

Binnenmarktpolitik

Arnd Busche

Neben der regelmäßigen Überwachung der Umsetzung des Rechtsstands in den Mitgliedsländern legte die Kommission ihre neue Binnenmarktstrategie vor. Wie in vergangenen Jahren auch, rückt der Binnenmarkt weniger über spektakuläre neue Rechtsakte, sondern vielmehr über die Vereinbarkeit nationaler Regelungen mit dem europäischen Recht in das Bewusstsein der Öffentlichkeit. Der freie Kapitalverkehr und die Dienstleistungsfreiheit sind nach wie vor Gegenstand der Debatte in Deutschland. Schließlich stellen diese Grundprinzipien des Binnenmarkts beispielsweise das so genannte Volkswagen(VW)-Gesetz bzw. Tariftreuerregelungen der Bundesländer in Frage.¹

Fortschritte der Mitgliedstaaten bei Implementierung des Rechtsstands

Nachdem die Anstrengungen bei der Umsetzung der Binnenmarktrichtlinien zwischenzeitlich etwas nachgelassen haben, stellt die Kommission den Mitgliedstaaten in ihrem aktuellen Binnenmarktanzeiger wieder ein gutes Zeugnis aus.² Im Februar 2008 sind lediglich 1,2% aller Binnenmarktrichtlinien noch nicht in nationales Recht transformiert. Das durchschnittliche Umsetzungsdefizit liegt damit wieder 0,3 Prozentpunkte unterhalb des von den Staats- und Regierungschefs im März 2001 formulierten Ziels von 1,5%. Damit befänden sich die Mitgliedstaaten auf einem guten Weg, die für 2009 neu festgelegte Zielvorgabe von 1,0% zu erfüllen, so die Kommission.

Den Spitzenrang nimmt derzeit die Slowakei ein. Lediglich 9 von derzeit insgesamt 1.630 Binnenmarktrichtlinien warten dort noch auf ihre Umsetzung. Es folgen Dänemark, Lettland und Litauen, die noch jeweils 10 Richtlinien in ihren nationalen Rechtsstand überführen müssen. In Deutschland beträgt das Umsetzungsdefizit 0,9%, 14 Richtlinien sind hierzulande noch nicht umgesetzt. Damit zählt Deutschland zu jenen 15 Mitgliedstaaten, die das Ziel von 1,0% bereits erfüllt haben. 5 Länder (Tschechische Republik, Luxemburg, Portugal, Polen und Griechenland) verfehlen derzeit noch die aktuelle Zielvorgabe von 1,5%. Schlusslicht ist die Tschechische Republik, die ein Umsetzungsdefizit von 3,4% bzw. 55 noch nicht transformierte Richtlinien aufweist. Insgesamt 7 EU-Rechtsakte sind dort seit mehr als 2 Jahren überfällig, was auf größere Widerstände gegen die Überführung des EU-Rechts in den nationalen Rechtsstand schließen lässt. Ihre Unzufriedenheit macht die Kommission auch gegenüber Portugal, Griechenland und Polen deutlich. Sie nutzt damit die Möglichkeit, über den Binnenmarktanzeiger öffentlich Druck auf die Regierungen und Parlamente der Mitgliedstaaten auszuüben.

Neben den noch nicht transformierten Richtlinien bemängelt die Kommission die nach wie vor beträchtliche Anzahl an Vertragsverletzungsverfahren. In immerhin 11 Mitglied-

1 Anlässlich des 15-jährigen Bestehens hat die Vertretung der Kommission in Deutschland ein Themenheft zum Binnenmarkt herausgebracht, das einen guten Überblick über die Funktionsweise des Binnenmarkts liefert (Vgl. Europäische Kommission – Vertretung in Deutschland: 15 Jahre Binnenmarkt – Besser Leben in Europa mit weniger Bürokratie. EU-Nachrichten, Nr. 23, 2008).

2 Vgl. Europäische Kommission: Binnenmarktanzeiger: Mitgliedstaaten wieder auf Kurs, Brüssel, 14.02.2008.

staaten ist deren Zahl angestiegen, in lediglich 10 Ländern ist sie gesunken. Gegenüber Deutschland sind 89 Verfahren anhängig, 7 mehr als zum Zeitpunkt des Erscheinens des letzten Binnenmarktanzeigers. Lediglich gegen Frankreich (98), Spanien (113) und Italien (134) hat die Kommission mehr Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.

Die Kommission stellt heraus, dass die zeitnahe Transformation und korrekte Anwendung des Rechtsstands eine wichtige Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Binnenmarkts ist.

Neue Strategie für einen Binnenmarkt des 21. Jahrhunderts

In einer Mitteilung entwickelt die Kommission ihre Vorstellungen eines Binnenmarkts für das Europa des 21. Jahrhunderts.³ Sie macht darin deutlich, dass die Beseitigung der Schranken für den freien Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital erheblich zum Wohlstand in den Mitgliedsländern beigetragen hat, es aber weiterer politischer Anstrengungen bedarf, damit auch zukünftig das Potenzial des Binnenmarkts ausgeschöpft werden kann.

Die Kommission sieht vier Anforderungen für die künftige Binnenmarktpolitik:

- Der Binnenmarkt muss Bürgern, Verbrauchern und kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) mehr bieten. So soll der Binnenmarkt den Verbrauchern über niedrige Preise sowie eine hohe Qualität und Vielfalt von Waren und Dienstleistungen begegnen. KMU sollen bessere Möglichkeiten bekommen, die Potenziale des Binnenmarkts auszuschöpfen.
- Der Binnenmarkt muss die Globalisierung besser nutzen. Der Binnenmarkt soll global operierenden Unternehmen attraktiver Investitionsstandort und ein Wirtschaftsraum sein, in dem international gültige Standards und Normen gesetzt werden.
- Der Binnenmarkt muss Wissens- und Innovationschranken aufheben. Die Rahmenbedingungen für wissens- und technologieintensive Waren und Dienstleistungen müssen verbessert werden.
- Der Binnenmarkt muss eine starke sozial- und umweltpolitische Dimension ausweisen. Sozial- und umweltpolitische Aspekte müssen bei der Marktöffnung stärker als bislang berücksichtigt werden.

Die Kommission führt in ihrer Mitteilung zahlreiche Maßnahmen auf, die der Verwirklichung dieser 4 Anforderungen dienen sollen. Während in vergangenen Jahren mittelfristige Überlegungen zur Binnenmarktpolitik im Wesentlichen in der Form legislativer Programmatiken abgefasst wurden, sieht die Kommission in ihrer aktuellen Strategie davon ab. Sie geht vielmehr davon aus, dass der Rechtsstand in der Zwischenzeit ein hohes Niveau erreicht hat und dass neue Arbeitsmethoden und der Einsatz eines vielfältigen Instrumentariums vonnöten sind, um den Binnenmarkt im 21. Jahrhundert zu gewährleisten. So soll der Durchführung und Durchsetzung von Rechtsakten eine höhere Bedeutung beigemessen, die Folgenabschätzung intensiviert, die Betroffenen eingehender konsultiert und bestehende Rechtsvorschriften vereinfacht und politische Strategien und Maßnahmen systematisch evaluiert werden.

3 Vgl. Europäische Kommission: Ein Binnenmarkt für das Europa des 21. Jahrhunderts, KOM(2007) 724 endg. vom 20.11.2007. Ergänzt wird diese Mitteilung von 4 Arbeitsdokumenten, in denen einzelne Themenkomplexe detailliert dargestellt werden. Dazu zählen die Bereiche Handlungsinstrumente im Binnenmarkt, Methodik des Markt- und Sektormonitoring, externe Dimension des Binnenmarkts und Finanzdienstleistungen im Privatkundengeschäft.

Die Bundesregierung hat in einer Stellungnahme die Vorstellungen der Kommission bewertet.⁴ Begrüßt werden die Akzentuierung auf KMU, die Maßnahmen zur Förderung der wissensbasierten Wirtschaft sowie die Versuche, das europäische Normungssystem auf internationaler Ebene zum Durchbruch zu verhelfen. Allerdings bemängelt die Bundesregierung, dass das Kommissionskonzept den Leitgedanken „Verbesserung der Standortqualität Europas im Zeitalter der Globalisierung“ unter Berücksichtigung des Verbraucher- und Umweltschutzes sowie der sozialen Dimension nicht hinreichend herausarbeitet. Nach ihrer Ansicht müsse die Kommissionspolitik den Fokus auf die Herstellung eines international wettbewerbsfähigen Binnenmarkts legen. Als Folge der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Binnenmarkts ergäben sich auch jene Vorteile für den Bürger und Verbraucher, die die Kommission in den Mittelpunkt ihrer neuen Strategie rückt.

Deutschland und der Binnenmarkt – EuGH-Rechtsprechung wirkt sich unmittelbar auf nationale Regelungen aus

Wie in der Vergangenheit auch, wirken sich Entscheidungen des EuGH zum Binnenmarkt unmittelbar auf nationale Regelungen in Deutschland aus. So gefährdet die Kapitalverkehrsfreiheit den Einfluss staatlicher Träger beim Volkswagenkonzern. Mit Verweis auf die Dienstleistungsfreiheit drängt der EuGH nationale Arbeitnehmerschutzregelungen im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe zurück.

Am 5. Juni hat die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet. Sie wirft Deutschland vor, von der Umsetzung eines EuGH-Urteils vom 23.10.2007⁵ über das VW-Gesetz abgesehen zu haben. Der EuGH stellt fest, dass das VW-Gesetz drei Bestimmungen enthält, die dem deutschen Staat und dem Land Niedersachsen Sonderrechte verleihen, wodurch gegen die Kapitalverkehrsfreiheit verstoßen werde. Im Einzelnen kritisiert er folgende Regelungen:

- Die automatische Vertretung der Bundesrepublik und des Landes Niedersachsen im VW-Aufsichtsrat, solange Aktien des Konzerns gehalten werden.
- Die Begrenzung des Stimmrechts auf maximal 20%, wenn die Kapitalanteile des Aktionärs diesen Prozentsatz übersteigen.
- Die Festlegung der Sperrminorität auf 20%. Nach dem Aktiengesetz ist regulär nur eine Mehrheit von 75% notwendig.

Für den Fall, dass die Bundesregierung nicht einlenkt und von einer mit dem EU-Recht vereinbaren Lösung bei VW absieht, kann die Kommission beim EuGH ein Zwangsgeld gegen Deutschland von etwa 100.000 Euro pro Tag beantragen.

Die Bundesregierung zeigt sich nach wie vor optimistisch, dass es zu einer Einigung mit der Kommission kommt. Kurz vor der Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens hat sie als Reaktion auf die Kritik des EuGH eine Novellierung des VW-Gesetzes beschlossen, die zur Abschaffung der vom EuGH-Urteil beanstandeten Vorschriften über die Entsendung staatlicher Vertreter in den Aufsichtsrat und des Höchststimmrechts führen. An der gegenüber Aktiengesetz herabgesetzten Sperrminorität ändert der vorgelegte Entwurf nichts. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die Kommission der Position der Bundesregierung, die diese aus dem EuGH-Urteil ableitet, folgt, nach der nur die Kombination aus

4 Vgl. BMWi: Stellungnahme der Bundesregierung zur Mitteilung der Kommission (2007) 724 endg. vom 20.11.2007, Berlin, 12.12.2007.

5 Urteil des EuGH vom 23.10.2007 in der Rs. 112/05 Kommission/Deutschland.

Entsenderecht und herabgesetzter Sperrminorität den Verstoß gegen die Kapitalverkehrsfreiheit hervorruft, die Bestimmungen jeweils einzeln betrachtet hingegen nicht dazu führen.

In einer weiteren Entscheidung sieht der EuGH sog. Tariftreueklauseln bei der Vergabe öffentlicher Aufträge als unvereinbar mit der Arbeitnehmerentsenderichtlinie an, die die Entsendung von EU-Arbeitnehmern in andere Mitgliedstaaten regelt.⁶ Nach der Entsenderichtlinie sollen mitgliedstaatliche Arbeitnehmerschutzvorschriften nur dann Anwendung auch auf ausländische Arbeitnehmer finden, wenn diese in Rechts- oder Verwaltungsvorschriften festgelegt oder in für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträgen enthalten sind.

Das Vergaberecht des Landes Niedersachsen macht die Vergabe öffentlicher Aufträge davon abhängig, dass das beauftragte Unternehmen und deren Subunternehmer das in Tarifverträgen vereinbarte Arbeitsentgelt zahlen. Im vorliegenden Sachverhalt hat das Land Niedersachsen einem Unternehmer aufgrund eines Verstoßes gegen die Vergaberegulungen eine Vertragsstrafe auferlegt, nachdem dessen polnischer Subunternehmer seinen Arbeitnehmern ein Entgelt in Höhe von weniger als 50% des niedersächsischen Tariflohns gezahlt hatte. Das über die Klage des Unternehmers zu entscheidende nationale Gericht rief den EuGH mit Bitte um Prüfung an, ob das Landesvergabegesetz mit der Dienstleistungsfreiheit vereinbar ist. Der EuGH entschied, dass die Entsenderichtlinie den Tariftreueklauseln bei der Vergabe öffentlicher Aufträge entgegensteht. Er begründet diese Entscheidung damit, dass es über die Entsenderichtlinie nur dann zu einem Branchenmindestlohn kommt, soweit dieser durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften gesetzt oder Bestandteil eines für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrags ist. Weil weder das niedersächsische Vergaberecht Mindestlöhne kodifiziert, noch der für das niedersächsische Baugewerbe geltende Tarifvertrag für allgemeinverbindlich erklärt worden ist, sind die Tariftreueklauseln nicht vereinbar mit der Entsenderichtlinie.

Die Entscheidung, die den Grundfreiheiten Priorität vor Arbeitsschutzregelungen einräumt, ist in Deutschland mit großem Interesse aufgenommen worden, verändert sie doch die Rahmenbedingungen in einem Sektor, der in Deutschland 16% des BIP umfasst. Kritiker der Entscheidung sehen die Gefahr, dass aufgrund des Urteils eine Intensivierung des Lohnkostenwettbewerbs bei der öffentlichen Auftragsvergabe droht. Eine Erleichterung des Instruments der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen oder die Einführung eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns könnten dies verhindern, so die Befürworter der Einziehung möglichst weitreichender Lohnuntergrenzen in Deutschland.

Die beiden Urteile und die öffentlichen Reaktionen auf die Rechtsprechung des EuGH sind beispielhaft für die Debatte zwischen Mitgliedstaaten einerseits und EU-Institutionen andererseits. Beide Entscheidungen fördern den innereuropäischen Wettbewerb und drängen den nationalen wirtschafts- und sozialpolitischen Gestaltungsspielraum zurück. Die Kommission ist gut beraten, wenn sie die Forderungen vieler Mitgliedstaaten nach Möglichkeiten zur sozialpolitischen Flankierung des Binnenmarkts ernst nimmt. Die Fortentwicklung eines Europäischen Sozialmodells im Europa erscheint unabdingbar für die Akzeptanz einer zunehmenden Vertiefung der europäischen Integration insgesamt.

6 Urteil des EuGH vom 03.04.2008 in der Rs. C-346/06 Ruffert/Land Niedersachsen.