

Bardt, Hubertus; Busch, Berthold; Rusche, Christian; Sultan, Samina

Working Paper

Single market emergency instrument: Ein Instrument mit Tücken

IW-Policy Paper, No. 7/2022

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Bardt, Hubertus; Busch, Berthold; Rusche, Christian; Sultan, Samina (2022) : Single market emergency instrument: Ein Instrument mit Tücken, IW-Policy Paper, No. 7/2022, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/265499>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Single Market Emergency Instrument

Ein Instrument mit Tücken

Hubertus Bardt / Berthold Busch / Christian Rusche / Samina Sultan

Köln, 13.10.2022

IW-Policy Paper 7/2022

Aktuelle politische Debattenbeiträge



Herausgeber

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Postfach 10 19 42

50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

Twitter

[@iw_koeln](https://twitter.com/iw_koeln)

LinkedIn

[@Institut der deutschen Wirtschaft](https://www.linkedin.com/company/institut-der-deutschen-wirtschaft)

Instagram

[@IW_Koeln](https://www.instagram.com/iw_koeln)

Autoren

Prof. Dr. Hubertus Bardt

Geschäftsführer und Leiter Wissenschaft

bardt@iwkoeln.de

0221 – 4981-750

Dr. Berthold Busch

Senior Economist für Europäische Integration

busch@iwkoeln.de

0221 – 4981-762

Dr. Christian Rusche

Senior Economist für Wettbewerb

und Strukturwandel

rusche@iwkoeln.de

0221 – 4981-412

Dr. Samina Sultan

Economist für Internationale Wirtschaftsordnung und Konjunktur

sultan@iwkoeln.de

0221 – 4981-312

Alle Studien finden Sie unter

www.iwkoeln.de

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

Stand:

Mai 2021

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Einleitung	4
2 Überblick über das SMEI	5
3 Empirische Analyse	8
4 Ordnungspolitische Einordnung.....	14
5 Abstract.....	17
Abbildungsverzeichnis.....	17
Literaturverzeichnis	18

JEL-Klassifikation

F13 – Commercial Policy; Protection; Promotion; Trade Negotiations; International Organizations

F59 – International Relations and International Political Economy: Other

O52 – Economywide Country Studies: Europe

Zusammenfassung

Der Binnenmarkt ist einer der wichtigsten Errungenschaften der Europäischen Union und er trägt nennenswert zum Wohlstand bei. Tatsächlich findet der überwiegende Teil des Handels der Mitgliedstaaten mit anderen Mitgliedstaaten statt. Zu Beginn der Corona-Pandemie 2020 wurden jedoch Maßnahmen ergriffen, die den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Personen eingeschränkt haben. Dies machte deutlich, dass der Binnenmarkt verletzlich ist und nicht als selbstverständlich hingenommen werden darf. Die verringerten Importe aus Russland in Folge des russischen Angriffskriegs haben jedoch auch gezeigt, dass die Union als Ganzes zum Teil von Lieferungen aus Drittstaaten abhängig ist. Diese Abhängigkeiten bestehen insbesondere mit der Volksrepublik China.

Vor dem Hintergrund von Pandemie und Krieg hat die Europäische Kommission am 19. September 2022 ihren Vorschlag für ein Binnenmarkt-Notfallinstrument (SMEI - Single Market Emergency Instrument) vorgestellt. Das SMEI zielt sowohl auf die Aufrechterhaltung des Binnenmarkts in Krisenzeiten als auch auf die Versorgung der Mitgliedstaaten, und damit der Bevölkerung, mit von einer Krise betroffenen Waren und Dienstleistungen. Die Aufrechterhaltung des Binnenmarktes in Krisenzeiten ist dabei ordnungspolitisch sehr zu begrüßen. Im Widerspruch zu ordnungspolitischen Grundlagen stehen jedoch weitreichende Befugnisse für den Notfall, die dirigistische Eingriffe in den Markt ermöglichen und damit die Marktkoordination im Binnenmarkt zumindest teilweise außer Kraft setzen. Dabei stellt sich grundsätzlich die Frage, ob die Anpassungsfähigkeit von dezentralen Steuerungsprozessen über Märkte innerhalb der Europäischen Union tatsächlich in Krisenzeiten nicht ausreicht und durch staatliche Vorgaben ersetzt oder ergänzt werden muss. Krisensituationen zeichnen sich durch besondere Knappheiten aus – und der effiziente Umgang mit Knappheiten ist gerade eine der großen Stärken der Steuerung über Marktpreise. Wenn also ein Gut produziert werden kann und die Preise entsprechend steigen, wird der potenzielle Anbieter diese Option nutzen. Die Coronakrise hat gezeigt, dass es eine erfolgreiche und schnelle Impfstoffentwicklung aufgrund privater unternehmerischer Entscheidungen und Initiativen gab, die durch adäquate staatliche Rahmenbedingungen unterstützt wurden. Direkte staatliche Eingriffe waren hingegen nicht von Erfolg gekrönt. Direkte Anweisungen, bestimmte Güter vorrangig zu produzieren, können nicht intendierte Konsequenzen zur Folge haben: Ohne eine strenge Selbstbindung besteht die Gefahr, dass diese kriegswirtschaftlichen Strukturen - mit privatem Eigentum aber staatlicher Steuerung - als normales Instrument der Politik angesehen werden. Zudem helfen solche Maßnahmen nicht, in Krisenzeiten Abhängigkeiten von Drittstaaten zu lösen.

1 Einleitung

Der Binnenmarkt der Europäischen Union (EU) ist eine bedeutende Errungenschaft für die Mitgliedstaaten sowie ihre Bürger. Seitens der Europäischen Kommission (2022a, 1) wird er sogar als Rückgrat des Wachstums und ökonomischen Wohlergehens der Union bezeichnet. Die Konsumenten profitieren vom Binnenmarkt durch mehr Auswahl, einer besseren Versorgungssicherheit sowie niedrigeren Preisen. Durch den Binnenmarkt können Geschäftsmodelle besser skaliert und Forschungsanstrengungen gebündelt werden, wodurch insbesondere auch die Unternehmen profitieren (Busch, 2013; Busch/Matthes, 2020). Dadurch werden Investitionen in den Mitgliedstaaten attraktiver, was die Standortattraktivität erhöht und auch die Abhängigkeit von Drittstaaten verringert. Der Binnenmarkt verbessert insbesondere bei internationalen Verhandlungen im Bereich des Handels und der ökonomischen Kooperation auch die Verhandlungsposition der Mitgliedstaaten unter der Federführung der EU. Bei allen erreichten Vorteilen muss jedoch festgestellt werden, dass die Potenziale des Binnenmarkts noch nicht voll ausgeschöpft sind (Handler, 2022; Europäische Kommission, 2020) und die EU als Ganzes in den vergangenen Jahren im Wettbewerb mit den USA und China zurückgefallen ist (Bardt/Parthie/Rusche, 2022). Zusätzlich haben Grenzschießungen und weitere Maßnahmen zwischen den Mitgliedstaaten zu Beginn der Corona-Pandemie 2020 gezeigt, dass der Binnenmarkt vulnerabel ist und nicht als selbstverständlich hingenommen werden darf. Unterbrochene Lieferketten, mangelnde Versorgung mit einigen Waren und Dienstleistungen sowie eine Störung der Arbeitnehmerfreizügigkeit waren die Folge. Der Krieg in der Ukraine und die Sanktionen gegen Russland sowie die Gegensanktionen 2022 haben zusätzlich gezeigt, dass die Europäische Union zwar durchaus in der Lage ist, in Krisen zusammenzuarbeiten, die Union als Ganzes hingegen trotz der vorhandenen Potenziale auf die Lieferung von einzelnen Gütern aus Drittstaaten angewiesen ist.

Am 19.09.2022 hat die Europäische Kommission als Reaktion auf die Erfahrungen aus Pandemie und Angriffskrieg ihren Vorschlag für ein Notfallinstrument für den Binnenmarkt vorgestellt (2022c). Im Folgenden wird dieses Binnenmarkt-Notfallinstrument gemäß der englischen Bezeichnung mit SMEI (Single Market Emergency Instrument) abgekürzt. Das SMEI hat gemäß der Europäischen Kommission das vorrangige Ziel, den Binnenmarkt auch in Krisenzeiten funktionsfähig zu halten (Europäische Kommission, 2022a). Unter der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit auch in Krisenzeiten wird die Gewährleistung des freien Verkehrs von Waren, Dienstleistungen und Personen verstanden. Somit soll ein Auseinanderfallen der Union wie zu Beginn der Pandemie verhindert werden. Denn wenn etwas, was für die EU seit fast 30 Jahren von höchstem Wert ist (Europäische Kommission, 2022c), innerhalb kurzer Zeit fragmentiert wird, dann wird die mangelhafte Integration deutlich (Handler, 2022). Es besteht zudem die Gefahr, dass, wie bereits nach dem Brexit, von einer differenzierten Desintegration (Tekin, 2016) gesprochen wird.

Doch die unterbrochenen Lieferketten im internationalen Handel und die gestiegene Nachfrage insbesondere bei Halbleitern während der Pandemie haben gezeigt, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten auch von der Lieferung strategischer Güter abhängig sind. Durch den russischen Angriffskrieg in der Ukraine und dem Ausbleiben insbesondere russischer Energielieferungen wurde dieser Befund nochmals untermauert. Ein weiteres wichtiges Ziel des SMEI ist vor diesem Hintergrund die Versorgung mit und die Verteilung von durch die Krise betroffenen Waren und Dienstleistungen. Das SMEI soll dabei weitere Regulierungen zur Krisenreaktion ergänzen: Das SMEI bildet eine generelle Eingriffsmöglichkeit, während weitere Rechtsakte wie der vorgeschlagene Chips Act (Europäische Kommission, 2022d) spezifische Bereiche regulieren. Sollten entsprechend in einzelnen Bereichen keine spezifischen Regulierungen vorliegen, kann das SMEI in Krisenfällen zur Anwendung kommen (Europäische Kommission, 2022a, 5).

Vor dem Hintergrund der durchaus weitreichenden Befugnisse, die der Vorschlag im Fall einer Krise ermöglicht, hat sich dieses Policy Paper zum Ziel gesetzt, das SMEI und seine Maßnahmen zu analysieren und seine Auswirkungen zu untersuchen. Dazu werden im zweiten Kapitel das SMEI und seine Inhalte zusammengefasst. Anschließend werden in Kapitel 3 die empirischen Grundlagen zu den Wirtschaftsbeziehungen in- und außerhalb der EU zusammengefasst, um das SMEI fundiert bewerten zu können. Auf dieser Basis wird das SMEI im vierten Kapitel ordnungspolitisch diskutiert.

2 Überblick über das SMEI

Am 19. September 2022 hat die Europäische Kommission ihren Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines Notfallinstruments für den Binnenmarkt (Single Market Emergency Instrument, SMEI) vorgelegt (Europäische Kommission, 2022a). Der Zweck dieses Notfallinstruments soll die Vorbereitung auf und Vermeidung von „Hindernisse[n] für den freien Verkehr oder Engpässe[n] bei krisenrelevanten Waren und Dienstleistungen, die das Funktionieren des Binnenmarkts beeinträchtigen können“ (Europäische Kommission, 2022b, 1) sein. Hierfür sieht der Vorschlag eine Krisenreaktionsstruktur vor. Diese beinhaltet im Wesentlichen vier Elemente:

- eine Beratungsgruppe,
- einen Rahmen für die Eventualplanung,
- einen Rahmen für den Überwachungsmodus für den Binnenmarkt,
- einen Rahmen für den Notfallmodus für den Binnenmarkt.

Die Beratungsgruppe des SMEI soll die Europäische Kommission über angemessene Maßnahmen zur Vorbereitung auf oder die Bewältigung von Binnenmarktkrisen beraten. Jeder Mitgliedstaat entsendet einen dauerhaften Vertreter. Darüber hinaus können etwa Vertreter des Europäischen Parlaments oder Interessensverbände als Beobachter teilnehmen. Die Kommission stellt den Vorsitz der Beratungsgruppe.

Der Rahmen für die Eventualplanung ermöglicht es in Zeiten ohne Krisen Vorbereitungen wie Krisenkommunikationssysteme zu etablieren, Notfallsimulationen durchzuführen oder Frühwarnsysteme aufzubauen. Es bedarf keiner Aktivierung der Eventualplanung.

Für schwerwiegende Ereignisse sieht das SMEI den Überwachungsmodus für den Binnenmarkt vor. Ein solches Ereignis liegt gemäß Artikel 3 Absatz 2 des Verordnungsentwurfs (Europäische Kommission, 2022a) vor, wenn die Gefahr einer erheblichen Unterbrechung der Versorgung mit strategisch relevanten Waren und Dienstleistungen besteht, die das Potenzial hat, sich innerhalb der nächsten sechs Monate zu einem Binnenmarktnotfall auszuweiten. Der Überwachungsmodus muss erst aktiviert werden. Dies erfolgt durch die Europäische Kommission mit Unterstützung der Beratungsgruppe mittels eines Durchführungsrechtaktes der Kommission, der für höchstens sechs Monate gilt, jedoch verlängert oder auch deaktiviert werden kann. Im Überwachungsmodus sind Maßnahmen wie die Überwachung von Lieferketten von strategisch relevanten Waren und Dienstleistungen sowie gegebenenfalls der Aufbau von strategischen Reserven möglich. So kann die Europäische Kommission mittels eines Durchführungsrechtaktes die Mitgliedstaaten bei Verfehlung bestimmter Zielvorgaben zum Aufbau von Reserven verpflichten.

Als letzte Stufe der Krisenreaktionsstruktur des SMEI ist der Notfallmodus vorgesehen, welcher im Fall einer Krise mit weitreichenden Auswirkungen auf den Binnenmarkt, wie Beeinträchtigungen bei notwendigen Lieferketten oder der Binnenmarktfreizügigkeit, aktiviert werden kann. Für die Feststellung eines Notfalls dienen laut Artikel 13 des Verordnungsentwurfs der Europäischen Kommission (Europäische Kommission, 2022, 38) folgende Indikatoren:

- die Krise hat bereits zur Aktivierung anderer relevanter Krisenreaktionsinstrumente der EU geführt,
- eine Schätzung über die Anzahl der betroffenen Wirtschaftsvorgänge und Nutzer,
- die Wichtigkeit der betroffenen Waren oder Dienstleistungen für andere Sektoren oder die Marktstellung der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer, wobei die Verfügbarkeit von Alternativen (Ersatzwaren, -vorleistungen oder -dienstleistungen) zu berücksichtigen ist,
- die Auswirkungen bezüglich des Ausmaßes und der Dauer auf ökonomische und gesellschaftliche Aktivitäten, die Umwelt und die öffentliche Sicherheit,
- die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer können keine freiwillige Lösung finden,
- das geografische Gebiet und Auswirkungen auf Lieferketten, sofern sie für lebenswichtige Tätigkeiten im Binnenmarkt unerlässlich sind.

Zur Aktivierung des Notfallmodus bedarf es eines Beschlusses des Rates der Europäischen Union basierend auf einer Empfehlung der Europäischen Kommission mit Unterstützung der Beratungsgruppe. Der Rat beschließt einen Durchführungsrechtaktes, der mit qualifizierter Mehrheit erlassen werden muss. Für eine qualifizierte Mehrheit ist eine Zustimmung von mindestens 55 Prozent der Mitglieder des Rates, derzeit 15, erforderlich. Gleichzeitig müssen diese Ratsmitglieder mindestens 65 Prozent der Bevölkerung der EU vertreten. Man spricht daher auch von einer doppelten Mehrheit. Für eine Sperrminorität im Rat bedarf es der Ablehnung von mindestens vier Mitgliedstaaten. Im Fall der Aktivierung des Notfallmodus erstellt die Europäische Kommission per Durchführungsrechtakt eine Liste der krisenrelevanten Waren und Dienstleistungen. Der Notfallmodus gilt ebenfalls für sechs Monate mit Verlängerungs- und Deaktivierungsmöglichkeit. Die Ausrufung des Notfallmodus bedarf nicht der vorherigen Aktivierung des Überwachungsmodus und kann auch parallel zu diesem gelten. Der Notfallmodus sieht weitreichende Maßnahmen vor, die in verschiedenen Artikeln dargelegt werden:

- Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten im Notfall erlassen, müssen mit Unionsrecht vereinbar sein. Sie müssen zudem zeitlich begrenzt werden und unnötige administrative Beschränkungen vermeiden. Außerdem sind Informationspflichten gegenüber allen involvierten Stakeholdern einzuhalten (Artikel 16).
- Es ist den Mitgliedstaaten untersagt, den freien Verkehr krisenrelevanter Waren und Dienstleistungen zu beschränken (Artikel 17). Ausgenommen hiervon ist der Fall, wenn es sich um ein gerechtfertigtes letztes Mittel handelt.
- Die Europäische Kommission kann Unterstützungsmaßnahmen zur Personenfreizügigkeit ergreifen (Artikel 18).
- Außerdem gilt die Pflicht, dass die Mitgliedstaaten mögliche neue Beschränkungen baldmöglichst bei der Europäischen Kommission anmelden (Artikel 19). Artikel 20 sieht weitere Notifikationspflichten vor.

- Weiter vorgesehen sind die Schaffung von nationalen und unionsweiten Anlaufstellen (Artikel 21 und 22).
- Die Europäische Kommission kann bei krisenbezogenen Knappheiten Unternehmen auffordern, Informationen über die Produktionskapazitäten und mögliche Lagervorräte zu liefern (Artikel 24). Diese Informationen sollen der Vertraulichkeit unterliegen (Artikel 25).
- Die Europäische Kommission kann den Mitgliedstaaten empfehlen, Produktionslinien zu verändern und Genehmigungsverfahren zu beschleunigen, so dass krisenrelevante Waren und Dienstleistungen bereitgestellt werden können (Artikel 27 Absatz 1).
- Auf Ersuchen der Mitgliedstaaten kann die Europäische Kommission im Notfallmodus die zentrale Beschaffung von krisenrelevanten Waren übernehmen (Artikel 37).
- Zusätzliche außerordentliche Maßnahmen können durch die duale Aktivierung im Notfallmodus erlassen werden. Für die duale Aktivierung bedarf es eines weiteren Durchführungsrechtsaktes durch die Europäische Kommission (Artikel 23). Hiernach kann sie Unternehmen dazu auffordern, Informationspflichten nachzukommen (Artikel 24), und in außergewöhnlichen Umständen auch von ihnen verlangen, krisenrelevante Waren und Dienstleistungen vorrangig zu behandeln. Im Fall der Weigerung muss ein Unternehmen schwerwiegende Gründe hierfür vorlegen (Artikel 27 Absatz 2). Sollte ein Unternehmen willentlich oder fahrlässig falsche Informationen vorlegen oder einer zugesagten Priorisierung von krisenrelevanten Waren und Dienstleistungen nicht nachkommen, kann die Europäische Kommission Strafen verhängen (Artikel 28).

Auf EU-Ebene existieren bereits Krisenreaktionsinstrumente. Eine Gruppe fokussiert sich jeweils auf einen gewissen Aspekt. Daher sind vom Anwendungsbereich des SMEI auch explizit etwa die Bereiche Finanzdienstleistungen, Medizinprodukte und -geräte sowie andere medizinische Gegenmaßnahmen und Produkte der Lebensmittelsicherheit ausgenommen, da es hierzu schon gesonderte Regelungen gibt. So gibt es bereits Verordnungen zur Adressierung von Hindernissen des freien Warenverkehrs ((EG) Nr. 2679/98) oder für gemeinsame Exportregeln ((EU) 2015/479), welche es der Europäischen Kommission erlauben, den Außenhandel der EU zu überwachen und Exportgenehmigungen zu verlangen. Daneben gibt es derzeit eine Reihe von Initiativen für neue spezifische Krisenreaktionsinstrumente, wie etwa den Kommissionsvorschlag zum Europäischen Chips Act (Europäische Kommission, 2022d) oder zur Anpassung des Schengen Abkommens (COM (2021)891 final). Sofern es spezifische Regelungen gibt, haben diese Vorrang vor der Anwendung des SMEI („lex specialis“).

Ein gesonderter Blick ist nochmals auf die Verordnung (EG) Nr. 2679/98 zu werfen, da sie sich ebenfalls mit dem freien Verkehr von Waren im Binnenmarkt befasst. Das Ziel dieser Verordnung war es jedoch, durch private Akteure verursachte Störungen des Handels zu adressieren (Randnummer (2)). Zusätzlich erstreckt sich diese Verordnung lediglich auf Waren. Das SMEI geht somit durch den Fokus auf Waren, Dienstleistungen sowie Personen weiter. Auch adressiert das SMEI eben nicht Störungen durch private Akteure, sondern auch direkt die Beschränkungen des Binnenmarkts durch staatliche Akteure, wie sie zu Beginn der Pandemie zu beobachten waren. Nach einer Evaluierung im Jahr 2019 soll die Verordnung (EG) Nr. 2679/98 jedoch insbesondere auch aufgrund geringer Nutzung aufgehoben werden (Europäische Kommission, 2019, 9).

Eine weitere Gruppe von Krisenreaktionsinstrumenten ist eher genereller Natur, wie etwa der integrierte politische Krisenreaktionsmechanismus (IPCR), der das Teilen von Informationen und die politische Koordination zwischen den Mitgliedstaaten in komplexen Krisen wie Cyberattacken, Naturkatastrophen oder hybriden Bedrohungen erleichtern soll. Anwendung fand der IPCR etwa während der Flüchtlingskrise 2015, nach dem Ausbruch der Corona-Pandemie und dem russischen Angriffskrieg in der Ukraine. Daneben gibt es noch das Unionsverfahren für den Katastrophenschutz und sein Koordinierungszentrum für Notfallmaßnahmen (ERCC). Es fungiert als Drehscheibe der Europäischen Kommission für die erste Notfallhilfe. Darüber hinaus ist es zuständig für den Aufbau von strategischen Reserven für den Notfall auf EU-Ebene, Katastrophenrisikoabschätzungen oder auch Präventions- und Vorbereitungsmaßnahmen.

Die Europäische Kommission argumentiert, dass das SMEI trotz der vorhandenen Instrumente notwendig sei, da es derzeit „keine horizontalen Regeln und Mechanismen, die Aspekte wie die Notfallplanung, die Krisenantizipation und -überwachung sowie die Krisenreaktionsmaßnahmen betreffen [gibt] und die in kohärenter Weise für alle Wirtschaftssektoren und den gesamten Binnenmarkt gelten würden“ (Europäische Kommission, 2022a, 8). Der Mehrwert des SMEI besteht demnach für die Europäische Kommission darin, die Kommunikation zwischen ihr und den Mitgliedstaaten zu strukturieren, die Koordination und den Informationsaustausch zu verbessern für den Fall, dass der Binnenmarkt unter Druck gerät, die Transparenz von Maßnahmen zu erhöhen sowie die Wettbewerbsfähigkeit der EU mit anderen Regionen herzustellen, die bereits über ähnliche Krisenreaktionsinstrumente verfügen.

Der Vorschlag der Europäischen Kommission für das Notfallinstrument stützt sich auf drei Artikel des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV): Artikel 114 (Rechtsangleichung im Binnenmarkt), Artikel 21 (Freizügigkeit für Unionsbürger) und Artikel 45 (Freizügigkeit für Arbeitnehmer). Angewendet wird das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, das heißt, dass das Europäische Parlament (EP) und der Rat der Europäischen Union gemeinsam den Vorschlag der Kommission annehmen (müssen). Für die Entscheidung des Rates gilt die qualifizierte Mehrheit. Im EP gilt in der Regel die einfache Mehrheit.

3 Empirische Analyse

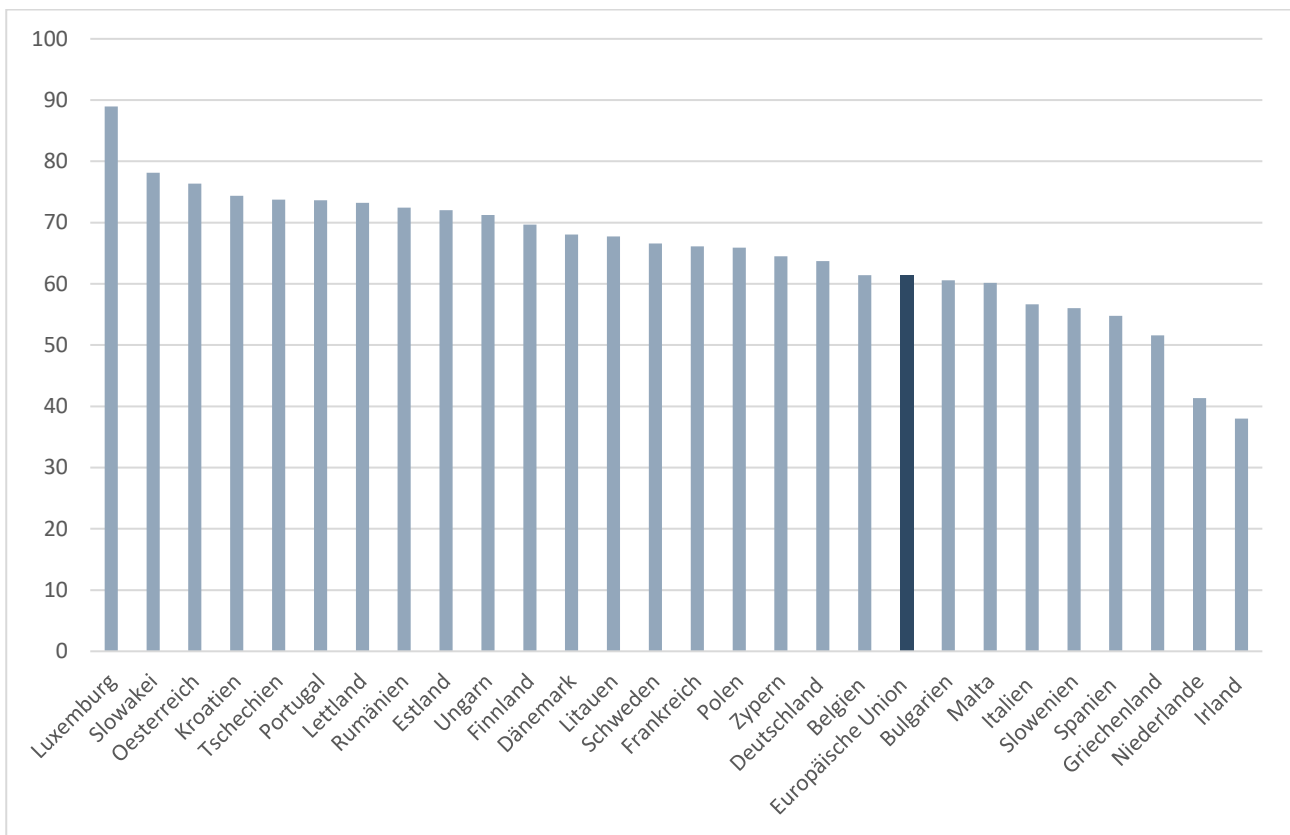
Die Europäische Union ist in zweifacher Hinsicht auf den internationalen Handel angewiesen. Zum einen muss der Warenaustausch innerhalb des Binnenmarkts funktionieren: Nur durch Kooperation sowie die Ausnutzung der Potenziale des Binnenmarkts kann die EU ein ökonomisches Gegengewicht zu den USA und zu China darstellen (Bardt/Parthie/Rusche, 2022). Die Europäische Kommission schätzt, dass 25 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der EU durch den Binnenmarkt entstehen (Europäische Kommission, 2019, 3). Zum anderen ist die EU als Ganzes in den Welthandel integriert und auf den Handel mit Drittländern angewiesen. Das SMEI ist darauf angelegt, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu gewährleisten aber insbesondere in Krisenzeiten auch die Versorgung mit wichtigen Waren und Dienstleistungen sicherzustellen. Daher werden in diesem Abschnitt sowohl die Einbindung der Mitgliedstaaten in den Binnenmarkt als auch die Verflechtungen mit Drittstaaten betrachtet.

Importabhängigkeit vom Binnenmarkt

Abbildung 3-1 stellt die Abhängigkeit der Mitgliedstaaten vom Binnenmarkt dar. Als Indikator wurde der Anteil der Importe aus dem Binnenmarkt in Prozent aller Importe der einzelnen Mitgliedstaaten gewählt. Mit Hilfe dieses Indikators kann abgeschätzt werden, wie stark die internationalen Lieferketten eines Landes auf das Funktionieren des Binnenmarkts angewiesen sind. Im Durchschnitt der EU27 liegt die so gemessene Binnenmarktabhängigkeit bei knapp über 60 Prozent. Deutschland liegt knapp über diesem Durchschnitt. Das verdeutlicht, dass der Binnenmarkt von hoher wirtschaftlicher Relevanz für die Mitgliedstaaten ist und damit sein reibungsloses Funktionieren von großer Wichtigkeit.

Abbildung: 3-1: Abhängigkeit vom Binnenmarkt

Einfuhren aus dem Binnenmarkt in Prozent aller Einfuhren 2021



Bei der Interpretation dieser Zahlen ist zu berücksichtigen, dass Eurostat im Handel mit EU-Staaten das Versendungsland einer Ware angibt und mit Drittstaaten das Ursprungsland (Statistisches Bundesamt, 2020, 17).

Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen

Die Bedeutung des Binnenmarkts für die gesamte EU im Vergleich zum Handel mit Drittstaaten wird am Anteil des internen Handels deutlich. Werden die Importe zugrunde gelegt, verzeichneten die Mitgliedstaaten 2021 Einfuhren von rund 5,5 Billionen Euro (Eurostat, 2022a). Davon entfielen nahezu 3,4 Billionen Euro und damit mehr als 61 Prozent auf die Mitgliedstaaten der EU. Die Mehrheit des internationalen Handels der EU findet somit innerhalb des Binnenmarkts statt. Dennoch besteht bei der Integration des Binnenmarktes noch Ausbaupotenzial. So kommt Handler (2022, 146) zu dem Schluss: „Die EU ist ein zutiefst politisches Projekt mit einem enormen wirtschaftlichen Potenzial, es ist allerdings noch nicht weit über seine wirtschaftlichen Anfänge hinausgekommen.“

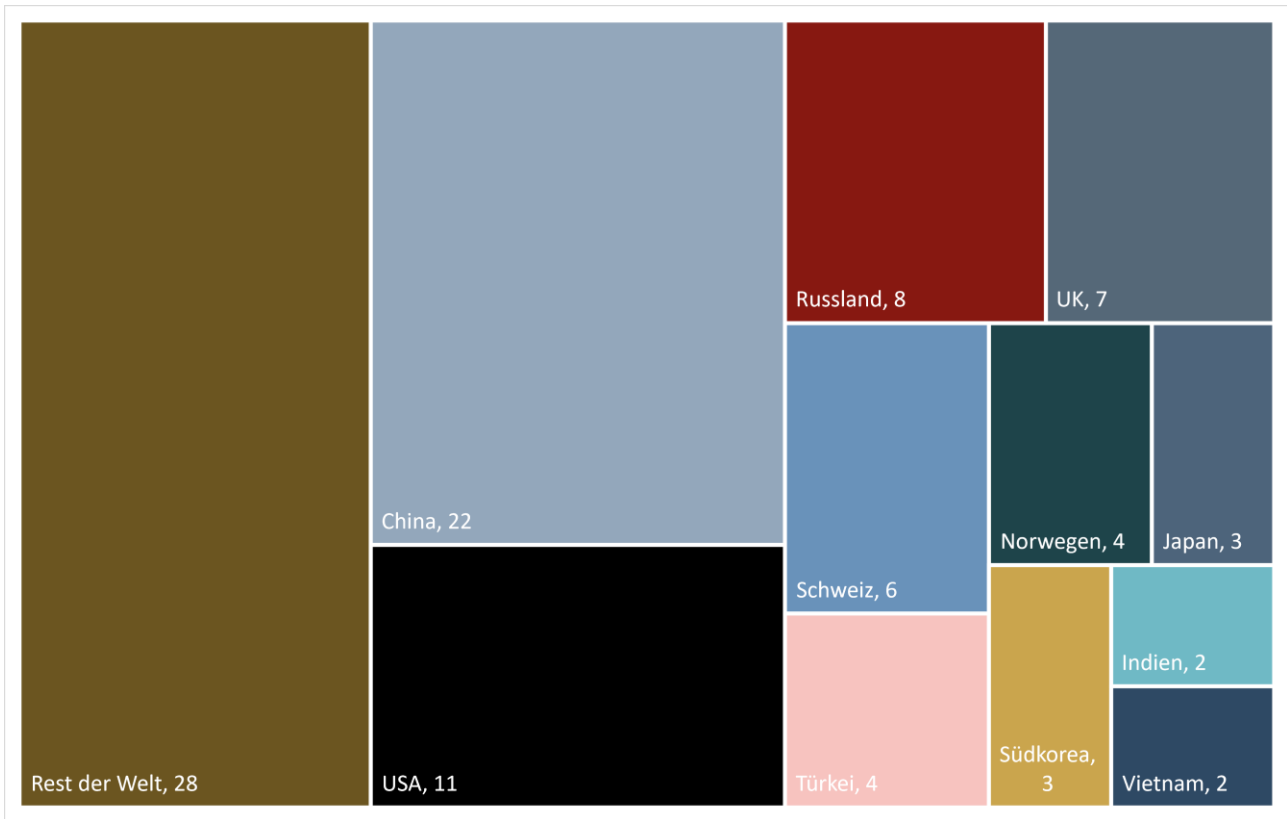
Die Unternehmen in der EU kommen zu einem ähnlichen Schluss: 2018 gaben 70 Prozent der teilnehmenden Unternehmen in einer Umfrage an, dass der Binnenmarkt nicht ausreichend integriert ist (Europäische Kommission, 2020, 1). Neben dieser Umfrage wurde der Ausbaubedarf auch daran deutlich, dass zu Beginn der Corona-Pandemie die Lieferketten und die Freizügigkeit selbst innerhalb der EU stark eingeschränkt waren.

Importabhängigkeit von Drittstaaten

Wenn mehr als 61 Prozent des Handels der EU intern sind, impliziert dies, dass nahezu 39 Prozent des Handels mit Drittstaaten stattfindet. Dies entspricht einem Warenwert von rund 2,1 Billionen Euro im Jahr 2021 (Eurostat, 2022a). International gesehen hat die Bedeutung des internationalen Handels für die EU in den vergangenen Jahren zugenommen. Dies weisen Bardt/Röhl/Rusche (2022) anhand des Offenheitsgrades nach. Die Offenheit wird dabei anhand des Anteils von Importen und Exporten am Bruttoinlandsprodukt bestimmt. Für die EU wurden dabei Handelsströme innerhalb des Binnenmarkts nicht mitbetrachtet. Im Jahr 2002 betrug der Offenheitsgrad der EU rund 23 Prozent. Bis 2019 stieg der Anteil bis auf 29 Prozent, während er im Pandemiejahr 2020 auf etwas mehr als 27 Prozent gesunken ist. Der Offenheitsgrad Chinas ist im Vergleich von seinem Höhepunkt 2006 von 64 Prozent auf nahezu 32 Prozent im Jahr 2020 gesunken. In den USA betrug der Anteil 2020 rund 18 Prozent, während es 2002 circa 17 Prozent waren. Somit ist die Bedeutung des internationalen Handels für China gesunken und für die USA nahezu konstant geblieben. Die Bedeutung des internationalen Handels mit Drittländern hat jedoch für die EU zugenommen. Abbildung 3-2 gibt den Anteil von einzelnen Staaten an den Importen der EU27 aus Drittländern im Jahr 2021 gemäß Eurostat (2022b) wieder. Es wird deutlich, dass China mit einem Anteil von 22 Prozent der größte Handelspartner der EU ist. Auf Asien insgesamt entfielen 2021 mehr als 44 Prozent der Importe. Die USA folgen China mit deutlichem Abstand mit elf Prozent, die Russische Föderation kommt mit rund acht Prozent an dritter Stelle, gefolgt vom Vereinigten Königreich mit sieben Prozent. Wird der gesamte Handel betrachtet, kann somit von einer internationalen Diversifizierung der Handelsbeziehungen der EU über alle Importe hinweg ausgegangen werden, auch wenn China eine hohe Bedeutung zukommt.

Abbildung 3-2: Anteil einzelner Drittstaaten am Wert der Importe der EU27 aus Drittländern im Jahr 2021

Angaben in Prozent; Wert der Importe der EU27 Staaten 2021 rund 2,1 Billionen Euro

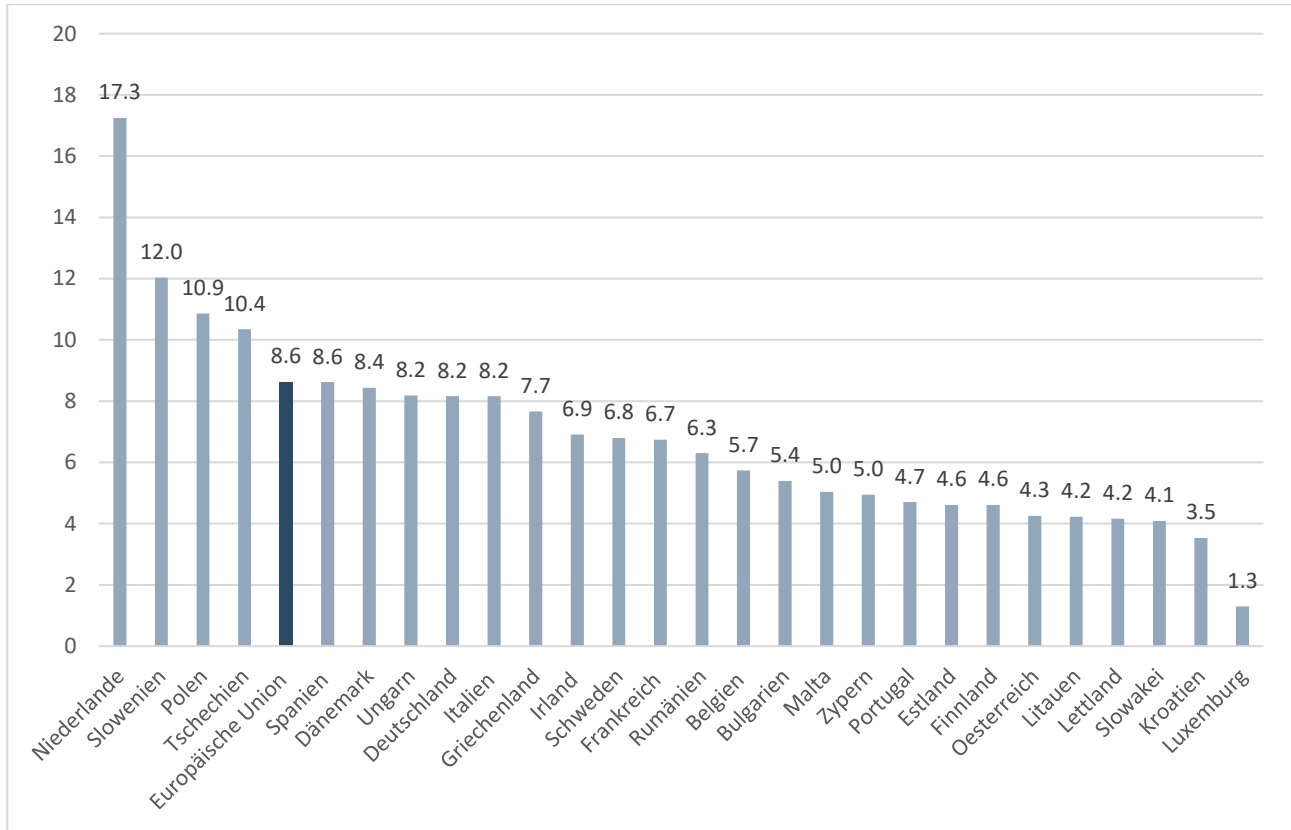


Quelle: Eurostat (2022b); eigene Darstellung

Die Bedeutung von China als Handelspartner unterscheidet sich dabei zwischen den Mitgliedstaaten (Abbildung 3-3). Dies wird am Anteil der Importe aus China an allen Einfuhren der Staaten 2021 deutlich. Im EU-Schnitt betrug dieser Anteil 8,6 Prozent. Lediglich vier Staaten weisen einen höheren Wert auf: Die Niederlande (17,3 Prozent aller Einfuhren kamen 2021 aus China), Slowenien (12,0 Prozent), Polen (10,9 Prozent) und Tschechien (10,4 Prozent). Der hohe Wert für die Niederlande, und damit auch die große Bedeutung für die Union als Ganzes, dürfte maßgeblich auf den Hafen Rotterdam zurückzuführen sein, der einer der wichtigsten Umschlagsplätze in Europa ist. Spanien lag beim Anteil der Einfuhren aus China im EU-Schnitt, während alle anderen Mitgliedstaaten geringere Werte aufweisen. Deutschland erreicht einen Wert von 8,2 Prozent.

Abbildung 3-3: Abhängigkeit von Importen aus China in den Mitgliedstaaten 2021

Einfuhren aus China in Prozent aller Einfuhren



Bei der Interpretation dieser Zahlen ist zu berücksichtigen, dass Eurostat im Handel mit EU-Staaten das Versendungsland einer Ware angibt und mit Drittstaaten das Ursprungsland (Statistisches Bundesamt, 2020, 17).

Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen

Die Diversifizierung beim Handel mit Drittstaaten und die Anteile der Einfuhren aus China an allen Einfuhren von in der Regel weit unter 20 Prozent werden jedoch relativiert, wenn der Handel mit Gütern betrachtet wird, bei denen die EU von anderen Staaten besonders abhängig ist (Abbildung 3-4). Die Europäische Kommission (2021, 20ff.) hat untersucht, bei welchen Gütern hohe Abhängigkeiten von Drittstaaten bestehen. Dazu wurden drei Kriterien herangezogen:

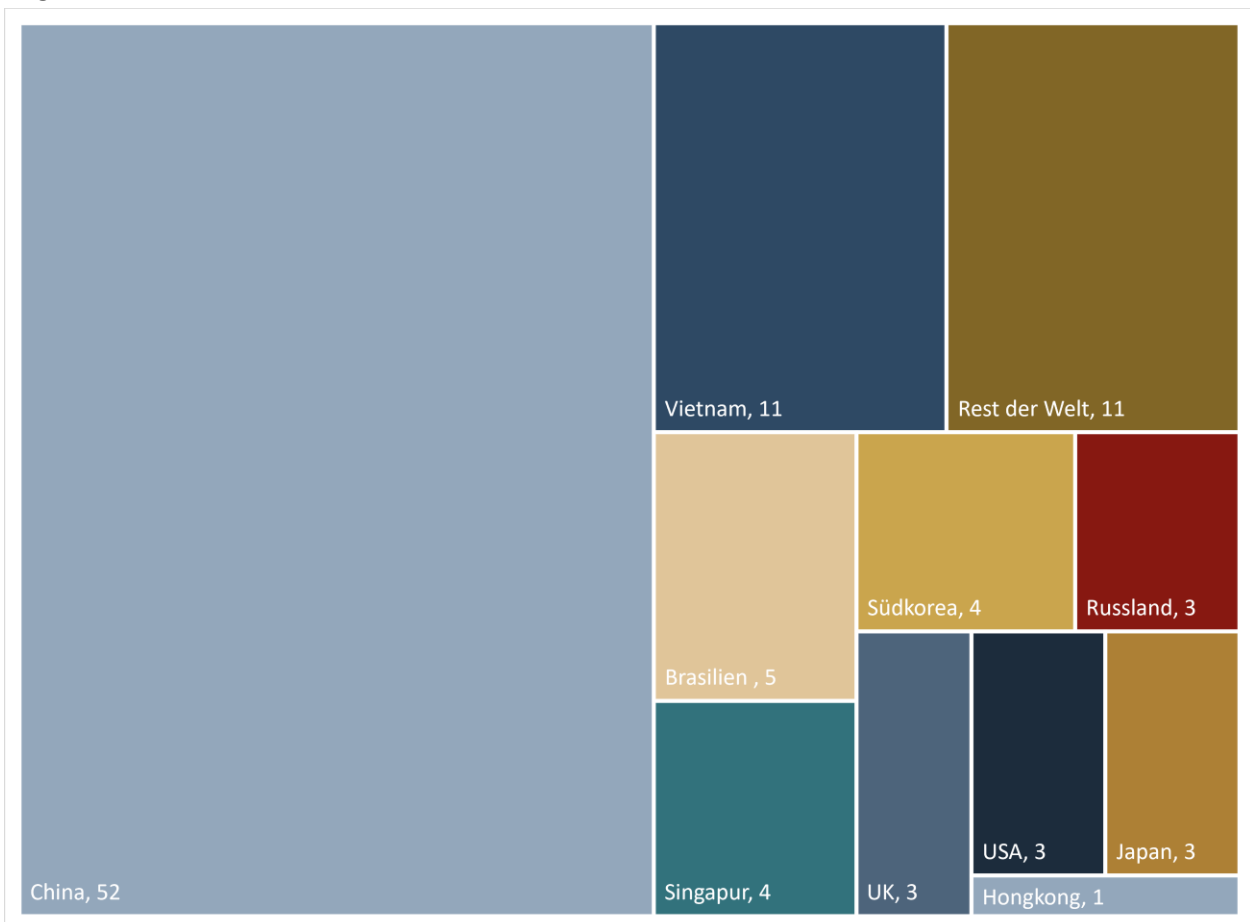
- **Konzentration:** Damit sollen Güter erfasst werden, bei denen die EU von wenigen Lieferanten außerhalb der Union abhängig ist. Entsprechend kann hier der Ausfall bereits eines Lieferanten gravierende Auswirkungen haben.
- **Bedeutung von externen Quellen:** Damit sollen vor allem Güter erfasst werden, bei denen die EU auf externe Quellen angewiesen ist, weil die Produktion der Mitgliedstaaten im Verhältnis zur gesamten einheimischen Nachfrage eher gering ist. Die EU-Staaten sind somit auf einen kontinuierlichen Nachschub aus Drittstaaten angewiesen, um ihre Nachfrage zu decken.
- **Substituierbarkeit:** Mit Hilfe dieses Indikators soll ermittelt werden, ob die Produktionskapazitäten innerhalb der EU ausreichen, um die heimische Nachfrage im Notfall zu bedienen.

Sobald bei einem Gut festgestellt wird, dass die EU auf einen kontinuierlichen Zustrom von außen angewiesen ist, der sich auf wenige Lieferanten konzentriert und notfalls nicht durch einheimische Produktion bedient werden kann, wird eine Abhängigkeit angenommen. Insgesamt konnten von 5.000 Gütern 390 ermittelt werden, für die diese Bedingungen erfüllt sind (ebenda, 22). In einem weiteren Schritt werden lediglich Güter betrachtet, die in sensiblen Bereichen der Wirtschaft („sensitive ecosystems“) benötigt werden. Dazu zählen beispielsweise die Bereiche Luftfahrt und Verteidigung, Gesundheit, erneuerbare Energien und energieintensive Industrien. Dadurch werden von den ursprünglichen 390 Gütern lediglich 137 weiter betrachtet (ebenda, 23), bei denen laut der Untersuchung der Europäischen Kommission eine hohe strategische Abhängigkeit naheliegt. Wird der Wert des Handels mit diesen Gütern betrachtet, kann eine starke Abhängigkeit von wenigen Ländern festgestellt werden (Abbildung 3-4).

52 Prozent des Handels mit diesen 137 Gütern entfällt auf China und ein weiteres Prozent auf Hongkong, welches seit 1997 eine Sonderverwaltungszone der Volksrepublik China ist. Vietnam folgt mit deutlichem Abstand und einem Anteil von elf Prozent. Drei Prozent des Handels fand mit der Russischen Föderation statt. Anhand der gravierenden Auswirkungen, die der Überfall Russlands auf die Ukraine sowie die dadurch verhängten Sanktionen und Gegensanktionen haben, kann ermessen werden, dass selbst niedrige Prozentwerte beim Handel mit strategischen Gütern gravierende Folgen im Falle einer Disruption haben.

Abbildung 3-4: Anteil der Drittstaaten am Handelsvolumen bei den 137 Gütern, bei denen die EU27 Staaten strategisch von externen Quellen abhängig sind

Angaben in Prozent



Quelle: Europäische Kommission (2021); eigene Darstellung

4 Ordnungspolitische Einordnung

Der Binnenmarkt hat als ökonomisches Herzstück der europäischen Integration eine nicht hoch genug einzuschätzende Bedeutung für die Mitgliedstaaten und die EU als Ganzes. Gleichzeitig sind die europäischen Volkswirtschaften tief in die Weltwirtschaft integriert, weshalb der Handel mit Drittstaaten ebenfalls bedeutsam ist. Diese Verflechtung hat neben Wohlstandsgewinnen auch Risiken mit sich gebracht, wie Marktentwicklungs-, Logistik- und Produktionsstörungen, die auch durch den politischen Missbrauch von Marktmacht insbesondere durch China entstehen können.

Das SMEI zielt sowohl auf die Aufrechterhaltung des Binnenmarkts in Krisenzeiten als auch auf die Versorgung der Mitgliedstaaten, und damit der Bevölkerung, mit von einer Krise betroffenen Waren und Dienstleistungen. Die Aufrechterhaltung des Binnenmarktes in Krisenzeiten ist dabei ordnungspolitisch sehr zu begrüßen, da davon alle Stakeholder profitieren und nur so das wirtschaftliche Potenzial der EU ausgenutzt werden kann.

Abbildung 3-1 machte zudem deutlich, wie integriert die einzelnen Staaten im Binnenmarkt sind und welche Bedeutung innereuropäische Lieferketten im Vergleich zu den Handelsbeziehungen zu Drittländern haben. Dabei wurde offenbar, dass lediglich in den Fällen Irland und Niederlande mehr als die Hälfte der Importe nicht aus der EU stammen. Im Falle von Irland dürfte dies auf die Beziehungen zum ehemaligen EU-Mitglied Großbritannien und im Falle von den Niederlanden auf die hohe Bedeutung des Rotterdamer Hafens für die gesamte EU zurückzuführen sein. Damit die Lieferketten zwischen den Mitgliedstaaten auch in Krisen funktionieren, wodurch die Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen verbessert wird, muss die Funktionsfähigkeit des Binnenmarkts gewährleistet werden: Wenn die Lieferbeziehungen zu anderen EU-Staaten abreißen, können entsprechende Waren nicht mehr zur Verfügung gestellt werden. Dadurch wird die Krise prozyklisch verschärft und die Schäden nehmen zu im Vergleich zu einer Situation, in der die Waren und Dienstleistungen frei im Binnenmarkt ausgetauscht werden können.

Beim anderen Schwerpunkt des SMEI, der Adressierung der Versorgung mit krisenbetroffenen Waren und Dienstleistungen, wird ein Widerspruch zum ersten Schwerpunkt deutlich: In Krisenzeiten soll der Binnenmarkt aufrechterhalten werden, weil so die dezentrale Verteilung von Waren und Dienstleistungen über Märkte zwischen den Mitgliedstaaten gelingen kann und soll. In Krisenzeiten werden jedoch auch weitreichende Befugnisse für den Notfall etabliert, die dirigistische Eingriffe in den Markt ermöglichen und damit die Marktkoordination über den Binnenmarkt zumindest teilweise außer Kraft setzen.

Das Notfallinstrument wirft mit seinen weitreichenden Maßnahmen ordnungspolitische Fragen auf, die im Folgenden diskutiert werden. Dabei stellt sich ganz grundsätzlich die Frage, ob die Anpassungsfähigkeit von dezentralen Steuerungsprozessen über Märkte tatsächlich in Krisenzeiten nicht ausreicht und durch staatliche Vorgaben ersetzt oder ergänzt werden muss. Krisensituationen zeichnen sich durch besondere Knappheiten aus – und der effiziente Umgang mit Knappheiten ist gerade eine der großen Stärken der Steuerung über Marktpreise. Wenn also ein Gut produziert werden kann und die Preise entsprechend steigen, wird der potenzielle Anbieter diese Option nutzen. Eine staatliche Vorgabe ist nur dann zu erwägen, wenn es spezielle Reaktionshindernisse gibt, wenn eine Reaktion nicht erfolgen kann oder wenn die notwendigen Preisanstiege nicht akzeptiert werden. Im ersten Fall wäre es die primäre staatliche Aufgabe, bestehende Anpassungshindernisse aus dem Weg zu räumen. Wenn keine Reaktion möglich ist, helfen hingegen auch staatliche Vorgaben nicht aus. Die mit Preisanstiegen verbundenen Verteilungswirkungen können zudem über Direktzahlungen besser kompensiert werden als mit einer Intervention in marktliche Steuerungsprozesse.

Die Corona-Krise hat gezeigt, dass eine erfolgreiche und schnelle Impfstoffproduktion aus zwei Gründen möglich war. Zum einen beruhte der Erfolg weitestgehend auf privaten unternehmerischen Entscheidungen. Erkenntnisse aus der jahrelangen Vorarbeit der Unternehmen an Impfstoffen gegen SARS und MERS konnten genutzt werden und eine neue Grundlagentechnologie lag bereits einsatzbereit vor. Die Priorisierung der Unternehmen auf die Entwicklung dieser Impfstoffprojekte sorgte unter anderem für eine Entwicklung in Rekordzeit. Zum anderen priorisierten aber auch die Zulassungsbehörden Impfstoffprojekte, was die Bearbeitungszeiten deutlich verkürzte, und die Politik unterstützte in Zusammenarbeit mit den betreffenden Unternehmen bei der Entwicklung und Schaffung von Möglichkeiten zur Vorproduktion der Corona-Impfstoffe. In diesem Zuge ist gleichwohl zu beachten, dass staatliche Unterstützungsmaßnahmen auch auf nicht erfolgreiche Hersteller gesetzt haben.

Zudem hat die Europäische Kommission zu Beginn der Corona-Pandemie selbst Fehler gemacht. So sollte Artikel 16 des Nordirlandprotokolls eingesetzt werden, um die Lieferung von Impfstoffen von Irland nach Nordirland, und damit in das Vereinigte Königreich, zu verhindern.

Des Weiteren ist darauf zu verweisen, dass marktwirtschaftliche Mechanismen für Fehlerkompensation sorgen. Wenn mehrere Unternehmen im Wettbewerb parallel zueinander arbeiten, können Misserfolge einzelner Unternehmen durch die erfolgreichen Entscheidungen anderer Unternehmen kompensiert werden. Dieser Effekt kommt nicht zum Tragen, wenn staatliche Stellen den Unternehmen Vorgaben machen und die Produktion in eine Richtung lenken.

Ein weiterer Diskussionspunkt sind die Kriterien für die Aktivierung des Binnenmarkt-Notfalls (Artikel 13 des Verordnungsentwurfs der Europäischen Kommission; vgl. Abschnitt 2). Sie sind recht vage und erlauben daher einen großen Interpretationsspielraum. Dies in Kombination mit den teils unspezifischen Maßnahmen lädt zu einer schleichenden Etablierung und tendenziell zu häufiger Nutzung des Krisennotfallinstruments ein. Die Gefahr politischer Interventionen steht jedoch den Binnenmarktprinzipien entgegen, die beispielsweise durch eine enge Selbstbindung der staatlichen Akteure in der Beihilfekontrolle geschützt werden.

Der Verordnungsentwurf ermöglicht, dass den Unternehmen strenge Informationspflichten auferlegt werden können. Dies kann auch dazu führen, dass Geschäftsgeheimnisse gegenüber der Europäischen Kommission offengelegt werden müssen, die zwar die Vertraulichkeit dieser Informationen zusichert. Obgleich kann dies einen Eingriff in die Eigentumsrechte der Unternehmen darstellen. Noch dramatischer ist eine direkte Anweisung, bestimmte Güter vorrangig zu produzieren. Ohne eine strenge Selbstbindung besteht die Gefahr, dass diese kriegswirtschaftlichen Strukturen - mit privatem Eigentum aber staatlicher Steuerung - als normales Instrument der Politik angesehen werden.

Kritisch zu bemerken ist zudem, dass die stärksten Eingriffe des SMEI die Unternehmen betreffen und denen sogar Strafen auferlegt werden können. Während das eigentliche Versagen beispielsweise in der Corona-Pandemie bei den Staaten lag, die etwa ihre Grenzen schlossen und Exportverbote medizinischer Produkte verhängten. Die Entscheidungen der Mitgliedstaaten haben auf diese Weise die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes gestört. Daher ist es folgerichtig, dass der Verordnungsentwurf die Mitgliedstaaten in die Pflicht nimmt, nur Maßnahmen zu ergreifen, wenn möglich, die das Funktionieren des Binnenmarktes nicht stören.

Zur Minderung von Versorgungsrisiken ist nicht nur eine nachträgliche Eingriffsmöglichkeit zu diskutieren, sondern insbesondere auch vorbereitende Maßnahmen. Zur Risikovorsorge gehört die Abwägung, für welche Güter staatlich organisierte Reserven für Notfälle angelegt werden müssen. Dies gilt insbesondere für den Katastrophenschutz, zu dem auch medizinische Katastrophen gezählt werden sollten, zumal die Gesundheitsversorgung ohnehin in einer besonderen staatlichen Verantwortung liegt. Nicht jedes Risiko kann vorab abgesichert werden, insbesondere wenn ein flächendeckender Notfall wie eine Pandemie eintritt. Aber es gibt Produkte, die bei einer Vielzahl von Ereignissen notwendig sind, wie medizinische Masken, Spritzen, Handschuhe und möglicherweise auch bestimmte Medikamente. Vorräte sollten helfen, die Zeit zu überbrücken, bis eine sichere Produktion aufgebaut oder akquiriert werden kann. Alternativ können staatliche Mittel für die jederzeit einzulösende Kaufoption bereitgestellt werden. Das Beispiel der Masken hat gezeigt, dass dies basiert auf Marktprozessen durchaus schnell passieren kann. Der ausreichend hohe Preis für Masken insbesondere infolge einer Abnahmegarantie zu attraktiven Bedingungen zu Beginn der Corona-Pandemie hat dazu geführt, dass entsprechende Produktionsmöglichkeiten geschaffen und genutzt wurden. Wenn die dauerhafte Wettbewerbsfähigkeit nicht angenommen werden kann, sondern nur für eine kurze Zeit die Produktion hochgefahren werden soll, sind entsprechende Preisaufschläge notwendig und angemessen. Der Staat kann hier als Nachfrager für die entsprechenden günstigen Bedingungen sorgen. Diese Vorsorge-Anforderung unterscheidet sich aber von einer nachträglichen administrativen Produktionsanweisung an Unternehmen im privaten Eigentum.

Der Beginn der Corona-Pandemie hat gezeigt, dass das Eigeninteresse der Mitgliedstaaten dominierte und Entscheidungen im rein nationalen Interesse getroffen wurden. Hier könnte die vorgesehene Herstellung von Transparenz und Koordinierung des SMEI Abhilfe schaffen. Wie die Erfahrung mit den ersten Wochen der Corona-Pandemie gezeigt haben, wäre es hilfreich gewesen, Pläne für den Krisenfall zu haben. Hierzu könnten die vorgesehenen Maßnahmen der Eventualplanung einen Beitrag leisten.

Der Verordnungsentwurf zielt gemäß der Begründung der Europäischen Kommission auf die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes. Jedoch kann eine Krise auch durch die unzureichende Versorgung mit Importgütern aus Drittländern ausgelöst werden. Hier kommt das SMEI naturgemäß an seine Grenzen. Bei Versorgungsengpässen muss unterschieden werden, ob eine Substitution der ausbleibenden Importe durch eine Produktion im Binnenmarkt möglich ist oder ob es sich etwa um Rohstoffe handelt, die nur aus wenigen Drittstaaten bezogen werden können. So enthält die Auflistung von kritischen Gütern durch die Europäische Kommission (Abbildung 3-4) auch Rohstoffe. Dies zeigt, dass das SMEI Versorgungskrisen nicht vollumfänglich verhindern kann und die Erwartungen daher nicht zu groß sein sollten. Der potenzielle Mehrwert des SMEI liegt hingegen in der besseren Koordinierung und dem Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten, vor allem in der strategischen Vorbereitung auf Krisen.

5 Abstract

The Single Market is one of the most important achievements of the European Union (EU) and it contributes significantly to economic welfare. In fact, most of the international trade of the Member States takes place in the Single Market. However, at the beginning of the 2020 Corona Pandemic, measures were taken that restricted the free movement of goods, services and people. This made it clear that the Single Market is vulnerable and cannot be taken for granted. Furthermore, reduced imports from Russia as a result of the Russian assault on Ukraine have also shown that the EU is partly dependent on supplies from third countries. These dependencies also exist with the People's Republic of China.

Against the background of pandemic and war, the European Commission presented its proposal for a Single Market Emergency Instrument (SMEI) on September 19, 2022. The SMEI aims both at maintaining the Single Market in times of crisis and at supplying the member states, and thus the population, with goods and services affected by a crisis. Maintaining the internal market in times of crisis is very much to be welcomed. In contrast to this are far-reaching competencies for the European Commission for emergencies, which enable dirigiste interventions in the market and thus at least partially invalidate market coordination via the Single Market. This raises the fundamental question of whether the adaptability of decentralized control processes via markets is actually insufficient in times of crisis and must be replaced or supplemented by government requirements. Crisis situations are characterized by particular scarcities - and the efficient handling of scarcities is precisely one of the great strengths of market prices. Thus, if a good can be produced and prices rise accordingly, the potential supplier will use this option. The Corona crisis showed that there was successful and rapid vaccine development due to private entrepreneurial decisions and initiatives that were supported by adequate government framework conditions. Direct state intervention, on the other hand, was not crowned with success. Direct instructions to prioritize the production of certain goods can have unintended consequences: Without strict self-commitment, there is a risk that these war economy structures - with private ownership but state control - will be viewed as normal political instruments. In addition, such measures do not help to break dependencies on third countries in times of crisis.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3-1: Abhängigkeit vom Binnenmarkt	9
Abbildung 3-2: Anteil einzelner Drittstaaten am Wert der Importe der EU27 aus Drittländern im Jahr 2021	11
Abbildung 3-3: Abhängigkeit von Importen aus China in den Mitgliedstaaten 2021	12
Abbildung 3-4: Anteil der Drittstaaten am Handelsvolumen bei den 137 Gütern, bei denen die EU27 Staaten strategisch von externen Quellen abhängig sind.....	13

Literaturverzeichnis

Bardt, Hubertus / Röhl, Klaus-Heiner / Rusche, Christian, 2022, Subsidizing Semiconductor Production for a Strategically Autonomous European Union?, in: The Economists' Voice, <https://doi.org/10.1515/ev-2022-0007>

Bardt, Hubertus / Parthie, Sandra / Rusche, Christian, 2022, Europäische Wettbewerbsfähigkeit. Potenziale nutzen, um nachhaltig zu wachsen, IW-Report, Nr. 12, Köln / Brüssel

Busch, Berthold, 2013, Europas Binnenmarkt – Wirtschaftsraum mit Potenzial, Berlin

Busch, Berthold / Matthes, Jürgen, 2020, Der Binnenmarkt – Herzstück der europäischen Integration, in: Becker, Peter / Lippert, Barbara, (Hrsg.), Handbuch Europäische Union, Band 2, S. 701–726, Wiesbaden

Europäische Kommission, 2019, Commission Staff Working Document- Evaluation of Regulation (EC) 2679/98 on the functioning of the internal market in relation to the free movement of goods among the Member States, SWD(2019)371 final, Brüssel

Europäische Kommission, 2020, Hindernisse für den Binnenmarkt ermitteln und abbauen, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, COM(2020) 93 final, Brüssel

Europäische Kommission, 2021, Strategic dependencies and capacities, Commission Staff Working Document, SWD(2021) 352 final, Brüssel

Europäische Kommission, 2022a, Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Single Market emergency instrument and repealing Council Regulation, COM(2022) 459 final, Brüssel

Europäische Kommission, 2022b, Fragen und Antworten: Notfallinstrument für den Binnenmarkt, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_22_5444

Europäische Kommission, 2022c, Lehren aus Corona-Pandemie: Kommission will Binnenmarkt für Krisenzeiten stärken, Pressemitteilung vom 19.09.2022, https://germany.representation.ec.europa.eu/news/lehren-aus-corona-pandemie-kommission-will-binnenmarkt-fur-krisenzeiten-starken-2022-09-19_de [23.09.2022]

Europäische Kommission, 2022d, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework of measures for strengthening Europe's semiconductor ecosystem (Chips Act), COM(2022) 46 final, Brüssel

Eurostat, 2022a, EU Handel seit 1988 nach HS2-4-6 und KN8 [DS-645593]

Eurostat, 2022b, Share of imports by partner (%), Extra-EU trade by partner [EXT_LT_MAINEU\$DEFAULTVIEW]

Handler, Heinz, 2022, Krisengeprüftes Europa – auf dem Weg zu einer Patchwork-Union?, in: Wirtschaftsdienst, 102. Jg., Nr. 2, S. 139-146

Statistisches Bundesamt, 2020, Außenhandel, Zusammenfassende Übersichten für den Außenhandel (vorläufige Ergebnisse)

Tekin, Funda, 2016, Was folgt aus dem Brexit? Mögliche Szenarien differenzierter (Des-)Integration, in: Integration, Vol. 39, Nr. 3, 183-197