlament, Ende 2006 abschließend über den Entwurf zu entscheiden.

So soll sich entsprechend des neuen Entwurfs das Angebot grenzüberschreitender Dienstleistungen zukünftig nicht nach dem Herkunftsland-, sondern nach dem Bestimmungslandprinzip richten, d.h. für Dienstleistungsanbieter ohne eigene Niederlassung gelten im Grundsatz die Bestimmungen des Gastlandes. Zudem ist es den die Dienstleistungen empfangenden Mitgliedstaaten gestattet, den Dienstleistern des Herkunftslandes mit Verweis auf die öffentliche Ordnung oder Sicherheit sowie aus Gründen des Gesundheits- und Umweltschutzes spezielle Vorschriften aufzuerlegen, sofern diese keine Diskriminierung darstellen und verhältnismäßig sind. Ferner sind einige Sektoren vollkommen aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen, so z.B. die Bereiche Finanzdienstleistungen, Telekommunikation, Verkehr, Hafendienste, Gesundheit und Kinderbetreuung. Daneben berührt die Richtlinie die Bereiche Arbeitsrecht und Arbeitnehmerentsendung nicht. Dies bedeutet, dass für europäische Dienstleister ohne Niederlassung im Bestimmungsland beim grenzüberschreitenden Dienstleistungsangebot die arbeitsrechtlichen Vorschriften des Bestimmungslandes maßgeblich sind.

Neben der Frage nach grenzüberschreitenden Dienstleistungen bezieht sich die Richtlinie auch auf die Gründung von Niederlassungen. In diesem Bereich soll es dadurch zu Erleichterungen für die Anbieter kommen, dass z.B. die Abwicklung notwendiger Formalitäten über eine einzige Anlaufstelle erfolgen kann. Zudem ist die Überprüfung des wirtschaftlichen Bedarfs als eine Voraussetzung für die Gründung einer Niederlassung künftig explizit untersagt. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der zuständigen Verwaltungen will die Richtlinie über die Einführung eines elektronischen Informationssystems verbessern. Sie will schließlich den Verbraucherschutz stärken, indem z.B. eine ungleiche Behandlung von Verbrauchern unterschiedlicher Herkunft ausgeschlossen wird.

Die Tatsache, dass sich Kommission, Regierungen und schließlich auch der Deutsche Gewerkschaftsbund<sup>7</sup> insgesamt zufrieden mit dem erzielten Kompromiss zeigen, kann nicht darüber hinweg täuschen, dass Vertreter der Wissenschaft und Wirtschaftsverbände<sup>8</sup> ihre Enttäuschung darüber äußern, dass die EU vom ursprünglichen Ansatz des Herkunftslandprinzips abgerückt ist. Damit sei eine große Chance zur Liberalisierung der europäischen Dienstleistungsmärkte und zur Stärkung von Wachstum und Beschäftigung verpasst worden. Die Befürworter des Herkunftslandprinzips hierzulande bestreiten in der Regel nicht, dass der Druck auf Teile des Arbeitsmarktes durch die Zunahme der Konkurrenz aus anderen europäischen Staaten zunimmt. Ihrer Ansicht nach hält sich jedoch das Ausmaß jener in Grenzen, die dadurch dauerhaft erwerbslos bleiben müssen. Darüber hinaus wird argumentiert, dass gerade auch deutsche exportorientierte Anbieter hochwertiger Dienstleistungen durch das Herkunftslandprinzip profitieren können. Sie sind nicht mehr gezwungen, ihre Produktion an den jeweils unterschiedlichen Rechtsvorschriften der Bestimmungsländer auszurichten. Insofern würden insgesamt die positiven Effekte überwiegen.

6 Vgl. Europäische Kommission: Geänderter Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt vom 04.04.2006. KOM(2006) 160 endg.

7 Vgl. für eine Kurzbewertung der Änderungsvorschläge des Europäischen Parlamentes aus der 1. Lesung durch den Deutschen Gewerkschaftsbund z.B. [http://www.dienstleistungsrichtlinie.dgb.de/dokumente/2\\_1\\_bewertung060313.pdf/file\\_view\\_raw](http://www.dienstleistungsrichtlinie.dgb.de/dokumente/2_1_bewertung060313.pdf/file_view_raw) (21.06.2006).

8 Vgl. z.B. Bietet der Kompromiss zur EU-Dienstleistungsrichtlinie eine akzeptable Lösung?, in: ifo-Schnelldienst, Jg. 59 (2006), Nr. 6, S. 3-10 für die entsprechenden Positionen des Deutschen Industrie- und Handelskammertages und des Bundesverbandes der Deutschen Industrie.

Unabhängig von den tatsächlichen ökonomischen Auswirkungen der Richtlinie im Vergleich zum ursprünglichen Entwurf lässt sich festhalten, dass der erzielte Kompromiss auch als Zustimmung zu einem 'Sozialen Europa' gewertet werden kann. Die Reduktion der EU auf Markt und Wettbewerb widerspricht offensichtlich den Präferenzen eines Großteils der europäischen Bevölkerung. Dies kommt auch in den ablehnenden Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden zum Ausdruck. Die Kommission muss dies akzeptieren, will sie auch zukünftig ihre Rolle als Motor der Integration spielen. So ist es zwar sicherlich sinnvoll, zur Stärkung der Wachstumskräfte die verbliebenen Schranken im Binnenmarkt zu beseitigen und im Grundsatz auch auf eine Intensivierung des Wettbewerbs zwischen Mitgliedstaaten und ihren Unternehmen zu setzen. Um jedoch ein „Europa der Bürger“ zu bleiben bzw. wieder neu zu werden, muss auch den mit Deregulierung und Liberalisierung verbundenen Befürchtungen Rechnung getragen werden. Vor diesem Hintergrund ist die Dienstleistungsrichtlinie in ihrer vorliegenden Fassung sicherlich ein insgesamt vernünftiger Kompromiss, der die Voraussetzungen für die Verwirklichung des Binnenmarktes für Dienstleistungen verbessert.

### **Zukünftige Schwerpunkte der Binnenmarktpolitik**

In einer Rede vor dem Dachverband der Europäischen Industrie- und Handelskammern erläutert Binnenmarktkommissar Charlie McCreevy u.a. die aktuellen und zukünftigen Arbeitsschwerpunkte im Binnenmarktbereich.<sup>9</sup> Die häufige Verweigerung von Ausschreibungen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, die fortgesetzten Widerstände gegen die Verabschiedung des Gemeinschaftspatents sowie die nach wie vor vorhandene Fragmentierung der Bank- und Versicherungsmärkte für Privatkunden sind einige jener Felder, auf denen die Kommission Handlungsbedarf sieht. Bemerkenswert ist, dass McCreevy eine zukünftig veränderte Akzentuierung der Kommissionspolitik in Aussicht stellt. Weniger die Verabschiedung neuer, umfassender legislativer Programme als vielmehr die Gewährleistung, dass in dem vorhandenen Rechtsrahmen die Funktionsweise des Binnenmarktes verbessert wird, steht nach Auffassung des Kommissars zukünftig im Fokus der Binnenmarktpolitik. In diesem Zusammenhang sieht er auch und gerade die nationalen Verwaltungen gefordert, die nun ihren Beitrag zur Verwirklichung des Binnenmarktes leisten müssten. Ohne die entsprechende Unterstützung der Administration als Anwender der Binnenmarktregeln werde der Abbau der verbliebenen Schranken kaum gelingen. Insofern ist der Vorschlag zu begrüßen, dass die notwendige grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Verwaltungen mit Hilfe eines neuen elektronischen Binnenmarktinformationssystems (IMI) verbessert werden soll. Es bleibt darüber hinaus abzuwarten, ob die Kommission die selbst auferlegte Zurückhaltung bei der Rechtsetzung befolgt, oder ob sie nicht doch der Versuchung erliegt, über die Produktion zahlreicher legislativer Maßnahmen ihre Bedeutung im Rahmen der europäischen Entscheidungsfindung erhöhen zu wollen. Für die Menschen in Europa wäre es sicherlich ein Gewinn, wenn die Kommission einen Vorschlag ihres Binnenmarktkommissars ernst nimmt: „We must do less but do it better.“<sup>10</sup>

### **Weiterführende Literatur**

Schmidt, Susanne K.: Notwendigerweise unvollkommen. Strukturprobleme des Europäischen Binnenmarktes, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 3 (2005) 2, S. 185-210.

---

9 Vgl. Charlie McCreevy: Reviewing the Single Market. Rede 06/356 vom 08.06.2006, gehalten vor Eurochambres in Brüssel.

10 Ebenda, S. 4.