

Binnenmarkt

Sebastian Schäffer/Iris Rehlau

Die EU und mit ihr insbesondere der europäische Binnenmarkt stehen vor großen Herausforderungen. Die Verhandlungen zum Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU und damit aus dem gemeinsamen Binnenmarkt sind in einer entscheidenden Phase angekommen.¹ Die Notwendigkeit einer Anpassung an das digitale Zeitalter steht nach wie vor aus, ein neuer mehrjähriger Finanzrahmen (MFR) muss verhandelt werden und zusätzlich erschüttert eine Pandemie die Welt, deren Auswirkungen auf die Gesellschaften und Wirtschaften bereits jetzt immens groß sind.

Der neue EU-Kommissar für Binnenmarkt und Dienstleistungen mit der erweiterten Zuständigkeit für Verteidigung und Raumfahrt ist seit dem 1. Dezember 2019 Thierry Breton, der von 2005 bis 2007 französischer Minister für Wirtschaft, Finanzen und Industrie im Kabinett Jean-Pierre Raffarin und Dominique de Villepin war. Er löste Elżbieta Bieńkowska ab, die von 2014 bis 2019 als Kommissarin für Binnenmarkt, Industrie und Unternehmertum sowie kleine und mittlere Unternehmen tätig war. Breton war zuletzt Vorsitzender und Geschäftsführer des IT-Dienstleisters Atos, was für Kritik sorgte, da ihm Interessenskonflikte unterstellt werden könnten. Er ist zudem nur die zweite Wahl des französischen Präsidenten Emmanuel Macron, der ursprünglich Sylvie Goulard nominiert hatte. Sie wurde allerdings von den Mitgliedern des zuständigen Ausschusses mit 82 zu 29 Stimmen abgelehnt. Die Affäre um Scheinbeschäftigung, wegen der Goulard 2017 als französische Verteidigungsministerin zurücktreten musste, und die langjährigen, hohen Beraterhonorare einer privaten Denkfabrik führten zur Ablehnung.

Der EU-Austritt des Vereinigten Königreichs und der Binnenmarkt

Die Verhandlungen zum EU-Austritt des Vereinigten Königreichs sind in ihrer finalen Phase angekommen; bis Ende 2020 muss ein Vertrag vorliegen. Nach dem Rücktritt von Premierministerin Theresa May, die noch um Gespräche mit der EU bemüht war, wurde Boris Johnson am 24. Juli 2019 als Nachfolger bestimmt. Das vorher eher unwahrscheinliche Szenario eines Austritts ohne vertragliche Regelung der zukünftigen bilateralen Beziehungen wurde in den darauffolgenden Monaten immer wahrscheinlicher. Mit dem formellen Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU am 31. Januar 2020 hat eine Übergangsfrist begonnen, in welcher das Vereinigte Königreich den Zugang zum Binnenmarkt und seinen vier Freiheiten (freier Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistung und Kapital) weiterhin behält und auch Teil der Zollunion ist. Nach Ende der Übergangszeit muss klar sein, welche Beziehung das Vereinigte Königreich mit der EU haben wird. Nachdem die Möglichkeit einer Fristverlängerung Ende Juni 2020 verstrichen ist, müssen die Verhandlungen in wenigen Monaten und spätestens bis zum 31. Dezember 2020 abgeschlossen sein. Beide Seiten sollten jetzt einen Kompromiss finden, um die langjährige

1 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Brexit“ und „Die Europäische Union und das Vereinigte Königreich“ in diesem Jahrbuch.

Partnerschaft, wenn auch unter anderen Voraussetzungen, nach dem Jahreswechsel zu erhalten².

Dafür gibt es nur noch zwei mögliche Optionen: Entweder man einigt sich in Rekordzeit auf einen Vertrag oder es folgt ein „hard Brexit“, womit das Vereinigte Königreich vollständig aus dem Binnenmarkt und der Zollunion ausscheiden würde und die wirtschaftlichen Folgen für beide Seiten immens wären. Die ohnehin schon schwierigen Verhandlungen sind durch die Covid-19-Pandemie noch weiter erschwert, da Gespräche nur unter Sicherheitsbestimmungen und zum Teil auch nicht in Präsenz stattfinden konnten.

Der Binnenmarkt heute

Der aktuelle Binnenmarktanzeiger untersucht den Zeitraum Dezember 2018 bis Dezember 2019 und bezieht sich damit auf dieselbe Periode wie im Vorjahr.³ Insgesamt lief die Umsetzungsfrist für 1.011 Verordnungen (drei weniger im Vergleich zu 2018) sowie 5.009 Richtlinien (ein Plus von 482) vor oder am 30. November 2019 ab. Da der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU erst nach dem Berichtszeitraum vollzogen wurde, wird es in der Analyse noch als Mitgliedsland berücksichtigt. London konnte das Umsetzungsdefizit erneut verbessern und erzielt mit 0,5 Prozent nicht nur das beste Ergebnis des Landes (was allerdings auch bereits 2015 der Fall war), sondern erfüllt damit auch den von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Höchstwert. Diesen erreichen elf weitere Länder und somit zwei mehr als im vergangenen Jahr. Lediglich Spanien und Rumänien erfüllen nicht das Ein-Prozent-Ziel und liegen mit 1,1 Prozent nur knapp darüber. 2018 hatten noch sieben Mitgliedstaaten darüber gelegen. Das durchschnittliche Umsetzungsdefizit ist um 0,1 Prozentpunkte auf 0,6 gesunken. Diesen Wert erzielt nun auch Deutschland und nimmt damit eine Position im Mittelfeld ein. Finnland liegt mit 0,1 Prozent an der Spitze, Schweden gibt die Position aufgrund der höchsten Anzahl neuer nicht fristgerecht umgesetzter Richtlinien aller Mitgliedstaaten im vergangenen Jahr ab und befindet sich nun sogar mit 0,7 Prozent über dem EU-Durchschnitt. Zwar zeigt sich somit ein positiver Trend, allerdings sind noch weitere Anstrengungen notwendig. Der im März 2020 verabschiedete langfristige Aktionsplan der Europäischen Kommission soll dazu beitragen. Dazu wird unter anderem eine Taskforce eingerichtet, die sich aus Vertretern der EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission zusammensetzt. Zudem sind 22 Maßnahmen zur Lösung der Umsetzungs- und Durchsetzungsprobleme vorgesehen, die auf die unterschiedlichen Herausforderungen in allen Phasen und Bereichen auf EU-Ebene und in den Mitgliedstaaten beruhen. Ziel ist ein gemeinsames Engagement im Mehrebenensystem (lokal, regional, national und EU-weit).⁴

Die Dauer der Umsetzungsverzögerung ist mit 37 Prozent im Vergleich zum letzten Untersuchungszeitraum erneut gestiegen. Es vergehen durchschnittlich 11,5 Monate, dabei sind die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten noch gravierender geworden.

2 Bettina Rudloff/Evita Schmiege: Brexit: Pragmatisches Handelsabkommen, SWP-Aktuell 24/2020, abrufbar unter: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2020A24_brexit.pdf (letzter Zugriff: 17.9.2020)

3 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: 17.9.2020); vgl. Florian Baumann/Sebastian Schäffer: Binnenmarkt, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2019, Baden-Baden 2019, S. 221-224.

4 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission, Langfristiger Aktionsplan zur besseren Umsetzung und Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften, 10. März 2020, COM(2020) 94 final.

Kroatien kommt auf 1,9 Monate, während Dänemark mit einem drastischen Anstieg um 23,1 Monate nun mit 32,2 am längsten braucht. Insgesamt haben 19 Staaten ihr Ergebnis verschlechtert. Ebenfalls nicht verbessert hat sich die Situation bezüglich der mehr als zwei Jahre überfälligen Richtlinien. Zwölf Mitgliedsländer verstoßen damit gegen das sogenannte Null-Toleranz-Ziel, darunter auch Deutschland. Dies hat auch direkte Auswirkungen auf den Binnenmarkt, zum Beispiel im Hinblick auf den einheitlichen Eisenbahnraum, der immer noch nicht realisiert werden konnte, da Dänemark und Irland die entsprechende Richtlinie nicht in nationales Recht überführt haben.

Deutlich erhöht haben sich auch die offenen Vertragsverletzungsverfahren (800, ein Anstieg um 108), der höchste Wert seit November 2014. Durchschnittlich sind nun 29 Fälle anhängig (2018: 25). Wie im vergangenen Zeitraum hat Deutschland mit 47 den dritthöchsten Wert aller EU-Länder (+3), ebenfalls nur übertroffen von Italien (49; +2) und Spanien (57; +5). In 24 Staaten ist die Anzahl der Verfahren gestiegen, lediglich Belgien und Tschechien konnten sich verbessern. Luxemburg hat wie 2018 elf Fälle anhängig und damit den niedrigsten Wert. Zumindest die durchschnittliche Verfahrensdauer konnte um 3,3 Monate auf 34,8 reduziert werden. Die Europäische Kommission zielt auf eine maximale Dauer von 36 Monaten ab, dies wird allerdings in elf Mitgliedstaaten – darunter auch Deutschland (mit 42,6 Monaten) – nicht erreicht. Mit dem langfristigen Aktionsplan sollen dafür ehrgeizige Indikatoren gesetzt werden. Bis zur Umsetzung eines Gerichtsurteils vergehen 29,5 Monate (2018: 28,2), als Grenzwert sollte nach der Europäischen Kommission eineinhalb Jahre erreicht werden. Hier sind die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten ebenfalls enorm. Österreich benötigt mit 74,4 Monaten weiterhin am längsten, Lettland benötigt nur 8,5 Monate. Die Anzahl der Verurteilungen ist dabei kein Indikator.

Öffentliche Auftragsvergabe (drei von elf beziehungsweise 27 Prozent) und Finanzdienstleistungen (sechs von 52 beziehungsweise zwölf Prozent) bleiben wie im letzten Jahr die Politikbereiche mit den größten prozentualen Umsetzungsdefiziten. Neu hinzugekommen sind zudem geistiges Eigentum und Urheberrecht sowie Finanzinformationen und Gesellschaftsrecht (in beiden Fällen drei von 16 beziehungsweise 19 Prozent). Erfreulich ist sicherlich der Rückgang der mindestens in einem Mitgliedstaat nicht umgesetzten Richtlinien (43 im Vergleich zu 55), dennoch wird gerade zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie ein funktionierender, vollendeter Binnenmarkt wichtiger denn je.

Der Binnenmarkt und SARS-CoV-2

Spätestens Ende März 2020 hatten alle EU-Mitgliedstaaten Grenzkontrollen errichtet und die Einreise beschränkt, um die Ausbreitung des Virus einzudämmen. Der freie Waren- und Personenverkehr war nur noch eingeschränkt möglich. 1,3 Mio. EuropäerInnen leben nicht in dem Land, in dem sie arbeiten und so wurde besonders in Grenzregionen sichtbar, wie tiefgehend die Auswirkungen des Binnenmarktes sind⁵. Statt einer gemeinsamen Regelung waren es die Nationalstaaten, die für sich und ihre BürgerInnen Regeln aufstellten. Diskutiert wurde zum Beispiel das Fehlen von Saisonarbeitskräften in der Landwirtschaft. Sie konnten nicht einreisen, sind aber auch nicht einfach durch Einheimische zu ersetzen. Das Recht auf Freizügigkeit der ArbeitnehmerInnen beziehungsweise die Dienst-

5 Eurostat: People on the move. Statistics on mobility in Europe, 22.9.2019, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/eumove/bloc-1.html?lang=en> (letzter Zugriff: 17.9.2020).

leistungsfreiheit wurde zum Schutz der öffentlichen Gesundheit verletzt, was nach geltendem EU-Recht allerdings gedeckt ist. Die Europäische Kommission stellte Leitlinien auf, um die Verfügbarkeit von Waren und wesentlichen Dienstleistungen sicherzustellen und Arbeitskräften, die eine systemrelevante Tätigkeit ausüben, die Einreise und den ungehinderten Zugang zu ihrem Arbeitsplatz zu ermöglichen.⁶ Die Mitgliedstaaten sind angehalten, diese umzusetzen, eine einheitliche Regelung besteht jedoch noch nicht.

Ausblick

Der Binnenmarkt wird auch nach dem Austritt des Vereinigten Königreiches eine Erfolgsgeschichte bleiben. Dennoch ist nicht von der Hand zu weisen, dass es große Herausforderungen gibt. Die schnellen Grenzschießungen einzelner europäischer Staaten, hat die Bedeutung, aber auch die Verletzlichkeit des gemeinsamen Marktes verdeutlicht. Nur eine Kooperation über Staatsgrenzen hinweg und die gemeinsame Solidarität miteinander können die Folgen mindern. Themen wie Ausbau des digitalen und sozialen Binnenmarktes, der Europäische Green Deal und selbst die Verhandlungen zum EU-Austritt des Vereinigten Königreiches sind in den Hintergrund getreten. Studien zeigen die positiven Effekte für die Regionen, aber ebenso die Ungleichheit auf dem Kontinent.⁷ Während einige Regionen, besonders auch in Deutschland, klar vom Binnenmarkt profitieren und Einkommenszuwächse vorzeigen, haben periphere Regionen im Osten und Süden kaum Zuwächse vorzuzeigen. Diese bestehende Ungleichheit fordert von der Politik die Förderung von und verstärkte Investitionen in digitale Infrastruktur sowie in Bildungseinrichtungen.

Weiterführende Literatur

- Berthold Busch/Jürgen Matthes: Der Binnenmarkt – Herzstück der europäischen Integration, in: Peter Becker/Barbara Lippert (Hrsg.): Handbuch Europäische Union, Wiesbaden 2020, S. 701-725.
- Michelle Egan: Brexit and the Single Market, in: Scott L. Greer/Janet Laible (Hrsg.): The European Union after Brexit, Manchester 2020, S. 57-79.

6 Lavinia Petrache/Karen Rudolph: Einschränkungen für Grenzgänger im Binnenmarkt wegen COVID-19, 28.4.2020, abrufbar unter: https://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/cep.eu/Studien/cepInput_Einschraenkungen_fuer_Grenzgaenger_im_Binnenmarkt_wegen_COVID-19/cepInput_Eingeschraenkte_Freizuegigkeit_aufgrund_der_COVID-19-Pandemie.pdf (letzter Zugriff: 17.9.2020).

7 Giordano Mion/Dominic Ponattu: Ökonomische Effekte des EU-Binnenmarktes in Europas Ländern und Regionen. Zusammenfassung der Studie, Bertelsmann Stiftung, 2019, abrufbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/EZ_Zusammenfassung_Binnenmarkt.pdf (letzter Zugriff: 17.9.2020).