

# Vier Freiheiten in der EU: Sind sie untrennbar?

Die vier Freiheiten regeln den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital innerhalb der EU. Sie sind Grundpfeiler des gemeinsamen Binnenmarktes und des Euro und gelten bei vielen Bürgern als die größte Errungenschaft des europäischen Einigungsprojekts. Mit dem Brexit ist die Diskussion um die Personenfreizügigkeit, das heißt die Möglichkeit, sich in jedem EU-Land niederlassen und arbeiten zu können, neu entfacht. Technisch könnte man die vier Freiheiten trennen, aber ist das auch politisch sinnvoll?



# Welche Rolle spielen die vier Grundfreiheiten in der EU?

Die vier Grundfreiheiten werden seit 1986 rechtlich garantiert: Sie besagen, dass sich Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen innerhalb der Europäischen Union ohne Einschränkungen bewegen können. Vier von fünf EU-Bürgern bewerten diese vier Freiheiten, neben dem Frieden auf dem Kontinent, als größte europäische Errungenschaft.

# Die vier Freiheiten sind Grundpfeiler des europäischen Binnenmarkts.

Durch sie wurde der Handel innerhalb der EU verstärkt. Zwei Drittel aller Güter, die in der EU produziert werden, werden in ein anderes EU-Land exportiert. Da die EU der weltweit größte Binnenmarkt ist, bringt der freie Austausch positive Wohlfahrtseffekte mit sich. Studien zeigen, dass das Bruttoinlandsprodukt der EU aufgrund des Binnenmarkts um mehrere Prozentpunkte gewachsen ist.

Der Euro wird ebenfalls durch die Grundfreiheiten unterstützt. Sie tragen dazu bei, dass sich wirtschaftliche Ungleichgewichte zwischen den Euro-Mitgliedstaaten leichter abbauen lassen. Aufschwünge und Abschwünge werden abgefedert, da besonders Güter und Kapital dorthin fließen können, wo gerade die größte

Nachfrage ist. Diese Anpassungskräfte gelten auch für Arbeitssuchende und Dienstleistungen, sofern Sprachbarrieren und Regulierungen das zulassen. Gleichzeitig erleichtert der Euro die Integration des Binnenmarkts: Das Wechselkursrisiko entfällt und Preise lassen sich besser vergleichen.

## Die vier Freiheiten unterscheiden die EU von anderen € Freihandelszonen.

Technisch ist es möglich, nur einige der Grundfreiheiten umzusetzen: CETA, das Freihandelsabkommen zwischen der EU und Kanada, sieht zum Beispiel einen Abbau der Zölle vor, nicht aber den freien Verkehr von Personen. Die meisten internationalen Handelsverträge, wie zum Beispiel auch NAFTA, das nordamerikanische Abkommen zwischen den Vereinigten Staaten, Kanada und Mexiko, bauen Handelshindernisse ab, schaffen aber keinen gemeinsamen Binnenmarkt. Obwohl der europäische Binnenmarkt vielen Regionen als Vorbild dient, sind die vier Grundfreiheiten innerhalb der EU umstritten.



### Wohlfahrtseffekte

Die Summe an Vorteilen, die sich für Produzenten und Konsumenten ergeben. Im Binnenmarkt entstehen Wohlfahrtseffekte vor allem durch geringere Produktionskosten in einem Markt von 500 Millionen Verbrauchern und durch niedrigere Preisen aufgrund von mehr Wettbewerb zwischen 32 Millionen kleineren und mittleren Unternehmen.

### **Freihandelszone**

Bei einer Freihandelszone werden zwischen den teilnehmenden Ländern schrittweise alle Zölle und anderen Handelshemmnisse abgebaut. Die Mitglieder behalten in der Regel aber die Hoheit über ihre Handelspolitik gegenüber Drittstaaten.



"Ein Zugang zum Binnenmarkt [ist] nur unter der Bedingung der Einhaltung der [...] vier Grundfreiheiten möglich. Ansonsten muss man über Abstriche verhandeln. Man kann diese Verhandlungen [zum Brexit] nicht in Form einer Rosinenpickerei durchführen, denn das hätte fatale Folgen für die anderen 27 Mitgliedstaaten. Solche Folgen dürfen wir nicht zulassen."



"Die EU sagt, es dürfe kein Rosinenpicken geben. Freihandel könne es nur zusammen mit einer Freizügigkeit für Arbeitskräfte geben. Das ist aus ökonomischer Sicht Unfug, denn gerade dann, wenn die Menschen nicht wandern können, sind die allseitigen Gewinne aus dem Freihandel besonders groß."

Hans-Werner Sinn, emeritierter Präsident des ifo-Instituts in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung am 16. März 2017

# Kann man die vier Grundfreiheiten trennen?

Gestritten wird in der EU insbesondere über die ⊖ Arbeitnehmerfrei-

zügigkeit. Kernpunkte in der Debatte um den Brexit sind die nationale Kontrolle über die Zuwanderung und eine Beschränkung von Sozialleistungen für andere EU-Bürger. In einigen EU-Ländern wurden zuletzt Forderungen laut, wonach Arbeitnehmer aus EU-Staaten mit niedrigeren Löhnen nicht unter dem Niveau des heimischen Arbeitsmarktes vergütet werden sollen. Auch wurde vorgeschlagen, Einheimischen bei der Jobsuche in Branchen mit hoher Arbeitslosigkeit Vorrang vor anderen EU-Bürgern zu geben. Manche Menschen befürchten zudem, zugezogene Europäer könnten das Sozialsystem ausnutzen und ohne zu arbeiten vom heimischen Wohlfahrtstaat profitieren. Dabei werden nationale Sozialsysteme von anderen EU-Bürgern eher selten in Anspruch genommen: Zuletzt lag ihre durchschnittliche Erwerbsquote mit rund 82 Prozent sogar höher als die der einheimischen Bevölkerung mit rund 77 Prozent.

Probleme bei der Umsetzung der vier Freiheiten existieren auch an anderer Stelle: Der Güterverkehr ist bis jetzt am besten integriert. Doch obwohl Dienstleistungen inzwischen mehr als zwei Drittel der europäischen Wirtschaft ausmachen, bestehen grenzüberschreitend noch immer zahlreiche rechtliche Hürden, die die Mobilität einschränken. Besonders hinkt der Binnenmarkt bei der Integration digitaler Dienstleistungen hinterher: Berechnungen der Europäischen Kommission zufolge könnte ein integrierter digitaler Binnenmarkt das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der EU um mehr als 400 Milliarden Euro im Jahr steigern. Die Unterschiede in den Zinsraten für die Privatwirschaft und die hohe Arbeitslosigkeit in einigen Ländern lassen außerdem darauf schließen, dass es weiterhin keinen einheitlichen Kapital- und Arbeitsmarkt gibt.

Politisch wird an den Grundfreiheiten festgehalten, doch die Umsetzung verläuft schleppend. Vorschläge, nach denen es in Zukunft offiziell zwei Modelle geben soll, eines mit allen vier Freiheiten und eines mit Beschränkungen, haben keine Mehrheit gefunden. Gleichzeitig hat die langsame Umsetzung der Maßnahmen dazu geführt, dass der Binnenmarkt in vielen Bereichen hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist.



### Arbeitnehmerfreizügigkeit

EU-Bürger dürfen ihren Arbeitsplatz innerhalb der EU frei wählen und haben denselben Rechtsanspruch auf Beschäftigungszugang wie Einheimische. Zur Ausübung ihrer Erwerbstätigkeit haben sie und ihre Familienangehörigen ein grundsätzliches Aufenthaltsrecht. Allerdings dürfen Arbeitssuchende nach sechs Monaten aufgefordert werden, das Land zu verlassen.

### Nationale Sozialsysteme

EU-Mitgliedstaaten können den Zugang zu den Sozialsystemen regulieren. 2016 hat der Europäische Gerichtshof beispielsweise für eine Reihe von Fällen entschieden, dass EU-Zuwanderern in den ersten drei Monaten ihres Aufenthalts Sozialleistungen verwehrt werden dürfen.



"Man kann sich nicht in den Binnenmarkt verlieben. [...] Deswegen unterstreiche ich immer wieder nicht nur die Notwendigkeit eines grenzenlosen Gebiets, sondern auch einer begleitenden Politik, die neue Horizonte für die Männer und Frauen, die unsere Gemeinschaft bilden, erschließt."

Jacques Delors, ehemaliger EU-Kommissionspräsident in einer Rede vor dem Europäischen Parlament am 17. Januar 1989



"Die europäischen Staats- und Regierungschefs haben oft betont, dass eine Mitgliedschaft auch bedeutet, die "vier Freiheiten" von Waren, Kapital, Dienstleistungen und Arbeitskräften zu akzeptieren. [...] Und deshalb haben beide Seiten in der Kampagne des Referendums deutlich gemacht, dass eine Abstimmung über das Verlassen der EU auch eine Abstimmung über das Verlassen des Binnenmarktes ist."

Theresa May, britische Premierministerin in ihrer Erklärung zu den Brexit-Verhandlungen am 17. Januar 2017

# **VIER FREIHEITEN**









### SZENARIO 1

### Einschränkung der Grundfreiheiten

Temporäre Einschränkungen der Personenfreizügigkeit in der EU gab es bereits mehrfach: Nach den EU-Erweiterungsrunden 2004, 2007 und 2013 durften die alten EU-Länder den Zuzug aus den neuen Mitgliedstaaten bis zu sieben Jahre begrenzen. Europakritische Stimmen fordern immer wieder, auch andere Freiheiten einzuschränken, etwa im Bereich der grenzübergreifenden Dienstleistungen, die nicht den gleichen Regeln wie einheimische Dienstleistungen unterliegen und adaurch günstiger angeboten werden können. Auch der Güterverkehr könnte in diesem Szenario eingeschränkt werden: Um junge Industrien zu schützen, könnten einzelne Länder temporären Schutz vor Wettbewerb fordern.

Derartige Maßnahmen würden kurzfristig Konflikte beruhigen. Mittelfristig wären die Folgen jedoch schwer abzusehen, da die Grundfreiheiten Teil einer politischen Übereinkunft sind, die davon lebt, dass alle Länder sie gleichermaßen respektieren, auch wenn sie unterschiedliche Vorteile aus ihr ziehen: Einige Länder profitieren besonders vom freien Kapital- und Güterverkehr, während andere besonders von der Personenfreizügigkeit Gebrauch machen. Unklar bleibt, wie bei einer dauerhaften Einschränkung der Grundfreiheiten der Binnenmarkt, der Euroraum und damit die EU zusammengehalten werden sollte.

### SZENARIO 2

### Teilvertiefung: "Binnenmarkt light"

Die EU-Kommission hat im März 2017 in einem Strategiepapier die Option in den Raum gestellt, sich in Zukunft auf die Vertiefung zentraler Bereiche des Binnenmarkts zu konzentrieren und andere Politikbereiche nicht weiter voranzutreiben. In einem "Binnenmarkt light" könnte die EU beispielsweise für Witrschaftssektoren mit grenzüberschreitenden Aktivitäten wie den Energie- oder Transportsektor ein einheitliches Regelwerk einführen. Darüber hinaus könnten derzeitige Bürokratie-Hürden, wie zum Beispiel unterschiedliche nationale Zulassungsgesetze, auf den Prüfstand gestellt und gegebenenfalls abgebaut werden.

In weniger umstrittenen Bereichen könnte so schneller vorangeschritten werden, während strittige Bereiche nicht weiter integriert
werden. Dieses Szenario lässt allerdings außer Acht, dass der
Binnenmarkt kein abgeschottetes System ist. Er ist nicht nur wich
tiger Bestandteil des Euroraums; auch flankierende Politikbereiche,
wie zum Beispiel eine Sozialpolitik, die ide Mobilität von Arbeitnehmern durch Übertragbarkeit von Leistungen von einem Land ins
nächste unterstützt und ihnen Sicherheit bietet, blieben ebenfalls
auf der Strecke.

### SZENARIO 3

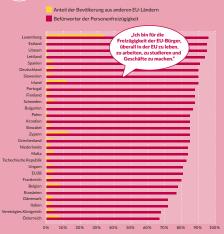
### Vollendung des Binnenmarkts

Im dritten Szenario findet ein vollständiger Abbau von Hürden, die den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen einschränken, statt. Im Unterschied zum "Binnenmarkt light" würden hier nicht nur einzelne Gebiete für die Vertiefung herausgegriffen. Laut Umfragen ist die Mehrheit der EU-Bürger für die Umsetzung aller vier Freiheiten. Schätzungen zufolge könnte das BIP in der EU um mehrere Prozent wachsen, wäre der Dienstleistungssektor vollständig integriert. Auch der digitale Sektor birgt Wachstumspotenziale, die derzeit noch nicht in vollem Umfang genutzt werden. Die Kapitalmarktunion und die Vertiefung der Bankenunion, die den Ausbau der grenzüberschreitenden Kreditvergabe vorantreiben würden, stünden in diesem Szenario ebenso auf der Agenda. Auch eine Koordinierung der Sozialsysteme, etwa in den Bereichen Arbeitslosengeld, Langzeitpflege oder Elterngeld, ist hier denkbar.

Auch das dritte Szenario ist eine politische Herausforderung. Die meisten EU-Länder haben in den letzten Jahren nur wenige länderspezifische Reformen zur Vertiefung des gemeinsamen Binnenmarkts umgesetzt. Eine vollständige Umsetzung der vier Freiheiten würde eine große Anzahl an nationalen Reformen und europäischen Kompromissen bedürfen. Gleichzeitig befürchten viele Bürger eine wachsende Ungleichheit durch eine wirtschaftliche Öffnung. Deshalb besteht die politische Herausforderung in diesem Szenario aus zwei Komponenten: Zum einen müssen die nationalen Regierungen die Reformen konsequent umsetzen. Zum anderen müssen sie jenen Bürgern, die durch die Integration des Binnenmarkts verlieren, neue Perspektiven und Sicherheit bieten, etwa durch ein Angebot an Weiterbildungen und Investitionen in neue Berufsfelder.

# #**1**

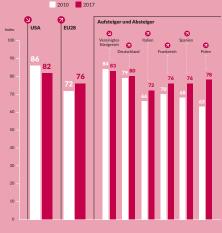
### Was die Europäer über die Personenfreizügigkeit denken Angaben in Prozent



Quellen: Eurostat 2016, eigene Berechnungen; Eurobarometer 86: Daten wurden im Herbst 2016 erhoben.

# # **2**

### Seit der Krise ist der europäische Binnenmarkt als Standort attraktiver geworden Abstand zum Spitzenreiter 2010 und 2017

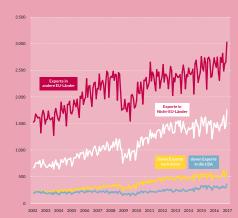


Der sogenannte Distance-to-Frontier-Index beschreibt den Abstand zu den bestmöglichen Bedingungen, in einem Wirtschaftsraum Geschäfte zu machen. Würde ein Land in allen der mehr als 40 Indikatoren, aus denen der Index zusammengesetzt ist, der Spitzerreiter sein, hätte es einen Wert von 100. Die EU schnitt generell schliechter als, konnte den Abstand seit 2010 aber verkleinern. Besonders neue Mitglieddänder und Krisenländer haben aufgeholt.

Quelle: Weltbank 2017, eigene Berechnungen.



Für die EU-Länder ist der gemeinsame Binnenmarkt der wichtigste Absatzmarkt EU-Exporte in Milliarden Euro



54 Prozent aller EU-Exporte gehen in andere EU-Länder. 2017 entsprach dies einem Warenwert von über 3.000 Milliarden Euro. Deutschland ist innerhalb der EU für die meisten Länder der

uelle: Eurostat 2017.



"Die EU sollte die vier Grundfreiheiten nicht trennen, sondern an der politischen Übereinkunft festhalten: Zum einen, weil die EU nur dann die positiven Effekte des Binnenmarkts ausschöpfen kann. Zum anderen, da sonst auch der Euro instabil werden könnte."



Die Bertelsmann Stiftung und das Jacques Delors Institut – Berlin erklären in der Publikationsreihe "Europa briefing" Schlüsselthemen der Europapolitik und stellen mögliche Szenarien vor: Was ist das Problem? Wie könnte es weitergehen? Und was kann die Politik jetzt tun?

Alle Veröffentlichungen des gemeinsamen Projekts finden Sie hier: www.strengthentheeuro.eu

### **Projektteam**

### **Prof. Dr. Henrik Enderlein**

Direktor.

Jacques Delors Institut – Berlin Vizepräsident und Professor für Politische Ökonomie, Hertie School of Governance

### **Joachim Fritz-Vannahme**

Direktor.

Programm "Europas Zukunft", Bertelsmann Stiftung

### Dr. Anna auf dem Brinke, Autorin

Wissenschaftlerin, Jacques Delors Institut – Berlin

### Sabine Feige

Projektassistentin,
Programm "Europas Zukunft",
Bertelsmann Stiffung

### Dr. Katharina Gnath

Senior Projektmanagerin, Programm "Europas Zukunft" Bertelsmann Stiftung

### Jörg Haas

Wissenschaftler, Jacques Delors Institut – Berlin

### Heidi Marleen Kuhlmann

Referentin für Europapolitik und Öffentlichkeitsarbeit, Jacques Delors Institut – Berlin

### **Philipp Ständer**

Wissenschaftler, Jacques Delors Institut – Berlin

### Malte Tim Zabel, Autor

Referent des
Vorstandsvorsitzenden
Bertelsmann Stiftung

### **Impressum**

© 2017 Bertelsmann Stiftung und Jacques Delors Institut – Berlin

Bertelsmann Stiftung Carl-Bertelsmann-Straße 256 33311 Gütersloh Tel. +49 5241 81-81183 www.bertelsmann-stiftung.de

Jacques Delors Institut – Berlin Pariser Platz 6 10117 Berlin Tel. +49 30 467 260-905

Design ressourcenmangel

Druck

V.i.S.d.P. Prof. Dr. Henrik Enderleir