

Binnenmarktpolitik

Iris Rehklau/Sebastian Schäffer

Der europäische Binnenmarkt wurde im vergangenen Jahr vor große Herausforderungen gestellt, konnte dabei allerdings überwiegend seine Stärke beweisen. Mit Ende des Jahres 2020 hat das Vereinigte Königreich (VK) die Europäische Union (EU) und damit auch den Binnenmarkt endgültig verlassen. Es bleiben aber weiterhin einzelne Regelungen insbesondere in Nordirland in Kraft. Die Covid-19-Pandemie hatte tiefgreifende Auswirkungen auf den Binnenhandel und sorgte für den größten Einbruch der Wirtschaft in der Geschichte der EU.

Der EU-Austritt des Vereinigten Königreichs und der Binnenmarkt¹

Das Handels- und Kooperationsabkommen (HKA)² zwischen der EU und dem VK wurde am 27. April 2021 durch das Europäische Parlament ratifiziert, nachdem es bereits seit dem Jahreswechsel vorläufig galt. Die Einigung am 24. Dezember 2020 fand nur wenige Tage vor Ende der Übergangsphase statt, in welcher die zukünftigen Beziehungen zwischen der EU und dem früheren Mitgliedstaat geregelt werden mussten. Auch wenn ein „hard brexit“ verhindert werden konnte, zeigt sich in dem neuen Rahmenvertrag deutlich die defensive Haltung der Regierung von Boris Johnson und ihr Ziel Souveränität zu bewahren, aber auch die restriktive Verteidigung bestimmter Normen durch die VerhandlerInnen der EU. Somit hat das Vereinigte Königreich den gemeinsamen und weltweit größten Binnenmarkt endgültig verlassen. Die gefürchteten kilometerlangen Staus an den Grenzen waren nur temporär, dennoch hat der Austritt dauerhaft deutliche Folgen für den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und ArbeitnehmerInnen. Das ausgehandelte Abkommen ist kein endgültiger Bruch der Beziehungen, vielmehr lässt es Spielraum für spätere Zusätze, in beide Richtungen. Der Austritt aus dem Binnenmarkt zeigt sich auf der Seite des Vereinigten Königreichs bereits durch fehlende Beschäftigte, da EU-BürgerInnen nach einem Aufenthalt von sechs Monaten ein Visum benötigen und Arbeitskräfte aus EU-Ländern in ihre Heimat zurückgekehrt sind. Ebenso genießen BritInnen in der EU nicht mehr die Vorzüge von UnionsbürgerInnen und müssen sich den Aufenthalts- und Bleiberechten des einzelnen Staates fügen. Dies und der Austritt unter anderem aus dem Erasmus-Programm wird die Bewegungsmöglichkeiten der BürgerInnen auf beiden Seiten des Ärmelkanals weiter einschränken. Der beidseitige Warenverkehr unterliegt auch nach dem Austritt weiterhin keinen Zöllen und keiner Begrenzung der Menge, wenn ein Nachweis über die Herstellung in der EU beziehungsweise im VK vorliegt. Allerdings können etwa bei Lebensmitteln kostspielige Gesundheitszertifikate notwendig werden und so zeigt sich auch hier bereits ein Versorgungsengpass auf britischer Seite. Auf der Seite der EU konnte die Sicherung von fairen Wettbewerbsbedingungen durchgesetzt werden, die unter anderem Lohndumping und Wettbewerbsverzerrung

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und das Vereinigte Königreich“ in diesem Jahrbuch.

2 Europäische Union: Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland andererseits, in: Amtsblatt der EU L444/14, 31.12.2020.

vorbeugen sollen. Vor allem die möglichen Zusätze zu diesem Abkommen werden zeigen, wie sich die zukünftige Beziehung dieser nun getrennten Märkte entwickeln wird. Eine zusätzliche Rolle wird vermutlich das sogenannte Protokoll zu Nordirland spielen. Dieses legt unter anderem fest, dass Nordirland als britische Provinz Teil des Binnenmarktes bleibt, um nicht durch Grenzkontrollen das Karfreitagsabkommen von 1998 zu gefährden. Diese wurden damit allerdings nicht aufgehoben, sondern lediglich lokal verschoben. Daraus folgt auch, dass weiterhin eine begrenzte Zahl von Vorschriften im Zusammenhang mit dem EU-Binnenmarkt in Nordirland angewendet werden wird, wie etwa bezüglich des Warenverkehrs, sanitärer Vorschriften für Veterinärkontrollen („SPS-Vorschriften“) oder auch Vorschriften der Agrarproduktion, Verbrauchssteuern und staatlichen Beihilfen.

Der Binnenmarkt heute

Im Gegensatz zu den Artikeln früherer Jahrbücher zum Europäischen Binnenmarkt ist es in dieser Ausgabe nicht möglich einen Überblick zu den Governance-Instrumenten, darunter die Überwachung der korrekten Umsetzung von EU-Richtlinien, die Analyse von Vertragsverletzungsverfahren sowie deren Dauer und weitere Informations- und Problemlösungsdienstleistungen, zu geben. Die dafür im Jahr 2013 eingerichtete Website wurde seitdem immer im Juli aktualisiert, für das Jahr 2021 hat dies aber noch nicht stattgefunden.³ Nach Auskunft der Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und Kleine und Mittlere Unternehmen wird an einer Aktualisierung gearbeitet und eine Veröffentlichung im letzten Quartal 2021 angestrebt. Eine Begründung für die Verspätung wurde dabei nicht gegeben. Seit 1998 bis zum Start der Online-Version wurde der Binnenmarktanzeiger zweimal jährlich veröffentlicht, Statistiken zur Umsetzung des Binnenmarktrechts und zu Vertragsverletzungsverfahren wurden weiterhin auf der Website alle sechs Monate aktualisiert. Der Berichtszeitraum bezieht sich dabei in der Regel auf das Vorjahr, so dass die letzte Untersuchung Daten bis Dezember 2019 und damit noch vor Ausbruch der Pandemie berücksichtigt. Gerade im Hinblick auf die aktuelle Situation und in Bezug auf die Auswirkungen des HKA wäre eine Entwicklung der Umsetzungsdefizite in den Mitgliedstaaten aufschlussreich, möglicherweise liegt darin aber auch der Grund für die Verzögerung.

Der Binnenmarkt und Covid-19

Die Covid-19-Pandemie hat für den gemeinsamen europäischen Binnenmarkt weitreichende Konsequenzen. Der temporären Schließung der Grenzen folgten Einschränkungen im freien Personen-, Waren und Dienstleistungsverkehr. Folgen waren vielerorts ein Mangel an Arbeitskräften, insbesondere im Pflegesektor und in der Landwirtschaft, die Unterbrechung globaler Lieferketten und damit ein Engpass etwa in der Autoindustrie, die in weiterer Folge außerplanmäßige Unterbrechungen in den Produktionen verursachten. Der Handel brach zwischen den EU-Staaten im zweiten und dritten Quartal 2020 um 24 Prozent ein. Das Bruttoinlandsprodukt fiel EU-weit um 6,3 Prozent⁴, ein bisher noch nie dagewesener wirtschaftlicher Schock, der sogar zwei Prozentpunkte über dem Rückgang während der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 lag. Nach den ersten,

3 Europäische Kommission: The Single Market Scoreboard, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/index_en.htm (letzter Zugriff 17.9.2021).

4 Europäische Kommission: Commission Staff Working Document – Annual Single Market Report 2021, 5.5.2021, SWD(2021) 351 final.

häufig nationalstaatlich geprägten Reaktionen der einzelnen Mitgliedstaaten, wurden im Verlauf der Pandemie weitere Mechanismen eingeführt, die ein ähnliches Szenario in Zukunft verhindern und den Binnenmarkt stärken sollen. Dazu zählt etwa die Investitionsinitiative zur Bewältigung der Covid-19-Krise, die mit 37 Mrd. Euro stark betroffene Unternehmen und Sektoren unterstützt sowie eine überarbeitete Industriestrategie, bei der unter anderem die Arbeit der Task Force für die Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften (Single Market Enforcement Task-Force) weiter fortgeführt wird. Am 23. April 2021 wurde der Fahrplan zur Erholung „Road to Recovery“ vorgestellt, in welchem der Binnenmarkt sowie die Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen eine zentrale Rolle spielen. Aus der Krise sollen Lehren gezogen werden, um etwa Abhängigkeiten zu minimieren und den gemeinsamen EU-Binnenmarkt insgesamt widerstandsfähiger zu machen.

Ebenso wurde das bereits im Frühjahr 2020 eingeführte Konzept der Green Lanes⁵ im Oktober 2020 deutlich ausgeweitet. Lange Wartezeiten sollen dadurch an den Grenzübergängen innerhalb der EU und insbesondere an Nicht-Schengen-Grenzen vermieden und damit ein funktionierender Binnenmarkt gewährleistet werden. Dennoch kam es zu langen Staus etwa an der deutsch-österreichischen Grenze, gefolgt von beiderseitigen Vorwürfen.

Um den Prozess an den Grenzen zu verkürzen, ist ein Schwerpunkt der Ausbau digitaler Lösungen, wie elektronische Lade- und Frachtpapiere oder der Galileo Green Lane App. Diese soll aktuelle Daten zu den Grenzübergängen zur Verfügung stellen, die Funktionalität ist bisher nur eingeschränkt gegeben und die App ist nicht plattformübergreifend verfügbar. Die schlechten Nutzerbewertungen verdeutlichen die Notwendigkeit einer grenzüberschreitenden digitalen Strategie.⁶

Digitalisierung

Die Pandemie hat die Digitalisierung der privaten und beruflichen Lebenswelt rapide beschleunigt und die Bedeutung einer gemeinsamen digitalen Strategie für unter anderem Handel, Gesundheit und Sicherheit hervorgehoben. Bisher ist der digitale Binnenmarkt stark fragmentiert und durch nationalstaatliche Gesetze reguliert, worunter zum Beispiel auch der Verbraucherschutz leidet. Am 15. Dezember 2020 haben die EU-Vizepräsidentin Margarethe Vestager und der EU-Kommissar Thierry Breton zwei Verordnungsentwürfe vorgestellt, welche digitale Dienste und digitale Märkte regulieren sollen. Mit dem Gesetz über digitale Dienste (Digital Service Act) sollen unter anderem VerbraucherInnen und ihre Grundrechte im Internet besser geschützt und ein sicherer digitaler Raum geschaffen werden. Das Gesetz über digitale Märkte „Digital Markets Act“ (DMA) soll EU-weite Regelungen schaffen, die die Marktmacht insbesondere von großen Onlinediensten begrenzen und gleiche Ausgangsbedingungen herstellen. Das DMA richtet sich insbesondere an Onlinedienste, die mehr als 10 Prozent der EU-BürgerInnen erreichen. Ihnen sollen als Gatekeeper Ge- und Verbote zugeschrieben werden. Die zukünftigen Verordnungen sollen zu mehr Innovation, mehr Wachstum und besserer Wettbewerbsfähigkeit im digitalen Binnenmarkt führen.⁷

5 Europäische Kommission: Mitteilung, Stärkung des Verkehrskonzepts der „Green Lanes“, um die Wirtschaft während des Wiederaufflammens der COVID-19-Pandemie am Laufen zu halten, 28.10.2020, COM(2020) 685 final.

6 Galileo Green Lane App, Google Play Store, abrufbar unter: <https://play.google.com/store/apps/details?id=eu.foxcom.galileogreenlane> (letzter Zugriff: 18.9.2021).

7 Annegret Bendiek: Integrationspolitische Bedeutung des Digital Service Act (DSA) und Digital Markets Act (DMA). Digitalmarktregulierung als eines von fünf digitalpolitischen Großprojekten der EU, in: SWP Arbeitspapier 1, März 2021.

Erst nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren der EU wird sich zeigen, wie wirkmächtig die beiden Verordnungen sind oder ob die Macht der großen Digitalkonzerne weiterhin nur sehr begrenzt reguliert wird.

Ausblick

Die Europäische Kommission sieht in der Stärkung des Binnenmarkts eine zentrale Rolle für die wirtschaftliche Erholung nach der Pandemie. Dafür werden im neuen Mehrjährigen Finanzrahmen bis 2027 4,2 Mrd. Euro bereitgestellt. Mit dem neuen Binnenmarktprogramm solle insbesondere die Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen gestärkt werden. Darin eingegliedert wird das Europäische Statistische Programm (ESP), das nun den Binnenmarkt, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und die europäischen Statistiken umfasst. Durch die Bereitstellung von qualitativ hochwertigen Daten soll dann auch ein noch besserer Verbraucherschutz und weiterhin höchste Standards an Lebensmittelsicherheit gewährleistet werden. Die Rolle des Binnenmarkts als Herzstück der Europäischen Integration wird in jedem Fall entscheidend für die weitere Entwicklung der EU bleiben.

Weiterführende Literatur

- Lisa Marie Kraul: Europäischer Binnenmarkt: Garant für Wohlstand und Werte?, in: *integration* 2/2021, S. 168–173.
- Irini Stamatoudi/Paul Torremans: The digital single market directive, in: *EU copyright law – a commentary*, 2021, S. 651–76.
- Adam A. Ambroziak: Does the European Single Market Exist in the Era of a Coronavirus Pandemic? The Case of Intra and Extra-EU Trade in COVID-19-related Products, in: *Studia Europejskie – Studies in European Affairs* 25/2021, S. 63–83.