

Binnenmarktpolitik

Arnd Busche

Die Wirtschafts- und Finanzmarktkrise bestimmte auch die Binnenmarktpolitik der Europäischen Union. So hat die Kommission zahlreiche Maßnahmen verabschiedet, um das Entstehen solcher Krisen zukünftig zu verhindern. Dies spiegelt sich auch in einer Jahresbilanz für den Binnenmarkt wider, die die Kommission Ende 2008 vorgelegt hat. Darüber hinaus setzt die Kommission mit einer weiteren Ausgabe des Binnenmarktanzeigers ihre Berichterstattung über die rechtliche Vollendung des Binnenmarktes fort.

Wieder gute Umsetzungsergebnisse in den Mitgliedstaaten

Die Mitgliedstaaten haben ihre Anstrengungen bei der Umsetzung von Binnenmarktvorschriften in das nationale Recht nochmals intensiviert.¹ So betrug im November 2008 das Umsetzungsdefizit von Richtlinien, die bereits in nationales Recht hätten transformiert werden müssen, lediglich 1,0 nach 1,2% im vergangenen Jahr. Damit verfehlen aktuell lediglich 5 Staaten das für 2008 noch gültige 1,5%-Ziel. Die Kommission weist zudem darauf hin, dass bereits 17 Mitgliedstaaten das ab 2009 vorgegebene 1,0%-Ziel erfüllen; in über der Hälfte aller EU-Länder wurden im November 2008 Bestwerte gemessen. Die Fragmentierungsquote (Anteil an Richtlinien, die in mindestens einem Mitgliedsland noch nicht umgesetzt sind), die ebenfalls ein wichtiger Indikator für die rechtliche Vollendung des Binnenmarkts ist, beträgt im November 2008 nur noch 6,0 nach 8,0% ein Jahr zuvor. Die Daten sind für die Kommission ein Beleg dafür, dass die meisten Mitgliedstaaten Maßnahmen ergriffen haben, die zu einer fristgerechten Umsetzung von Binnenmarktvorschriften beitragen.

Dänemark und Malta sind die Länder mit den geringsten Defiziten in Höhe von jeweils 0,3%, d.h. von derzeit 1.611 Richtlinien sind jeweils lediglich 5 nicht in nationales Recht transformiert. Den derzeit letzten Platz hat Luxemburg inne. Dort beträgt das Umsetzungsdefizit 2,2%. Deutschland liegt mit einem Wert von 0,6% zusammen mit Litauen und Finnland an 10. Stelle. Gemeinsam mit 13 anderen Staaten zählt Deutschland zu den EU-Mitgliedern, in denen aktuell keine Richtlinie transformiert werden muss, deren Umsetzungsfrist seit mehr als 2 Jahren abgelaufen ist. Im Gegensatz dazu deuten hohe Werte in Polen und Tschechien (jeweils 4 Richtlinien) sowie Luxemburg (10 Richtlinien) auf ernsthafte politische Widerstände bei der Implementierung des Binnenmarktrechtstands hin.

...bei allerdings nach wie vor defizitärer Anwendung des Binnenmarktrechts

In der Binnenmarktstrategie für die Jahre 2003-2006 haben sich die Mitgliedsländer zum Ziel gesetzt, die Zahl der gegen sie eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren um 50% bis zum Jahr 2006 zu reduzieren. Dieses Ziel wurde deutlich verfehlt. So konnten z.B. die EU-15 von Mai 2003 bis November 2008 die Zahl der Verfahren um lediglich 5% auf nunmehr 980 reduzieren. Während einige Staaten die Anzahl der gegen sie eingeleiteten Verfahren um 30% (Frankreich) bzw. 24% (Italien) senken konnten, haben andere EU-Länder wie

¹ Vgl. Europäische Kommission: Binnenmarktanzeiger Nr. 16, Luxemburg, 2009.

z.B. Schweden und Portugal deutlich zugelegt (34% bzw. 40%). Die Politikbereiche „Steuern und Zollunion“ sowie „Umwelt“ sind dabei nach wie vor am häufigsten Gegenstand von Auseinandersetzungen zwischen Mitgliedstaaten und Kommission. Mit 88 Verfahren schneidet Deutschland überdurchschnittlich schlecht ab. Für die Kommission ist die nach wie vor hohe Anzahl der Vertragsverletzungsverfahren Anzeichen dafür, dass Bürgern und Unternehmen Rechte vorenthalten werden, die ihnen der Binnenmarkt eigentlich einräumt.

Ökonomische Integration verbesserungsfähig

Der Binnenmarkt stellt einen Wirtschaftsraum dar, in dem die Schranken für Güter und Dienstleistungen, Arbeit und Kapital beseitigt worden sind. Vor diesem Hintergrund ist ein gemeinsamer Rechtsstand nur ein Indikator für Integration. Andere Indikatoren, wie z.B. der innereuropäische Handel, sind mindestens genauso von Bedeutung, um den Zustand des Binnenmarkts beschreiben zu können. Insofern ist es richtig, wenn die Kommission in ihrem Binnenmarktanzeiger auch über diese Indikatoren berichtet.

So betrug der intraeuropäische Handel mit Gütern im Jahr 2007 16,9% des EU-BIP und lag damit 1,5-Prozentpunkte über dem Wert des Jahres 2000. Auffällig ist, dass in einer Phase schwacher wirtschaftlicher Entwicklung auch der Handel zwischen den EU-Staaten temporär zurückgegangen ist, allerdings wesentlich schwächer als der Handel mit Drittstaaten. Dies, so die Kommission, ist ein Beleg dafür, dass gerade in Zeiten schwächerer wirtschaftlicher Entwicklung, in denen sich die EU auch aktuell befindet, der Binnenmarkt ein vergleichsweise stabiles Umfeld für die Unternehmen darstellt. Bei der Offenheit für Importe bestehen allerdings Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten: Während die der EU im Jahr 2004 beigetretenen Staaten noch deutliche Zuwächse gegenüber dem Jahr 2000 aufweisen, stagnieren insbesondere große, langjährige Mitgliedstaaten wie z.B. Spanien und Frankreich. Deutschland weist nach wie vor einen hohen Offenheitsgrad mit leicht steigender Tendenz auf, so dass die Kommission daraus den Schluss zieht, dass der Binnenmarkt nach wie vor Integrationspotenzial auch für größere Mitgliedstaaten aufweist.

Ein großes Potenzial sieht die Kommission auch beim intraeuropäischen Dienstleistungshandel, der im Zeitraum von 2004 bis 2007 nur geringfügig zugenommen hat und mit einem Anteil von 5,0% am EU-BIP auf einem niedrigen Niveau verharret. Die Kommission erhofft sich in diesem Zusammenhang neue Impulse von der im Jahr 2006 verabschiedeten EU-Dienstleistungsrichtlinie, die in allen Mitgliedstaaten spätestens im Jahr 2009 umgesetzt sein muss.

Der Binnenmarkt – Bürger, Verbraucher und KMU im Mittelpunkt

Bei der Bekämpfung der Wirtschafts- und Finanzkrise nimmt der Binnenmarkt für Kommission und Rat eine wichtige Stellung ein. Die Fokussierung auf Bürger, Verbraucher und kleinere und mittlere Unternehmen (KMU), die im Zuge der Binnenmarktüberprüfung im Jahr 2007 erfolgt ist, hat sich nach Einschätzung der Kommission als richtig erwiesen und sollte auch Leitlinie für eine Binnenmarktpolitik in der Krise sein. Entsprechend legt die Kommission im Dezember 2008 ein Arbeitsdokument vor,² das die Agenda für die kommenden Monate beinhaltet.

Das Papier nennt zahlreiche konkrete Maßnahmen zur Stimulierung von Wachstum und Beschäftigung, die auf Verbraucher und KMU gerichtet sind. Daneben betont die

2 Vgl. Europäische Kommission: The Single Market Review: one year on, SEC(2008) 3064 vom 16.12.2008.

Kommission, dass parallel Vorschläge zur Weiterentwicklung des „Sozialen Europas“ gemacht werden, auch um die Akzeptanz der Politik in der Bevölkerung zu steigern.

Die Maßnahmen für Verbraucher beinhalten eine Stärkung vertraglicher Rechte, die Beseitigung ungerechtfertigter Hindernisse für grenzüberschreitende Käufe, die Einführung wirksamer Beschwerdemöglichkeiten im Falle einer Auseinandersetzung zwischen Käufer und Verkäufer sowie – ein Dauerthema der Binnenmarktpolitik – eine verständlichere, bessere Aufklärung der Bürger über ihre Rechte im Binnenmarkt.

Im Hinblick auf KMU stehen Kostensenkungen und Bürokratieabbau, die Vereinfachung gesellschaftsrechtlicher Vorschriften und ein weiter verbesserter Zugang zu den Märkten anderer Mitgliedstaaten auf der Agenda. Auch zu diesem Zweck hat die Kommission einen Vorschlag für eine neue Rechtsform unterbreitet, die speziell für KMU die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Betätigung im Binnenmarkt verbessern soll.

Schließlich bekennt sich die Kommission zu den Prinzipien, die den Binnenmarkt seit 1992 zu einer Erfolgsgeschichte der Europäischen Einigung haben werden lassen. Allerdings müssen die Instrumente, mit denen man die Einhaltung dieser Prinzipien gewährleisten will, an aktuelle Entwicklungen angepasst werden. So setzt die Kommission zukünftig noch stärker auf eine Politik, deren Grundlage Markt- und Branchenanalysen bilden. Zudem räumt sie selbstkritisch ein, dass die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten weiter verbessert werden muss, damit Bürger und Unternehmen das Potenzial der sich ihnen im gemeinsamen Markt bietenden Möglichkeiten auch ausschöpfen können.

EU leistet Beitrag zur Regulierung des Finanzdienstleistungssektors

Der starke Rückgang der wirtschaftlichen Aktivität in der EU wurde ausgelöst durch Verwerfungen im Finanzsektor. In diesen Kontext sind die Vorschläge einzuordnen, die die Kommission im Hinblick auf eine bessere Regulierung dieses Sektors vorgelegt hat.

So hat die Kommission Empfehlungen zur Regelung der Vergütungspolitik im Finanzdienstleistungssektor³ und von Mitgliedern der Unternehmensleitung börsennotierter Gesellschaften angenommen.⁴ Was die Mitarbeiter im Finanzdienstleistungssektor betrifft, so fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf, dafür Sorge zu tragen, dass die Vergütungspolitik einem soliden und wirksamen Risikomanagement zuträglich und auch mit diesem kompatibel ist. So soll ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Boni und fixem Gehalt gewährleistet werden. Die Vergütungsstruktur muss so angelegt sein, dass hinreichende Anreize für die Erzielung mittel- und langfristig guter Ergebnisse bestehen. Dokumentationspflichten sollen für eine angemessene Transparenz sorgen, Aufsichtsbehörden haben die Einhaltung einer auf diesen Grundlagen basierenden Vergütungsstruktur sicher zu stellen.

Die Beseitigung von Anreizen, die ein ausschließlich kurzfristiges Handeln belohnen, steht auch im Mittelpunkt der Empfehlungen zur Regelung der Vergütung von Mitgliedern der Unternehmensleitung börsennotierter Gesellschaften. Zu diesen Empfehlungen zählen u.a. eine Obergrenze für Abfindungszahlungen, ein Gleichgewicht zwischen festem und variablem Gehalt sowie die Möglichkeit zur Rückforderung variabler Lohnbestandteile, wenn deren Auszahlung auf Grundlage offensichtlich falscher Daten erfolgt ist.

3 Vgl. Europäische Kommission: Empfehlung zur Vergütungspolitik im Finanzdienstleistungssektor, K(2009) 3159 vom 30.4.2009.

4 Vgl. Europäische Kommission: Empfehlung zur Ergänzung der Empfehlungen 2004/913/EG und 2005/162/EG zur Regelung der Vergütung von Mitgliedern der Unternehmensleitung börsennotierter Gesellschaften, K(2009) 3177 vom 30.4.2009.

Schließlich hat die Kommission eine Mitteilung zur europäischen Finanzaufsicht verabschiedet.⁵ Im Kern sieht diese Mitteilung die Schaffung eines Europäischen Rates für Systemrisiken (ESRC), eines Europäischen Finanzaufsichtssystems (ESFS) und neuer europäischer Aufsichtsbehörden vor. Der Europäische Rat hat die Vorschläge der Kommission auf seiner Tagung am 18./19. Juni begrüßt und sie aufgefordert, entsprechende Legislativvorschläge bis zum Herbst vorzulegen.⁶ Im Jahr 2010 soll die neue Finanzarchitektur voll funktionsfähig sein. ESRC wird errichtet zum Zwecke der Überwachung und Bewertung von Risiken für die Stabilität des Finanzsystems. Der Rat dient insofern als ein Frühwarnsystem und soll zusammenhängenden, komplexen sektoralen und sektorübergreifenden Systemrisiken entgegenwirken. Demgegenüber soll über ESFS die Beaufsichtigung einzelner Finanzinstitute erfolgen. Nationale und neu zu schaffende europäische Finanzaufsichtsbehörden bilden einen Netzverbund, der harmonisierte Vorschriften sowie kohärente Aufsichtspraktiken und eine kohärente Durchsetzung fördern soll. Eng mit dieser Maßnahme verbunden ist die Verabschiedung eines neuen gemeinsamen Regulierungsrahmens für Ratingagenturen, den Rat und Parlament bereits verabschiedet haben.⁷ Dieser neue Regulierungsrahmen sieht höhere Standards im Hinblick auf Integrität, Qualität und Transparenz vor. Zudem soll die Kontrolle dieser Agenturen durch die Aufsichtsbehörden intensiviert werden.

Ausblick

Die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise hat die EU-Mitgliedstaaten erfasst. Die Kommission selbst rechnet in ihrem aktuellen Frühjahrsgutachten für den Euro-Raum mit einem Rückgang des BIP um 4,0% im Jahr 2009. In dieser schwierigen Phase nimmt der Binnenmarkt eine wichtige Stellung ein. Die Beseitigung von Handelsbarrieren hat ab Mitte der 80er Jahre zu einem starken ökonomischen Impuls geführt, von dem die EU insgesamt profitiert hat. In der jetzigen Situation sind die Mitgliedstaaten gut beraten, die Chancen eines großen Wirtschaftsraums mit ca. 500 Millionen Menschen zu nutzen und nicht der Versuchung zu erliegen, zu einer protektionistischen Politik zurückzukehren, die – wenn überhaupt – nur kurzfristigen Erfolg verspricht. Insofern ist es richtig, dass sich die Staats- und Regierungschefs auch in der Krise ausdrücklich zum Binnenmarkt und zu den europäischen Wettbewerbsregelungen, insbesondere den Vorschriften zum Umgang mit staatlichen Beihilfen, bekennen. Die schwerste Rezession in der Geschichte der EU erfordert Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die auch die Binnenmarktpolitik und die für sie primär verantwortlichen europäischen Institutionen vor neue Herausforderungen stellen. Es bleibt aber zu wünschen, dass die EU-Institutionen bei aller notwendigen Flexibilität im Umgang mit der Politik der Mitgliedstaaten, die verständlicherweise alles ihnen Mögliche unternehmen, um die Auswirkungen der Krise insbesondere auf die nationalen Arbeitsmärkte abzufedern, an dem Grundsatz eines fairen Wettbewerbs in einem Raum ohne Grenzen festhalten.

Weiterführende Literatur

Berthold Busch: Der EU Binnenmarkt – Anspruch und Wirklichkeit, IW-Positionen Nr. 39, Köln, 2009.
Bodo Knoll, Hans Pitlik (Hrsg.): Entwicklung und Perspektiven der Europäischen Union – Festschrift für Prof. Dr. Rolf Caesar, Baden-Baden (Nomos), 2009.

5 Vgl. Europäische Kommission: PM/09/836 vom 27.5.2009.

6 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes zu der Tagung des Europäischen Rates am 18./19.6.2009 in Brüssel, 11225/09.

7 Vgl. Europäische Kommission: PM/09/629 vom 23.4.2009.