

Binnenmarktpolitik

Florian Baumann / Sebastian Schäffer

Der Binnenmarkt als eines der Kernprojekte der Europäischen Integration wurde zum Ende des Jahres 1992 formell beendet. Tatsächlich ist es allerdings notwendig durch die stetige Veränderung wirtschaftliche und politischer Rahmenbedingungen Anpassungen vorzunehmen. Mit dem 20-jährigen Jubiläum der Vollendung des Binnenmarktprojekts im kommenden Jahr versucht die Europäische Kommission mit der Binnenmarktakte auf die sich nicht zuletzt aus der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise ergebenden Herausforderungen zu reagieren und das Potential des Projekts im Rahmen der Strategie Europa 2020 auszuschöpfen.

Der Binnenmarkt heute

Auch wenn der prozentuale Anteil der nicht fristgerecht umgesetzten Binnenmarktrichtlinien im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 0,2 Prozentpunkte auf 0,9% angestiegen ist, konnte das 2007 von den Staats- und Regierungschefs ausgerufene Ziel von 1% knapp unterschritten werden. Dies ist insbesondere durch die Vielzahl der in der zweiten Jahreshälfte 2010 in Kraft getretenen Rechtsvorschriften als Erfolg für den Binnenmarkt zu sehen. Des Weiteren konnten nun 20 der 27 Mitgliedstaaten die Zielvorgabe erreichen, darunter auch Portugal und Griechenland. Letzteres erreichte im vergangenen Jahr noch den schlechtesten Wert aller EU-Mitgliedstaaten. Schlusslicht ist jetzt Italien, das trotz einer positiven Entwicklung im Jahr 2010 eine Verdopplung der nicht umgesetzten Richtlinien in der ersten Jahreshälfte 2011 auf 2,1% zuließ. Spitzenreiter ist seit mehreren Jahren Malta, wobei die Implementierungsquote erneut verbessert werden konnte. Damit müssen in Valletta nur noch zwei Richtlinien zur vollständigen Umsetzung in nationales Recht überführt werden. Deutschland konnte das 1%-Ziel genau erreichen, verschlechterte sich allerdings im Vergleich zum Vorjahr um 0,4 Prozentpunkte.¹

Trotz Verbesserungen bezüglich der 1%-Schwelle, eine der vier Herausforderungen, die durch die Kommission bereits 2005 identifiziert worden waren, existieren hier noch erhebliche Defizite.² Allerdings wurden signifikante Fortschritte in zwei weiteren Bereichen erzielt. Waren im Jahr 2007 noch 22% der nicht umgesetzten Richtlinien älter als zwei Jahre, sind heute nur noch sieben Stück betroffen. Dies entspricht einem Rückgang von fast 70%. Des Weiteren konnte die Überschreitung der Umsetzungsfrist um 40% auf nun 5,8 Monate reduziert werden. Das vierte Ziel, die Reduzierung der nicht korrekt umgesetzten Richtlinien, bleibt die größte Herausforderung. Das bisher erreichte Niveau von 1,5% konnte nicht gehalten werden und liegt mit 1,6% fast doppelt so hoch wie die nicht fristgerechte Umsetzung im EU-Durchschnitt. Auch hier schneidet Malta am besten ab und erreicht als einziges EU-Mitgliedsland völlige Konformität in der nationalen Gesetzgebung.

1 Europäische Kommission (2011): Internal Market Scoreboard 22. Dezember 2010, http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/score22_en.pdf.

2 1. Erreichen des 1%-Ziels durch alle Mitgliedstaaten, 2. Keine Tolerierung von ausstehenden Umsetzungen, die älter als zwei Jahre sind, 3. Reduzierung der durchschnittlichen Umsetzungszeit von derzeit momentan neun Monaten, 4. Verbesserung der Konformität der Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten. Vgl.: Amtsblatt der Europäischen Union (2005): Empfehlung der Kommission vom 12. Juli 2004 zur Umsetzung binnenmarktrelevanter Richtlinien in innerstaatliches Recht, Abl. L 98, 16.04.2005, S. 47-52.

Im Bereich der Vertragsverletzungsverfahren konnte die durchschnittliche Verfahrensdauer entgegen dem Trend der letzten Jahre leicht gesenkt werden. Innerhalb der EU-15 vergehen bis zum Urteilspruch 26,4 Monate, allerdings ist im Gegenzug die Dauer eines Verfahrens in der EU-12 um 90 Tage auf 19 Monate angestiegen. Die durchschnittliche Anzahl anhängiger Verfahren innerhalb der EU beträgt 40 pro Mitgliedstaat gegenüber 46 Verfahren vor sechs Monaten. 24 von 25 Mitgliedsländern konnte die Verfahrenszahl im Vergleich zu November 2007 reduzieren.³ Lediglich Belgien hatte einen Anstieg zu verzeichnen, der allerdings mit 65% sehr hoch ausfällt. Verantwortlich dafür sind hauptsächlich Fälle, die Besteuerung betreffen. Zusammen mit der Zollunion und der Umweltpolitik sind dies auch für die gesamte EU die Bereiche mit den meisten Vertragsverletzungsverfahren.

Trotz der allgemein positiven Entwicklung sind weitere Anstrengungen notwendig, insbesondere im Hinblick auf die Binnenmarktakte, deren Umsetzung eine Vielzahl von neuen Richtlinien bis zum Jahr 2012 erwarten lassen.

Binnenmarktakte

Auf der Grundlage des Berichts⁴ des ehemaligen Binnenmarktkommissars Mario Monti erarbeitete die Kommission 50 Vorschläge zur Neubelebung des Binnenmarkts.⁵ Im Anschluss fand ein viermonatiger öffentlicher Konsultationsprozess statt, an dem sich neben den Mitgliedstaaten, EU-Institutionen und beratende Organe auch Interessengruppen wie Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen beteiligen konnten. Unter Berücksichtigung der über 850 Einsendungen, von denen knapp 30% von Einzelpersonen stammten, stellte die Kommission zwölf Projekte, so genannte Hebel, vor.⁶

Neben Neuerungen wie der *Rechte des geistigen Eigentums*, die bis 2013 eine Einführung eines EU-Patents vorsehen, zählen auch Kernpunkte des Binnenmarkts wie *Dienstleistungen* oder *Mobilität der Bürger* zu den Initiativen. Insbesondere der Bereich Personenfreizügigkeit schlägt als Leitaktion die Modernisierung der Richtlinie über die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen vor. Der Hebel mit den größten Herausforderungen stellt dabei sicherlich der Bereich *Steuern* dar. Als Leitaktion ist dabei die Überarbeitung der Energiebesteuerungsrichtlinie vorgesehen. Ein Durchbruch konnte bereits in der gemeinsamen konsolidierten Körperschafts-Bemessungsgrundlage erzielt werden. Nach knapp zehn Jahren konnte die Kommission im März 2011 einen Vorschlag für ein gemeinsames System zur Besteuerung von Unternehmen, die in der EU tätig sind, verabschieden. Damit müssten lediglich die Regeln eines einzigen EU-Systems befolgt werden, anstatt bisher für jedes Mitgliedsland, in dem das Unternehmen tätig ist, die jeweils geltenden nationalen Besteuerungsgrundlagen anzuwenden. Auch wenn unter anderem die Bundesrepublik Deutschland bereits angekündigt hat, dem Entwurf nicht zuzustimmen, kann es zumindest als Erfolg gesehen werden, diesen überhaupt zu verab-

3 Bulgarien und Rumänien sind aufgrund der geringen Datenlage wegen des Beitritts 2007 von dieser Erhebung ausgenommen.

4 Monti, Mario (2010): Eine neue Strategie für den Binnenmarkt. Im Dienste der Wirtschaft und Gesellschaft Europas, http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/docs/monti_report_final_10_05_2010_de.pdf.

5 Europäische Kommission (2010): Auf dem Weg zu einer Binnenmarktakte. Für eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft. 50 Vorschläge, um gemeinsam besser zu arbeiten, zu unternehmen und Handel zu treiben, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0608:FIN:DE:PDF>.

6 Europäische Kommission (2011): Binnenmarktakte. Zwölf Hebel zur Förderung von Wachstum und Vertrauen. „Gemeinsam für neues Wachstum“, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0206:FIN:DE:PDF>.

schieden. Da im Bereich Steuern weiterhin das Prinzip Einstimmigkeit gilt, ist eine EU-weite Lösung auch in anderen Aspekten wie zum Beispiel dem Mehrwertsteuersystem nur äußerst schwierig zu erreichen.

Weitere Hebel beschäftigen sich mit Finanzierungsmöglichkeiten Kleiner und Mittelständischer Unternehmen, dem Sozialen Unternehmertum oder dem Digitalen Binnenmarkt. Es bleibt abzuwarten, welche der Leitaktionen tatsächlich verabschiedet und noch wichtiger auch umgesetzt werden. Bis zum Ende des Jahres 2012 will die Kommission die erzielten Fortschritte prüfen und anschließend ein Programm für die nächste Phase vorlegen.

Europa 2020

Nachdem die Lissabon-Strategie nur wenig erfolgreich war und ohnehin bis 2010 hätte umgesetzt sein sollen, wurde im März vergangenen Jahres eine neue Strategie für den Post-Lissabon-Prozess vorgestellt. Europa 2020 übernimmt dabei etliche Ziele für intelligentes, nachhaltiges und inklusives Wachstum.⁷ Die sieben Leitinitiativen der Strategie sollen unter anderem das lebenslange Lernen fördern, zur Absenkung der CO₂-Emissionen beitragen und Europa als Forschungs- und Innovationsunion stärken. Zur verstärkten wirtschaftspolitischen Harmonisierung und zur Förderung der Transparenz wurde in diesem Kontext ein „Europäisches Semester“ eingeführt.⁸ Dieses beginnt im Januar mit einem gesamtwirtschaftlichen Gutachten der Kommission. Anschließend übermitteln die Mitgliedstaaten ihre mittelfristige Finanzplanung sowie ihre Stabilitäts- und Konvergenzprogramme nach Brüssel, wo diese von der Kommission geprüft und gegebenenfalls vom Rat mit spezifischen Handlungsempfehlungen versehen werden. Erst nach diesem Begutachtungsverfahren beschließen die Mitgliedstaaten ihre endgültigen Haushalte. Allerdings sind diese Empfehlungen nicht verbindlich.

Bis November mussten die Mitgliedstaaten nationale Reformprogramme (NRP) zur Umsetzung der Europa 2020-Strategie vorlegen. Die Kommission kritisierte diesbezüglich, dass die Entwürfe wenig ambitioniert und zu kurzfristig ausgelegt sind.⁹ Dabei ist besonders hervorzuheben, dass manche Mitgliedstaaten, selbst dort wo sehr konkrete Zielvorgaben vereinbart wurden, in ihren NRPs unter diesem Wert bleiben. So geben etwa Ungarn und Italien an, lediglich 1,8% bzw. 1,53% des Bruttoinlandsproduktes in Forschung und Entwicklung investieren zu wollen, an Stelle der vorgesehenen 3%.¹⁰ Hinzu kommt, dass selbst in den Staaten, deren Programme im Einklang mit den 2020-Zielen sind, der tatsächliche Erfolg in der Umsetzung noch fraglich ist

Wegfall der Beschränkung Arbeitnehmerfreizügigkeit in Deutschland und Österreich

Am 1. Mai wurde eine weitere Hürde zur Vollendung des Binnenmarkts, auch unter Einbeziehung der neuen Mitgliedstaaten in Osteuropa, vollzogen. Seit diesem Zeitpunkt gilt die Arbeitnehmerfreizügigkeit auch für Bürger aus diesen Staaten – mit der Ausnahme Bulgariens und Rumäniens – uneingeschränkt. In den sieben Jahren zuvor war es Arbeitnehmern aus den neuen Mitgliedstaaten nur begrenzt möglich, in Deutschland eine Stelle anzunehmen.

7 Europäische Kommission: EUROPA 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, 3.3.2010, KOM(2010) 2020 endg., http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/20102010_2_de.pdf.

8 Council of the European Union: 3030th Council meeting, Economic and Financial Affairs, Brussels, 7 September 2010, 13161/10 Presse 229 PR CO 14, S. 6, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/116306.pdf.

9 Europäische Kommission: Jahreswachstumsbericht. Fortschrittsbericht zu Europa 2020 – Anhang 1, 12.01.2010, KOM(2011) 11 – A1/2, S. 8, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/1_en_annexe_part1.pdf.

10 Ebd., S. 18.

Ebenso war die Dienstleistungsfreiheit in einigen, „sensiblen“ Bereichen – etwa im Baugewerbe – eingeschränkt. Während Irland und Schweden ihre Arbeitsmärkte bereits mit dem Beitritt 2004 geöffnet hatten und Großbritannien lediglich eine Registrierungspflicht vorsah, entschieden sich andere EU-Mitgliedstaaten für eine mehrjährige Übergangsfrist, wobei Deutschland und Österreich als einzige den möglichen Zeitraum für eine Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit voll ausschöpften.¹¹

Nach wie vor kreist die Debatte hinsichtlich der Freizügigkeit um den notwendigen Zuzug von Fachkräften einerseits sowie das Risiko von Lohn- und Sozialdumping andererseits. Obwohl die Arbeitsmärkte in den alten Mitgliedstaaten durchaus von gut ausgebildeten Arbeitnehmern aus Osteuropa profitieren können, werden in den öffentlichen Debatten meist die Gefahren hervorgehoben. Der „polnische Klempner“ als Konkurrent für seine Kollegen in Frankreich und Deutschland ist dabei zum Sammelbegriff für die Sorgen von Politik und Interessenvertretern geworden. Da für die Arbeitnehmer aus anderen EU-Mitgliedstaaten aber prinzipiell dieselben Regeln gelten wie für Inländer, ist trotz des erwarteten Zuzugs von etwa 100.000 Personen pro Jahr nicht davon auszugehen, dass die Lohn- und Sozialstandards in der Bundesrepublik davon gravierend beeinträchtigt werden.¹²

Ausblick

Der Binnenmarkt galt lange in der breiten Öffentlichkeit als vollendet. Allerdings haben die Umsetzungswerte der Mitgliedstaaten bewiesen, dass dies noch immer nicht der Fall ist. Die globale Wirtschafts- und Finanzkrise hat zudem gezeigt, wie nahe protektionistische und nationalistische Reflexe auch heute noch sind. Die sich ständig wandelnden politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen wurden mit dem Binnenmarktakt und der Europa 2020-Strategie von der Kommission aufgegriffen. Ob die vorgestellten Maßnahmen dazu geeignet sind, das volle Potential des Binnenmarktes auszuschöpfen und Europa auf die kommenden Jahrzehnte vorzubereiten, muss deren Umsetzung in den nächsten Jahren zeigen. Neben der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des gemeinsamen Marktes bleibt auch die soziale Komponente als zentrale Herausforderung. Europa muss, angesichts externer ebenso wie interner Verwerfungen, zügig eine Antwort darauf finden, wie die EU-Bürger noch stärker vom Binnenmarkt profitieren können. Mit der digitalen Agenda und dem Schutz geistigen Eigentums, etwa durch eine Vereinheitlichung des Patentsystems, steht die Vollendung des Binnenmarktes vor neuen Aufgaben. Der Strukturwandel und damit die Zunahme an Dienstleistungen an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung sowie die wachsende Bedeutung des Internets für die wirtschaftlichen Aktivitäten und die Verbreitung von Informationen erfordert ein gemeinsames Vorgehen der EU und ihrer Mitgliedstaaten in diesem Bereich. Ein zeitgemäßer Binnenmarkt darf diese Entwicklungen nicht vernachlässigen.

Weiterführende Literatur

Bosch, Gerhard: Wandel des deutschen Arbeitsmarktes durch die europäische Integration, in: Wirtschaftsdienst Sonderheft, Hamburg 2010, S. 19-25.

Young, Alasdair R.: Single Market, in: Helen Wallace / Mark A. Pollack / Alasdair R. Young (Hrsg.): Policy-Making in the European Union, Oxford und New York 2010, S. 107-131.

11 Bug, Arnold: Arbeitnehmerfreizügigkeit nach der Osterweiterung der Europäischen Union. Chancen und Risiken für den Arbeitsmarkt, 04.03.2011, WD 6 – 3010 – 001/11; Deutscher Bundestag und Europäische Kommission: Bericht über die Anwendung der im Beitrittsvertrag 2003 festgelegten Übergangsregelungen (Zeitraum 1. Mai 2004 – 30. April 2006), 08.02.2006, KOM(2006) 48 endg.

12 Baas, Timo / Brücker, Herbert: Mehr Chancen als Risiken für Deutschland, IAB-Kurzbericht 10/2011.