

Binnenmarkt

Florian Baumann/Sebastian Schäffer

Eine der zentralen Fragen für den europäischen Binnenmarkt war und bleibt die zukünftige Regelung der Beziehungen mit dem Vereinigten Königreich. Noch immer ist unklar, ob es bis zum Ende der Verhandlungen im Herbst 2018 zu einer Einigung kommen wird.¹ Dies ist keinesfalls ein Erfolg für die Europäische Union, auch wenn es im Interesse Brüssels sein muss, hier kein ‚positives‘ Beispiel für etwaige weitere Austritte zu setzen. Zumindest zeigt die schwierige Debatte den großen Einfluss des Binnenmarkts auf die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten (und darüber hinaus) auf. Ein weiteres viel diskutiertes Thema war das Inkrafttreten der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO).²

Der Binnenmarkt heute

Die Aktualisierung des online verfügbaren Binnenmarktanzeigers wurde im Juli 2017 veröffentlicht. Die dort veröffentlichten Daten beziehen sich auf die gemeldeten Daten bis zum 11. Dezember 2016 und berücksichtigen 1019 Verordnungen sowie 3619 Richtlinien, deren Frist zur Umsetzung am 30. November 2016 abgelaufen war. Die Vergleichszahlen beziehen sich auf den letzten Berichtszeitraum bis zum 11. Dezember 2015, der auch dem Artikel aus dem Jahrbuch der Europäischen Integration 2017 zugrunde liegt.³ Das Umsetzungsdefizit hat sich in diesem Zeitraum mehr als verdoppelt und beträgt nun durchschnittlich 1,5 Prozent. Alle Mitgliedstaaten haben dabei ein schlechteres Ergebnis erzielt. Lediglich acht Mitgliedstaaten bleiben damit unter dem 1-Prozent-Ziel, das zuvor noch von 23 Ländern erreicht worden war. Das vorgeschlagene Ziel der Kommission von 0,5 Prozent oder weniger erreicht überhaupt nur noch Malta. Zuvor waren es immerhin 13 EU-Länder. Deutschland verschlechtert sich erneut um 0,2 Punkte auf 1,1 Prozent, befindet sich aber durch das katastrophale Ergebnis aller Mitgliedstaaten im oberen Drittel. Neues Schlusslicht ist Portugal, das einen Anstieg um 3,1 auf nun 3,4 Prozent zu verzeichnen hat. Die Kommission räumt ein, dass im vergangenen Jahr 66 neue Richtlinien in nationales Recht umgesetzt werden mussten, was einen deutlichen Arbeitsanstieg um 19 Richtlinien im Vergleich zum Jahr 2016 bedeutete. Es ist demnach davon auszugehen, dass sich das Umsetzungsdefizit im nächsten Jahr wieder verringern wird. Dennoch sollten die Mitgliedstaaten besser antizipieren, welche Herausforderungen durch neue Richtlinien auf sie zukommen. Dies unterstreichen auch die Zahlen der Dauer der zu spät umgesetzten Richtlinien. Im Durchschnitt sind es nun 6,7 Monate im Vergleich zu 10,1 zum vergangenen Untersuchungszeitraum. Deutschland hat nun keine Richtlinien mehr, die mehr als zwei

1 Vgl. hierzu den Beitrag „Brexit“ in diesem Jahrbuch.

2 Vgl. hierzu den Beitrag „Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit“ in diesem Jahrbuch.

3 Der Binnenmarktanzeiger ist online unter: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/governance_cycle/index_en.htm abrufbar. Vgl. hierzu auch Florian Baumann/Sebastian Schäffer: Binnenmarkt, in: Wolfgang Wessels/Werner Weidenfeld: Jahrbuch der Europäischen Integration 2017, Baden-Baden 2017, S.243–246.

Jahre überfällig sind, ist aber mit einem durchschnittlichen Rückstand von 13,9 Monaten ‚Spitzenreiter‘ unter den Mitgliedstaaten.

Wie auch in den vergangenen Jahren bleiben die Politikbereiche mit den größten Umsetzungsdefiziten die Beschäftigungs- und Sozialpolitik (11 von 81 Richtlinien beziehungsweise 14 Prozent), Finanzdienstleistungen (6 von 59 Richtlinien beziehungsweise 10 Prozent), sowie Umwelt (11 von 119 Richtlinien beziehungsweise 9 Prozent). Neu hinzugekommen sind die öffentliche Auftragsvergabe sowie Kapitalgüter, die aber aufgrund der geringeren Anzahl von Richtlinien (insgesamt 10, wovon 3 nicht umgesetzt sind beziehungsweise 48 Richtlinien, von denen 11 nicht in nationales Recht überführt wurden) einen höheren prozentualen Anteil (30 beziehungsweise 23 Prozent) aufweisen.

Im Hinblick auf die offenen Vertragsverletzungsverfahren meldet die Kommission positive Entwicklungen. Die Gesamtzahl der Fälle hat sich von 732 auf 674 verringert. Durchschnittlich sind 24 Fälle in den Mitgliedstaaten anhängig. In sieben Ländern ist die Anzahl der Verfahren gestiegen, darunter auch in Deutschland, das mit 57 Fällen auch hier den höchsten Wert aller Mitgliedstaaten erzielt. Die durchschnittliche Dauer der Verfahren ist um 6,2 Monate auf nun 36,9 gestiegen. Am längsten benötigt Malta mit 75,8 Monaten, allerdings erreicht der kleine Inselstaat den zweitbesten Platz im Hinblick auf offene Verfahren (5). Lediglich in Estland sind noch weniger anhängig (3). Bis ein Urteil umgesetzt wird, dauert es in der Europäischen Union im Schnitt 22,4 Monate. Ein erneuter Anstieg – bereits zum siebten Mal hintereinander – im Vergleich zum Dezember 2015. Damals waren es noch 21 Monate und vor dreieinhalb Jahren sogar nur 17,4. Je nach Bereich herrschen auch hier große Unterschiede bei der Verfahrensdauer. Am längsten benötigen Fälle bezüglich der Luftfahrt (60,7 Monate), im Bereich Energie ist ein Fall durchschnittlich nach einem Jahr abgeschlossen. Die meisten Vertragsverletzungsverfahren betreffen den Bereich Umwelt und hier insbesondere Luftverschmutzung, Schutz von Wasser und Gewässerbewirtschaftung, sowie Abfallentsorgung.

Datenschutz-Grundverordnung

Mit der Datenschutz-Grundverordnung, die am 25. Mai 2018 in Kraft getreten ist, hat Europa einen weiteren Schritt unternommen, die Datenschutzbestimmungen innerhalb der Europäischen Union weiter zu vereinheitlichen und gleichzeitig die Rechte des Einzelnen besser zu schützen. Adressat sind vor allem Unternehmen und öffentliche Stellen, aber auch Vereine und Verbände, die mit personenbezogenen Daten arbeiten. Trotz einer zweijährigen Übergangsfrist und obwohl viele der Bestimmungen bereits zuvor geltendes Recht waren, gab es zu Beginn noch viele Unklarheiten bei der Umsetzung der Anforderungen an den Datenschutz.

Grundsätzlich ist die DSGVO positiv zu bewerten, da sie den digitalen Binnenmarkt stärkt, insbesondere auch gegenüber Akteuren aus Drittstaaten. Dennoch stellt sie gerade kleine und mittelständische Unternehmen vor große Probleme. Zahlreiche Grauzonen und die noch ausstehende Rechtsprechung bereiten vor allem dem Mittelstand große Sorgen. Hier werden erst die kommenden Jahre zeigen, welche Auswirkungen die DSGVO auf digitale Innovationen aus Europa haben wird.

Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union rückt näher

Ein weiteres für den Binnenmarkt prägendes Thema sind die stockenden Austrittsverhandlungen mit Großbritannien. Seit 19. Juni 2017 verhandelt Großbritannien mit der Europäischen Union. Aktuell ist fraglich, ob bis zum Austritt am 30. März 2019 ein tragfähiges

Abkommen zwischen beiden Parteien geschlossen werden kann. Die Europäische Union zeigt sich weiterhin sehr offen, eng mit den Briten zu kooperieren, lehnt jedoch jegliches ‚Rosinenpicken‘ kategorisch ab. Die britische Regierung präferiert einen ‚weichen Brexit‘, sieht aber bei der Frage nach der Personenfreizügigkeit keinen Verhandlungsspielraum. Sollte es zu keiner Verhandlungslösung kommen, bleibt nur ein ‚harter Brexit‘, also der Austritt Großbritanniens, ohne dass die weitere Zusammenarbeit in irgendeiner Form geregelt wird. Das wäre vor allem aufgrund der engen wirtschaftlichen Verflechtungen für viele Unternehmen ein herber Schlag.

Vor dem Hintergrund der zähen Gespräche ist es positiv zu werten, dass bis Ende 2020 eine Übergangsfrist vereinbart wurde. In diesem Zeitraum wird Großbritannien geltendes europäisches Recht weiterhin anwenden, jedoch ohne Mitspracherecht in den EU-Institutionen. Bei drei wesentlichen Streitpunkten konnte zudem eine Einigung erzielt werden: Es soll keine Zollgrenze zwischen Irland und Nordirland geben, auch wenn noch nicht klar ist, wie dies in der Praxis umgesetzt werden kann. Die Rechte von in Großbritannien lebenden EU-Bürgern bleiben zumindest während der Übergangsphase gewahrt. Nach diesem Zeitpunkt soll es ein vereinfachtes Verfahren für ein dauerhaftes Bleiberecht geben. Und auch beim dritten Knackpunkt, den finanziellen Verpflichtungen, konnte eine vorläufige Einigung erzielt werden. Bis 2020 wird Großbritannien weiterhin seinen Beitrag zum EU-Haushalt leisten und auch seinen langfristigen Verpflichtungen darüber hinaus nachkommen – im Raum steht eine Summe von rund 50 Mrd. Euro.

Gerade für die vielen Unternehmen, die auf dem europäischen Festland und in Großbritannien aktiv sind, wäre eine schnelle Einigung wünschenswert. Die EU sitzt bei den Verhandlungen am längeren Hebel, sollte den Bogen aber nicht überspannen. Für die Briten ist das eigentlich dramatische, dass sie nicht nur ihre Beziehungen zur Europäischen Union neu regeln müssen, sondern auch diejenigen mit Drittstaaten, etwa das Open Skies-Abkommen für den Luftverkehr.

Neues Binnenmarktprogramm

Gerade die Brexit-Verhandlungen zeigen, wie umfassend der Binnenmarkt das Leben der Menschen in Europa beeinflusst. Im Alltag wird das aber häufig vergessen, da der gemeinsame Markt schon so verinnerlicht ist, dass man sich über seine Vorzüge oft keine Gedanken macht. Gleichzeitig muss der Binnenmarkt immer wieder als Sündenbock für das als technokratisch und lebensfern wahrgenommene Europa herhalten, wobei dann die Gurken-Krümmung oder die Bananen-Größe als abschreckende Beispiele aus der Mottenkiste geholt werden.

Brüssel selbst nutzt die Errungenschaften des Binnenmarktes immer wieder, um den Europäern die positiven Seiten der europäischen Einigung zu verdeutlichen, zuletzt recht exzessiv in Form der abgeschafften Roaming-Gebühren. Im Juni 2018 hat die EU-Kommission erneut die Initiative ergriffen und ein neues Binnenmarktprogramm vorgestellt.⁴ Etwa 4 Mrd. Euro möchte die Europäische Union dafür ausgeben, um kleine und mittelständische Unternehmen besser zu schützen, Verbraucherrechte zu stärken oder umfassendere Statistiken zur Verfügung zu stellen.

Sobald es aber konkret wird, schrecken Europäische Kommission und Europäisches Parlament wieder zurück – Beispiel Geoblocking. Seit April 2018 gelten hier für die

4 Europäische Kommission: Pressemitteilung, EU-Haushalt: Ein neues Binnenmarktprogramm, das die Bürgerinnen und Bürger Europas stärkt und schützt. Brüssel, 7. Juni 2018, Dok. IP/18/4049.

Verbraucher leicht verbesserte Bedingungen. So kann beispielsweise das Streaming-Abonnement auch während des Urlaubs im europäischen Ausland genutzt werden. Ab 2020 kommt eine weitere Öffnung hinzu. Grundsätzlich aber stellen die nationalen Grenzen, gerade beim Online-Handel, weiterhin eine unüberwindliche Hürde dar. Neben dem Sozialen stellt die Digitalisierung die zentrale Herausforderung dar, die der europäische Binnenmarkt meistern muss, um seine globale Wettbewerbsfähigkeit unter Beweis zu stellen. Für die Zukunftsfähigkeit Europas würde man sich hier mehr Mut von den EU-Organen wünschen, auch gegen die nationale Kleinstaaterei der Mitgliedstaaten zu handeln.

Weiterführende Literatur

Martin Höpner: Die Zukunft der europäischen Grundfreiheiten: Plädoyer für eine Erweiterung der EU-Reformdebatte, in: ZSE Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 4(2017), S. 671–689.

Christoph Schewe/Davids Lipsens: From EFTA to EC/EU and Back to EFTA? The European Economic Area (EEA) As a Possible Scenario for the UK-EU Relations After Brexit. In: David Ramiro Troitiño/Tanel Kerikmäe/Archil Chochia (Hrsg.): Brexit: History, Reasoning and Perspectives, Basel 2018, S. 215–235.