

Binnenmarkt

Florian Baumann/Sebastian Schäffer

Die Unsicherheit hinsichtlich der künftigen Beziehungen mit dem Vereinigten Königreich ist trotz des eigentlich für Ende März 2019 vorgesehenen EU-Austritts noch immer nicht beseitigt. Vielmehr scheint der britische Austritt ohne Vertrag wahrscheinlicher denn je, mit gravierenden Auswirkungen auf den EU-Binnenmarkt. Die Europäische Kommission hatte im vergangenen Jahr anlässlich des 25-jährigen Bestehens Zahlen veröffentlicht, die – trotz aller vorhandenen Defizite – veranschaulichen, dass es sich bei dem gemeinsamen Markt um eine der größten Errungenschaften der europäischen Integration handelt. 17 Mio. EU-Bürger arbeiten beziehungsweise leben in einem anderen EU-Mitgliedstaat. Fluggastrechte, die Möglichkeit, den Mobilfunkvertrag zu gleichen Konditionen überall in der Europäischen Union nutzen zu können, oder auch der Verbraucherschutz werden hier angeführt.¹ Auch wenn dies ohne Zweifel einen Mehrwert für die Menschen in der Europäischen Union geschaffen hat, bleibt der Binnenmarkt auch nach einem Vierteljahrhundert in einigen Teilbereichen unvollendet.

Der Binnenmarkt heute

Der Binnenmarktanzeiger bezieht sich in der aktualisierten Version auf den Zeitraum Dezember 2017 bis Dezember 2018. Er berücksichtigt 1014 Verordnungen sowie 4527 Richtlinien, deren Umsetzungsfrist am 30. November 2018 abgelaufen war. Die Vergleichszahlen beziehen sich daher auf den Zeitraum bis zum 11. Dezember 2017 und damit einem längeren Untersuchungszeitraum als die Daten der Vorjahresanalyse.² Während die Zahl der Verordnungen in etwa gleich geblieben ist, kamen fast 1000 neue Richtlinien hinzu. Dennoch konnte das Umsetzungsdefizit auf durchschnittlich 0,7 Prozent gesenkt werden. Nur sieben Mitgliedstaaten sind über dem 1-Prozent-Ziel, auf das sich die Staats- und Regierungschefs im Jahr 2007 geeinigt hatten. Dies ist zwar eine deutliche Verbesserung, aber immer noch unter dem Ergebnis aus dem vorvergangenen Bericht, in dem 23 Länder die Vorgaben erfüllten. Das von der Europäischen Kommission vorgeschlagene maximale Umsetzungsdefizit von 0,5 Prozent wird nun von zehn Mitgliedstaaten erfüllt, aber auch hier waren die Daten im vorigen Jahr besser. Neuer „Spitzenreiter“ ist Schweden mit 0,1 Prozent, deutlich verbessert hat sich ironischerweise das Vereinigte Königreich (jetzt 0,8 Prozent), während Deutschland bei 1,1 Prozent stagniert und damit in das untere Drittel abrutscht. Das schlechteste Ergebnis erzielt Spanien mit 1,5 Prozent. Wie von der Europäischen Kommission erwartet, hat sich somit die Umsetzungsrate wieder normalisiert, da im Zeitraum Juni 2017 bis Juni 2018 eine ungewöhnlich hohe Zahl an Verordnungen fällig

1 Europäische Kommission: Binnenmarkt, 1.8.2018, abrufbar unter: <https://publications.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/6ee5fa6b-95fd-11e8-8bc1-01aa75ed71a1> (letzter Zugriff: 2.10.2019).

2 Zum Binnenmarktanzeiger siehe Europäische Kommission: The Single Market Scoreboard, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/governance_cycle/index_en.htm (letzter Zugriff: 2.10.2019); vgl. Florian Baumann/Sebastian Schäffer: Binnenmarkt, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wesels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2018, Baden-Baden 2018, S. 193-196.

geworden waren. Das Umsetzungsdefizit hat sich demnach seit 1997 kontinuierlich verringert. Als Gründe dafür führt die Europäische Kommission die verbesserte Koordination in Kombination mit verstärkter Verpflichtung seitens der Politik, aber auch die finanziellen Sanktionsmechanismen an. Zudem haben die ausgegebenen Ziele dazu beigetragen und sich laut Europäischer Kommission als realistisch erwiesen.

Dennoch vergehen im Durchschnitt nun 8,4 Monate im Vergleich zu 6,7 des vergangenen Untersuchungszeitraumes, bis Richtlinien umgesetzt werden. In Deutschland sind weiterhin keine Richtlinien mehr als zwei Jahre überfällig und auch die Umsetzungsdauer konnte auf 7,1 Monate fast halbiert werden. Spanien benötigt mit 17,4 Monaten am längsten, in der Slowakei vergehen lediglich 2,7 Monate. Acht Staaten haben eine oder mehrere der 14 Richtlinien auch nach mehr als zwei Jahren nicht umgesetzt. Die Anzahl der offenen Vertragsverletzungsverfahren ist leicht angestiegen (692 im Vergleich zu 674) und damit auch der Durchschnitt der anhängigen Fälle in den Mitgliedstaaten (25, zuvor 24). Deutschland konnte sich leicht verbessern und erreicht seinen historisch besten Wert, hat aber mit 44 Verfahren immer noch die dritthöchste Anzahl aller EU-Mitgliedstaaten und wird nur noch von Italien (47) und Spanien (52) übertroffen. In 17 Mitgliedstaaten ist die Anzahl der Fälle gestiegen und auch die durchschnittliche Verfahrensdauer ist mit 38,1 Monaten höher als noch im letzten Untersuchungszeitraum (36,9). Malta konnte dabei die Dauer mehr als halbieren (von 75,8 auf 36,4), neuer „Spitzenreiter“ ist Portugal mit 49,8 Monaten. Drastisch gestiegen ist die Dauer der Umsetzung nach einem Gerichtsurteil. Durchschnittlich vergehen nun mehr als zwei Jahre (28,2 Monate im Vergleich zu 22,4 zuvor). Der kontinuierliche Anstieg hat dazu geführt, dass sich die Zeitspanne in den vergangenen fünf Jahren um 55 Prozent verlängert hat. Am schnellsten reagiert die Slowakei (8,3 Monate), Österreich benötigt am längsten (56,7 Monate). Auch in Deutschland vergeht mit 35,1 Monaten überdurchschnittlich viel Zeit.

Die Politikbereiche mit den größten prozentualen Umsetzungsdefiziten sind weiterhin öffentliche Auftragsvergabe (2 von 11 beziehungsweise 18 Prozent) sowie Finanzdienstleistungen (9 von 57 beziehungsweise 16 Prozent). Dafür konnte der Rückstand in den Bereichen Beschäftigungs- und Sozialpolitik sowie Umweltpolitik, die in den vergangenen Jahren die Liste angeführt hatten, verringert werden. In absoluten Zahlen sind 55 Richtlinien in mindestens einem Mitgliedstaat nicht umgesetzt und der Binnenmarkt in den betroffenen Sektoren damit nicht vollendet.

Brexit

Der britische EU-Austritt bleibt eine der drängendsten Herausforderungen für den Binnenmarkt. Im Frühjahr hatte die britische Premierministerin Theresa May zweimal eine Verschiebung des EU-Austritts beantragt. Das Land kann damit bis längstens 31. Oktober 2019 EU-Mitglied bleiben. Nachdem May im Unterhaus mehrfach mit dem ausgehandelten Austrittsabkommen gescheitert war, kündigte sie Ende Mai 2019 ihren Rücktritt an. Boris Johnson, als aussichtsreichster Kandidat, aber auch die übrigen Bewerber signalisierten mehrheitlich, dass sie einen Austritt auch ohne Abkommen präferieren würden, falls die Europäische Union den Briten nicht entgegenkomme. Wann und wie das Vereinigte Königreich die Europäische Union verlassen wird, ist damit wieder ungewiss, wobei sich die Anzeichen eines unregelmäßigen Austritts mehren.

Strittige Punkte in den Verhandlungen um den britischen EU-Austritt waren insbesondere die noch offenen Zahlungsverpflichtungen des Landes gegenüber der Europäischen Union, die Rechte von Unionsbürgern im Vereinigten Königreich sowie die Grenze

zwischen dem EU-Mitglied Irland und Nordirland. Für die Grenzfrage soll bis 2020 eine Lösung gefunden werden. Sollte dies nicht der Fall sein, regelt das Backstop-Protokoll, dass de facto das ganze Vereinigte Königreich den Regeln des Binnenmarktes inklusive des Zoll-Regimes unterworfen bleiben solle – ohne Mitspracherechte.

Ein „No-Deal-Brexit“, also ein Austritt Großbritanniens ohne Abkommen, würde Unternehmen auf beiden Seiten des Ärmelkanals erheblich belasten. Insbesondere die britische Industrie und der Finanzsektor sind auf den freien Austausch von Waren, Kapital und Dienstleistungen angewiesen. Gerade die arbeitsteilige bedarfssynchrone Produktion, etwa im Automobilsektor, würde durch die Einführung von Zöllen und Grenzkontrollen wohl zum Erliegen kommen. Da aber gleichzeitig britische Konsumenten und Unternehmen zu den Hauptabnehmern von Waren und Dienstleistungen aus den verbleibenden EU-Mitgliedstaaten gehören, ist auch hier mit einem ökonomischen Dämpfer zu rechnen. Studien gehen davon aus, dass ein harter EU-Austritt in der Europäischen Union zu Einkommensverlusten in Höhe von jährlich rund 40 Mrd. Euro führen würde. Das Vereinigte Königreich hätte Einbußen von sogar auf 57 Mrd. Euro pro Jahr.³

Neben den Kosten, die durch direkte Preisaufschläge und längere Wartezeiten beim Grenzübertritt verursacht werden, stellt vor allem die hohe Unsicherheit für viele Unternehmen ein Risiko dar. Solange nicht klar ist, zu welchen Konditionen Großbritannien die Europäische Union verlässt, werden notwendige Investitionen aufgeschoben oder alternative Standorte gesucht. Das Vereinigte Königreich und die Europäische Union müssen daher zeitnah eine abschließende Lösung präsentieren. Dabei sollten die europäischen Staats- und Regierungschefs auch Pragmatismus walten lassen. Wenn eine Zustimmung des Unterhauses nur dann möglich ist, wenn die Europäische Union Entgegenkommen zeigt, ohne dass an den grundsätzlichen „roten Linien“ (Rechte der EU-Bürger im Vereinigten Königreich, Friedensprozess in Nordirland und ausstehende Beiträge zum EU-Haushalt) gerüttelt wird, sollte die Europäische Union sich dem nicht verschließen.

Digitaler Binnenmarkt

Beim digitalen Binnenmarkt zeigt sich die europäische Kleinstaaterei auch weiterhin, trotz des eigentlich grenzenlosen Mediums Internet. Nach der Portabilitätsverordnung im Frühjahr 2018 trat im Dezember die Geoblocking-Verordnung in Kraft. Damit erhalten Verbraucher etwa beim Online-Shopping auch Zugriff auf Angebote aus anderen EU-Staaten, die nicht in ihrem Heimatland verfügbar sind. Dies gilt aber vorrangig für rein elektronisch bereitgestellte Dienstleistungen – etwa Speicherplatz in der Cloud oder Software. Untersagt ist die automatische Weiterleitung auf die nationale Version eines Webshops. Trotzdem kann der Händler weiterhin selbst entscheiden, in welche Mitgliedstaaten er liefert. So kommt beispielsweise der Kunde aus München oder Berlin vermutlich auch weiterhin nicht in den Genuss, Waren aus einem günstigeren spanischen Online-Shop zu sich nach Hause liefern zu lassen. Sollte dieser aber grundsätzlich nach Frankreich liefern, kann auch ein deutscher Kunde sich seine Artikel dorthin bestellen und sie vor Ort abholen. Ein verbraucherfreundlicher digitaler Binnenmarkt sieht anders aus.

In Sachen vereinfachter Online-Zugang zu Fernseh- und Hörfunkinhalten ist die Novelle als Verordnung gestartet und als Satelliten- und Kabelrichtlinie gelandet. Rundfunkanbieter können jetzt ihre Inhalte EU-weit online als Livestream und in Mediatheken anbie-

3 Dominic Ponattu: Brexit kostet Deutschland bis zu zehn Milliarden Euro jährlich, Bertelsmann Stiftung, 21.3.2019, abrufbar unter www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2019/maerz/brexit-kostet-deutschland-bis-zu-zehn-milliarden-euro-jaehrlich (letzter Zugriff: 24.9.2019).

ten. Das Herkunftslandprinzip gilt, anders als ursprünglich vorgesehen, nur noch für Hörfunkprogramme, Fernsehnachrichten, politische Informationen und vollständig selbst finanzierte Eigenproduktionen. Das ist zwar ein Schritt in die richtige Richtung, der ursprüngliche Verordnungsentwurf wäre aber darüber hinausgegangen. Inwieweit sich eine Verbesserung für die Verbraucher ergibt, muss die Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten zeigen. Größter Hemmschuh waren Bedenken bezüglich des Herkunftslandprinzips im Hinblick auf die territoriale Rechteverwertung der Urheber. Mit etwas gutem Willen, auch in der Urheberrechtsreform, wäre hier eine Lösung möglich gewesen, die den Europäern uneingeschränkten Zugang zu Radio- und Fernsehinhalten ermöglicht und gleichzeitig eine faire Vergütung für die Rechteinhaber gewährleistet.

Je näher die finale Abstimmung über die EU-Urheberrechtsreform inklusive sogenannter „Uploadfilter“ im Europäischen Parlament rückte, desto heftiger und unsachlicher wurde die Debatte um die Novelle des europäischen Urheberrechts. Klar ist, dass dieser Schritt längst überfällig war. Mit Normen aus dem analogen Zeitalter können die Urheber und Kreativschaffenden heute weder angemessen geschützt noch vergütet werden. Während die Befürworter die Novelle aber als großen Schritt in die Epoche des Digitalen verstehen, befürchten die Kritiker eine massive Einschränkung von Kreativität, Zensur und damit das Ende des freien Internets. Das Netz ist aber kein rechtsfreier Raum. Deswegen war eine Anpassung des veralteten Urheberrechts tatsächlich geboten. Allerdings müssen die Mitgliedstaaten bei der Richtlinie jetzt große Sorgfalt walten lassen. Schutz und faire Bezahlung für künstlerische Leistungen, dürfen nicht zu vorauseilender Zensur und kreativem Stillstand führen. Denkbar wäre beispielsweise die Einführung von pauschalen Vergütungssystem und Schlichtungsstellen bei Fällen, in denen die Nutzungsrechte unklar sind. Damit ließen sich die allseits ungeliebten „Uploadfilter“ auf ein Minimum beschränken.

Neuer Schwung

Der Binnenmarkt bleibt das Herz der europäischen Integration. Nirgends sind die Vorzüge eines zusammenwachsenden Europas für die Menschen direkter spürbar – oft so unmittelbar und so internalisiert, dass die Europäer dies gar nicht mehr als Resultat der gemeinsamen EU-Politik wahrnehmen. Im Angesicht des geplanten britischen EU-Austritts, einer unberechenbaren US-Administration und anderer Tendenzen, die internationale Kooperation einzuschränken, muss die Europäische Union den Binnenmarkt wieder stärker in den Vordergrund stellen. Sobald die neue Europäische Kommission feststeht, sollte sie unverzüglich damit beginnen, längst beschlossene Vorhaben zum digitalen und sozialen Binnenmarkt unter strikter Wahrung der Subsidiarität auch umzusetzen, damit den Menschen in Europa wieder deutlich wird, warum die Europäische Union etwas Einzigartiges und Positives ist. Nur so lässt sich den Rechtspopulisten in Europa das Wasser abgraben.

Weiterführende Literatur

Matthias Matthijs/Craig Parsons/Christina Toenshoff: Ever tighter union? Brexit, Grexit, and frustrated differentiation in the single market and Eurozone, in: *Comparative European Politics* 2/2019, S. 209-230.

Giuseppe Mazziotti: Allowing online content to cross borders: is Europe really paving the way for a Digital Single Market? in: Taina Pihlajarinne/Juha Vesala/Olli Honkkila (Hrsg.): *Online Distribution of Content in the EU*, Cheltenham 2019, S. 188–203.

Klaus Zapka: *Soziale Marktwirtschaft in der Europäischen Union. Rückkehr zum Laissez-faire-Prinzip*, Wiesbaden 2019.