

Der EU-Binnenmarkt nach dem Brexit-Votum

Die EU könnte sich zu einem Integrationsmodell entwickeln

Von Stephan Breitenmoser

Nach dem Brexit-Entscheid ist der Binnenmarkt der Europäischen Union (EU) in aller Munde, weil Grossbritannien an ihm – wenn auch unter Einräumung von Ausnahmen bei der Personenfreizügigkeit – weiter beteiligt sein möchte. Lediglich auf die Teilnahme an darüber hinausgehenden aussen-, fiskal- und währungspolitischen Programmen der EU möchten die Briten verzichten. Ähnliche Ideen werden bereits seit Längerem auch in der Schweiz geäussert. Es wird deshalb vermehrt die Frage gestellt, was der Binnenmarkt ist, ob und wie seine Grundsätze eingeschränkt werden können und worin er sich von einer blossen Freihandelszone unterscheidet.

Die EU als Zollunion

Der EU-Binnenmarkt war von Anfang an eines der wesentlichen Ziele der EU. Er ist Bestandteil einer Zollunion, die in der EU seit 1968 verwirklicht ist und weit über eine blosser Freihandelszone hinausgeht. Eine solche Freihandelszone hat etwa die Schweiz im Jahr 1972 mit der früheren Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und heutigen EU vereinbart; sie umfasst zur Hauptsache die Beseitigung von Warenzöllen zwischen den Vertragsparteien, nicht aber gemeinsame Zölle

gegenüber Drittstaaten. Demgegenüber sind bei der EU als Zollunion nicht nur die Zölle zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten abgeschafft, sondern die EU verfügt gegenüber Drittstaaten überdies über einen einheitlichen gemeinsamen Aussenzoll. Hierfür haben die einzelnen EU-Mitgliedstaaten ihre aussenwirtschaftlichen Kompetenzen an die EU abgetreten.

Der Binnenmarkt mit über 500 Millionen Konsumenten ist auch für Drittstaaten attraktiv.

Im EU-Binnenmarkt gelten zudem vier Grundfreiheiten: Der freie Warenverkehr, die Freizügigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie der EU-Bürgerinnen und -Bürger, der freie Dienstleistungsverkehr sowie der freie Kapital- und Zahlungsverkehr. Diese Grundfreiheiten gewähren den Unternehmen und Einzelpersonen insbesondere das – direkt sowohl gegenüber Verwaltungsbehörden und Gerichten in den Mitgliedstaaten wie auch gegenüber den EU-Organen anrufbare – Recht, im Verhältnis zu den Inländern nicht diskriminiert zu werden.

Zur Verwirklichung des Binnenmarkts hat die EU diese Grundfreiheiten

in Richtlinien und Verordnungen näher geregelt. So hat sie Mindestvorschriften etwa für Industrieprodukte oder bei den Arbeitsbedingungen erlassen, von denen nur in engen Ausnahmefällen und zum Schutz höherrangiger Gesundheits-, Umwelt- oder anderer Polizeigüter abgewichen werden darf.

Zwei EU-Organe, die von den Mitgliedstaaten unabhängig sind, stellen sicher, dass die Regeln des Binnenmarkts eingehalten werden: So ahndet die EU-Kommission als «Hüterin der Verträge» Verstösse gegen die Regeln des Binnenmarkts durch einzelne Mitgliedstaaten. Und im Streitfall entscheidet der Gerichtshof der EU (EuGH) verbindlich über die Auslegung des zum Binnenmarkt gehörenden Regelwerks (Acquis). Dabei beurteilt der EuGH Beschränkungen von Grundfreiheiten, wie etwa Zulassungsvorschriften für Produkte oder für die Ausübung bestimmter Berufe, nach dem strengen Massstab, ob diese zur Erreichung zwingender Allgemeininteressen geeignet und erforderlich sind. Aufgrund des Cassis-de-Dijon-Prinzips, das durch den EuGH entwickelt und von der Schweiz freiwillig mit gewissen Ausnahmen übernommen wurde, kann ein Produkt, das im Herstellerstaat zugelassen ist, im gesamten EU-Raum und damit auch in der Schweiz auf den Markt gebracht werden. Der Binnenmarkt funktioniert

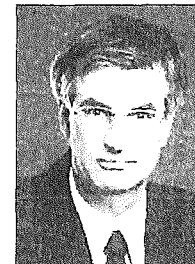
und macht die europäische Wirtschaft gegenüber den USA und den asiatischen Staaten wettbewerbsfähig. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass noch immer zahlreiche faktische Umstände die Ausübung der Grundfreiheiten erschweren, etwa fehlende Sprachkenntnisse oder soziale und psychologische Hürden. Ein Rückbau des Binnenmarkts in eine blosser Freihandelszone wäre für die betroffenen Volkswirtschaften deshalb ein herber Rückschlag.

EU-Beitritt nur zum Binnenmarkt?

Dieser Binnenmarkt mit seinen über 500 Millionen Konsumenten ist auch für Drittstaaten attraktiv. Aus diesem Grund hat sich die Schweiz als exportorientierte Volkswirtschaft über die bilateralen Verträge in einzelnen Bereichen an den Binnenmarkt angeschlossen. Und im Rahmen des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) haben sich Norwegen, Island und das Fürstentum Liechtenstein in weitergehendem Masse am EU-Binnenmarkt beteiligt.

Um weiterhin Zugang zum Binnenmarkt oder zu einzelnen seiner Teile zu haben, könnte Grossbritannien in Zukunft den Schweizer Weg von sektoriellen, mühsam auszuhandelnden bilateralen Verträgen gehen oder sich dem EWR anschliessen. Denkbar ist aber auch, dass Grossbritannien mit

seinem souveränitätsbewussten Parlament eine neue, auf den EWR beschränkte EU-Mitgliedschaft auszuhandeln versucht. Eine solche würde dann sowohl den bisherigen EWR-Staaten als auch der Schweiz eine neuartige und attraktive Möglichkeit einer ausschliesslich wirtschaftlich orientierten Teilnahme am europäischen Binnenmarkt eröffnen. Im Gegensatz zum heutigen – von der Schweiz 1992 abgelehnten – EWR hätten die daran teilnehmenden Staaten idealerweise dann nicht nur beschränkte Mitsprache-, sondern umfassende Mitentscheidungsrechte bei Änderungen des Acquis. Die EU selbst würde sich dadurch zu einer europäischen Organisation mit unterschiedlichen Mitgliedschaftskreisen und -rechten weiterentwickeln. Eine solche EU der verschiedenen Geschwindigkeiten («à géométrie variable») wäre keine neue Idee, sondern entspräche einem seit Beginn der früheren EWG diskutierten gesamt-europäischen Integrationsmodell.



Stephan Breitenmoser ist Professor an der Juristischen Fakultät der Universität Basel und Richter am Bundesverwaltungsgericht in St. Gallen.