



Brüssel, den 22.11.2018
COM(2018) 772 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
EUROPÄISCHEN RAT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND
SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Der Binnenmarkt in einer Welt im Wandel -

Ein wertvoller Aktivposten braucht neues politisches Engagement

Der Binnenmarkt ist eine der größten Errungenschaften des europäischen Projekts. Er hat Europa weltweit zu einem der angenehmsten Orte zum Leben und einem der attraktivsten Wirtschaftsstandorte gemacht. In den letzten 25 Jahren war er ein zentraler Faktor für den wachsenden Wohlstand der Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union. Indem er den Unternehmen einen großen und wettbewerbsorientierten Markt erschlossen und Hindernisse für ihr Wachstum und ihr Streben nach Innovation und Expansion beseitigt hat, hat er die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie gestärkt. Durch seine Diversifizierung hat der Binnenmarkt zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit der europäischen Wirtschaft und der Wirtschafts- und Währungsunion beigetragen.¹ Durch seine Größe hat er die Rolle und den Einfluss der Europäischen Union in der Welt ausgebaut. Die Vorteile des Binnenmarkts übersteigen die einer reinen Freihandelszone oder einer Zollunion bei weitem; zu diesen Vorteilen gehört der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital. Diese vier Freiheiten bilden das Herzstück des Binnenmarktes, weil sie zusammen eine reibungslose Ausübung von Handel und Wirtschaftstätigkeit ermöglichen. Nach Schätzungen der Kommission beläuft sich der wirtschaftliche Nutzen des Binnenmarktes auf rund 8,5 % des BIP der Union.

Obwohl der Binnenmarkt enorme Erfolge vorzuweisen hat, bedarf es auch in Zukunft stetiger Anstrengungen zu seiner Erhaltung und Verbesserung. Damit der Binnenmarkt den Bürgern und Unternehmen auch weiterhin Chancen für Wachstum und Entfaltung bieten kann, muss er sich kontinuierlich auf neue Entwicklungen und Herausforderungen einstellen. Die Meinungen darüber, welche Prioritäten zu verfolgen sind, gehen immer weiter auseinander, und die potenziellen Vorteile werden immer unterschiedlicher beurteilt. Sowohl die Globalisierung als auch die neuen Technologien bieten enorme Chancen, werfen aber auch grundlegende Fragen auf: Was soll wann und wie reguliert werden? Die uneinheitliche oder unzureichende Durchsetzung gemeinsamer Vorschriften ist nach wie vor problematisch, und dafür zu sorgen, dass diese Vorschriften in einem sich rasch wandelnden Umfeld weiterhin ihren Zweck erfüllen, ist eine Aufgabe, die sich immer wieder neu stellt.

Am stärksten ins Gewicht fällt aber vermutlich die Tatsache, dass mit wachsendem Integrationsgrad jeder weitere Fortschritt politisch immer schwieriger wird, da die wirtschaftlichen und sozialen Fragen, um die es geht, immer heikler werden. Es erweist sich beispielsweise als schwierig, die Integration in Bereichen wie dem Dienstleistungssektor voranzutreiben, obwohl dies zu erheblichen Produktivitäts- und Wachstumssteigerungen führen würde; genauso im Steuerrecht, wo die unterschiedlichen geltenden Vorschriften von vielen Unternehmen als ein großes Hindernis im Binnenmarkt empfunden werden. Gleiches gilt für die soziale Dimension des Binnenmarkts, wo Fortschritte die Voraussetzung dafür sind, dass alle Bürger voll und ganz von der Integration profitieren können.

Aufgrund dieser Herausforderungen erfordert eine vertiefte Integration heute weit mehr politischen Mut und mehr Entschlossenheit als noch vor 25 Jahren, und es bedarf größerer Anstrengungen als je zuvor, um die Kluft zwischen wohlklingender Rhetorik und praktischer Umsetzung zu schließen. Wir sind allzu oft mit einer Situation konfrontiert, in der auf höchster Ebene scheinbar Konsens darüber herrscht, dass der Binnenmarkt vertieft werden muss, es jedoch am politischen Willen mangelt, die von der Kommission vorgeschlagenen konkreten Maßnahmen anzunehmen, obwohl sie zielführend wären, oder sogar bereits vereinbarte Maßnahmen umzusetzen und durchzuführen. Selbst wenn die Mitgliedstaaten eine weitergehende Marktintegration oder eine tiefere Harmonisierung befürworten, so vertreten

¹ Mario Draghi, „Economic and Monetary Union: past and present“, Rede vom 19. September 2018 in Berlin; <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2018/html/ecb.sp180919.en.html>.

sie häufig den Standpunkt, nur ihre eigenen Konzepte sollten als Grundlage für europäische Vorschriften dienen, was zu politischen Spannungen führen kann. Dies wiederum führt dazu, dass die Kommission immer wieder aufgefordert wird, neue Ideen zu entwickeln, obwohl gar nicht feststeht, dass Bereitschaft zu deren Umsetzung besteht. Daher brauchen wir eine offene Debatte über diese Problematik und ein erneuertes Bekenntnis aller Staats- und Regierungschefs zu sämtlichen Dimensionen des Binnenmarkts.

Mit der Binnenmarktstrategie, der Kapitalmarktunion und der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt hat die Kommission in den letzten vier Jahren ambitionierte und ausgewogene Maßnahmen vorgelegt, die den Binnenmarkt weiter vertiefen und gerechter machen sollen. Diese Vorschläge bilden zusammen den Rechtsrahmen für einen zukunftsorientierten Binnenmarkt. Einige Vorschläge wurden bereits angenommen, aber das Europäische Parlament und der Rat müssen über 44 der 67 Vorschläge, die in diesen Strategien enthalten sind (siehe Anhang I), erst noch Einigung erzielen. Darüber hinaus hat die Kommission wichtige zukunftsorientierte Initiativen in den Bereichen Kreislaufwirtschaft, Energie-, Verkehrs- und Klimapolitik vorgeschlagen, die den Binnenmarkt vertiefen und eine nachhaltige Entwicklung fördern würden. Damit der Binnenmarkt gerecht bleibt, hat die Kommission zudem Schutzmaßnahmen in den Bereichen Beschäftigung, Steuern und Gesellschaftsrecht vorgeschlagen.

Im März 2018 ersuchte der Europäische Rat die Kommission, den Binnenmarkt in Bezug auf den Stand von Umsetzung, Anwendung und Durchsetzung bestehender Rechtsvorschriften, die für das Funktionieren des Binnenmarkts von entscheidender Bedeutung sind, zu bewerten und die verbleibenden Hindernisse und das Potenzial für einen reibungslos funktionierenden Binnenmarkt zu analysieren. Diese Mitteilung stellt die erste Reaktion auf die Aufforderung des Europäischen Rates dar, und sie wird gemeinsam mit dem Jahreswachstumsbericht und einer Mitteilung über die Bestandsaufnahme zur Investitionsoffensive angenommen². Darin wird der aktuelle Stand dargelegt und es werden die Vorteile für Bürger, Verbraucher und Unternehmen aufgezeigt. Ferner wird darin betont, dass dringend noch vor Ende dieser Legislativperiode eine Einigung über die unterbreiteten Vorschläge erzielt werden muss. Wie überdies hervorgehoben wird, bedarf es auch einer wirksameren Umsetzung, Anwendung und Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften. Es werden darin zudem die wichtigsten Hindernisse bewertet, die ausgeräumt werden müssen, damit der Binnenmarkt weiterhin wirksam funktioniert, sodass die Union die Chancen ergreifen kann, die ein zukunftssicherer Binnenmarkt bietet und die letztlich dazu beitragen, Wachstum und Wohlstand für ihre Bürger und Unternehmen zu sichern und die globale Agenda zu gestalten.

1. Stärken und schützen

Der Binnenmarkt ist ein starker Motor für die Wettbewerbsfähigkeit der Union und den Wohlstand der EU-Bevölkerung. Er erfüllt eine wichtige gesellschaftliche Funktion, weil er mehr als 512 Millionen Europäerinnen und Europäern einen gemeinsamen Lebensraum auf der Grundlage gemeinsamer Regeln bietet. Der Eurobarometer-Umfrage vom Frühjahr 2018 zufolge befürworteten 82 % der Unionsbürger die Freiheit, in anderen Mitgliedstaaten zu leben, zu arbeiten, zu studieren und geschäftlich tätig zu werden. Damit ist der Binnenmarkt das Politikfeld der Union mit der höchsten Unterstützung.³ Darüber hinaus generiert der Binnenmarkt auch mit seiner Außendimension wirtschaftliche und soziale Vorteile, weil er der Union bei internationalen Handelsverhandlungen einzigartiges Gewicht verleiht und einen besonderen Vorteil darstellt, der ausländische Investitionen und Talente anzieht. Dies ist umso

² COM(2018) 770 beziehungsweise COM(2018) 771.

³ Standard-Eurobarometer 89, Frühjahr 2018.

wichtiger, als es sich bei den Konkurrenten der Union auf globaler Ebene um Volkswirtschaften in der Größe ganzer Kontinente handelt.

1.1 Mehr Chancen und Vorteile für die Bürgerinnen und Bürger

1.1.1 Größere Auswahl, niedrigere Preise und besserer Verbraucherschutz

Mit dem Abbau von Hindernissen für den freien Waren- und Dienstleistungs- sowie den Datenverkehr kamen Verbraucher und Unternehmen in den Genuss erheblicher wirtschaftlicher Vorteile. Die Verbraucher profitieren von einer größeren Auswahl sowie von hochwertigen Produkten und Dienstleistungen zu niedrigeren Preisen. Ein Wettbewerb ohne Verzerrungen treibt die Unternehmen zu Innovationen und zur Verbesserung ihrer Produkte und Dienstleistungen an.⁴ Gute Beispiele für diese unmittelbaren Vorteile sind der Rückgang der Telekommunikationspreise um 35 % im Verlauf der letzten zehn Jahre⁵, die Abschaffung der Roaminggebühren und die Kostensenkungen im Luftverkehr.

Der Binnenmarkt ermöglicht es den Bürgern, Zahlungen im gesamten Euro-Währungsgebiet wesentlich kostengünstiger und schneller abzuwickeln. Die Einführung des Euro und des Europäischen Zahlungsverkehrsraums (SEPA) sowie das Inkrafttreten bestimmter EU-Rechtsvorschriften⁶ haben im Euro-Währungsgebiet die Gebühren für grenzüberschreitende Zahlungen in Euro an jene für Inlandszahlungen angeglichen und um durchschnittlich 85 % verbilligt. Darüber hinaus ermöglicht der Binnenmarkt es Bürgern, die in einem anderen Mitgliedstaat arbeiten und studieren, ihr vorhandenes Konto in ihrem Herkunftsland als Gehaltskonto zu nutzen oder davon Rechnungen in ihrem Wohnsitzland zu bezahlen.

Damit der Binnenmarkt effektiv funktionieren kann, müssen die Verbraucher den Produkten, die sie kaufen wollen, vertrauen können – gleichgültig ob es sich um Waren oder Dienstleistungen handelt, ob sie online oder offline vertrieben werden oder ob sie vor Ort angeboten werden oder aus einem anderen Mitgliedstaat kommen. Dieses Vertrauen wird durch die Entwicklung eines einheitlichen EU-Regelwerks zum Schutz der Verbraucher gewährleistet. Diese Vorschriften enthalten bereits gemeinsame Schutzstandards in vielen Bereichen, z. B. in der Produkt- und Lebensmittelsicherheit, im Umweltschutz, bei Fahrgastrechten, beim Schutz der Privatsphäre und beim Datenschutz sowie im Tierschutz.

Unionsweit harmonisierte Lebensmittelinformationsvorschriften haben den Verbraucherschutz verbessert und für Rechtssicherheit im Lebensmittelhandel gesorgt. Damit verbessern sich der Handel und die Verfügbarkeit von Lebensmitteln im Binnenmarkt. Aufgrund dieser Rechtsvorschriften müssen insbesondere auf vorverpackten Lebensmitteln und bei Speisen in Restaurants klar die enthaltenen Allergene und der Nährwert angegeben werden. Durch diese Maßnahme wird die Gesundheit der Verbraucher geschützt und sie können bewusste Kaufentscheidungen treffen.

1.1.2 Freizügigkeit innerhalb der EU

17 Millionen Unionsbürgerinnen und -bürger leben oder arbeiten in einem anderen Mitgliedstaat, 9,5 Millionen von ihnen gehen dort auch einer Erwerbstätigkeit nach. Rund 2 Millionen Bürgerinnen und Bürger pendeln täglich über eine Landesgrenze, weil sie auf der einen Seite der Grenze arbeiten oder studieren, aber auf der anderen wohnen.⁷ Die Mobilität

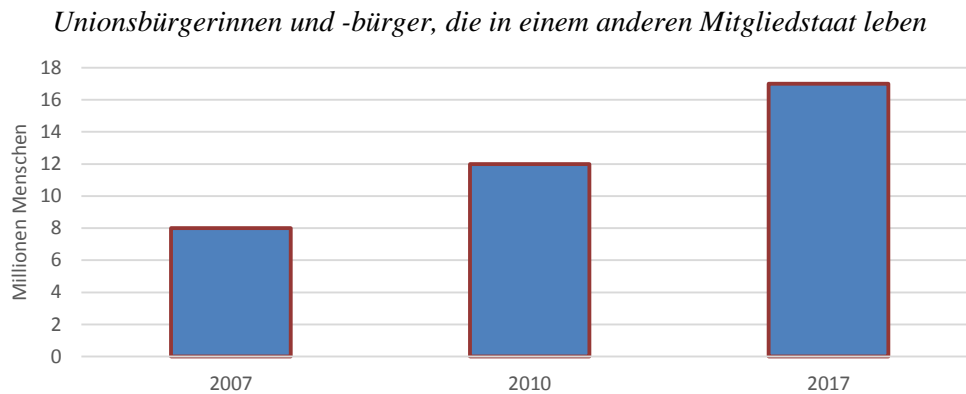
⁴ SWD(2018) 198.

⁵ Digital Economy and Society Index (DESI) 2018, SWD(2018) 198; Bezugszeitraum: 2006-2015.

⁶ Verordnung (EG) Nr. 924/2009.

⁷ COM(2017) 534.

der Menschen innerhalb der Union⁸ hat in den letzten zehn Jahren erheblich zugenommen (siehe Grafik unten). Darüber hinaus konnten seit dem Anlaufen des Erasmus-Programms über neun Millionen Bürger zwecks Studiums, Lernens oder Ausbildung eine gewisse Zeit in einem anderen Land verbringen.⁹ Doch die beeindruckenden Fortschritte in diesen Bereichen dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Zahlen für einen Kontinent mit mehr als 512 Millionen Einwohnern noch immer niedrig sind. Diese Zahlen sind in den Kontext spezifischer Faktoren wie Sprache und unterschiedliche Sozialsysteme zu stellen, die nur schwer zu überwinden sind und die bedingen, dass die Arbeitskräftemobilität in der Union wahrscheinlich niedriger bleiben dürfte als auf anderen integrierten Märkten.



Quelle: Eurostat – eigene Berechnungen

Durch die Beseitigung diskriminierender, ungerechtfertigter oder unverhältnismäßiger Hindernisse für die Arbeitskräftemobilität und die Einführung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Arbeitnehmern aus dem Inland und dem EU-Ausland eröffnet der Binnenmarkt neue Beschäftigungschancen für jene Unionsbürger, die in einem anderen Mitgliedstaat arbeiten möchten. Auch Wirtschaftsbranchen, in denen Arbeitskräftemangel herrscht, profitieren von der Arbeitskräftemobilität. Während der Wirtschafts- und Finanzkrise hat dies dazu beigetragen, dass europäische Arbeitnehmer in weniger betroffenen Ländern der Union Arbeit finden konnten.

Eine Unionsbürgerin hat vier Jahre lang in Deutschland und 32 Jahre lang in Portugal gearbeitet. In Deutschland muss man mindestens fünf Jahre lang gearbeitet haben, um Rentenansprüche zu erwerben, sodass sie normalerweise nicht vom nationalen deutschen Rentensystem berücksichtigt würde. Dank der EU-Vorschriften zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit muss die deutsche Rentenbehörde jedoch die Arbeitsjahre in Portugal berücksichtigen und der Bürgerin den auf die vier in Deutschland geleisteten Arbeitsjahre entfallenden Anteil ihrer Rente auszahlen.

Allerdings muss man auch sehen, dass die positiven Auswirkungen des Binnenmarktes sich nicht gleichmäßig verteilt haben und dass nicht alle Bürger in der Lage sind, die Freiheiten zu nutzen, die er bietet. Selbstverständlich ist auf die Bedenken von Bürgern einzugehen, die in von hoher Arbeitslosigkeit oder strukturellem Wandel geprägten Regionen leben. Eine

⁸ Die Mobilität von Personen innerhalb der Union steht für die Gesamtzahl der Bürger der Europäischen Union aller Altersstufen, die in einem anderen Mitgliedstaat leben; dies umfasst auch Rentner, Studierende und Arbeitnehmer.

⁹ Diese Zahl umfasst 4,4 Millionen Hochschulstudierende, 1,4 Millionen Teilnehmer an Jugendaustauschprogrammen, 1,3 Millionen Teilnehmer an beruflichen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, 1,8 Millionen Arbeitnehmer, 100 000 Teilnehmer an Freiwilligenprogrammen und 100 000 Erasmus-Mundus-Teilnehmer.

größere Arbeitskräftemobilität oder eine zunehmende Marktintegration können zu Einkommensproblemen und Arbeitsplatzunsicherheit führen. Aus diesem Grund hat die Union Maßnahmen ergriffen, um die Arbeitnehmer besser für Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt zu wappnen – beispielsweise durch Neuqualifizierung oder Umschulung –, und sie hat strenge Arbeitsmarktstandards festgelegt. Die jüngste Überarbeitung der Rechtsvorschriften über die Entsendung von Arbeitnehmern sieht zum Beispiel einen verstärkten Schutz vor und führt insbesondere den Grundsatz „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ ein. Die europäische Säule sozialer Rechte¹⁰ gibt den Konsens in Bezug auf die sozialen Standards in Europa wieder und umfasst eine Agenda, mit der neue und wirksamere Rechte für Bürger und Arbeitnehmer eingeführt und die neuen sozialen und demografischen Aufgabenstellungen und der Wandel der Arbeitswelt bewältigt werden sollen. Auch die Kohäsionspolitik der Union spielt eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, den Bürgern und Regionen dabei zu helfen, die ungleiche Verteilung der Vorteile des Binnenmarkts überwinden.

Im Juni 2016 nahm die Kommission eine neue europäische Agenda für Kompetenzen an, um dafür zu sorgen, dass die Menschen in der gesamten Union über die richtige Ausbildung, Qualifikation und Unterstützung auf den sich wandelnden Arbeitsmärkten verfügen. Dazu gehört auch die Blaupause zur Branchenzusammenarbeit für Kompetenzen, die die Kommission auf den Weg brachte, um kurz- und mittelfristigen Qualifikationserfordernissen in einer Vielzahl von Wirtschaftszweigen Rechnung zu tragen.

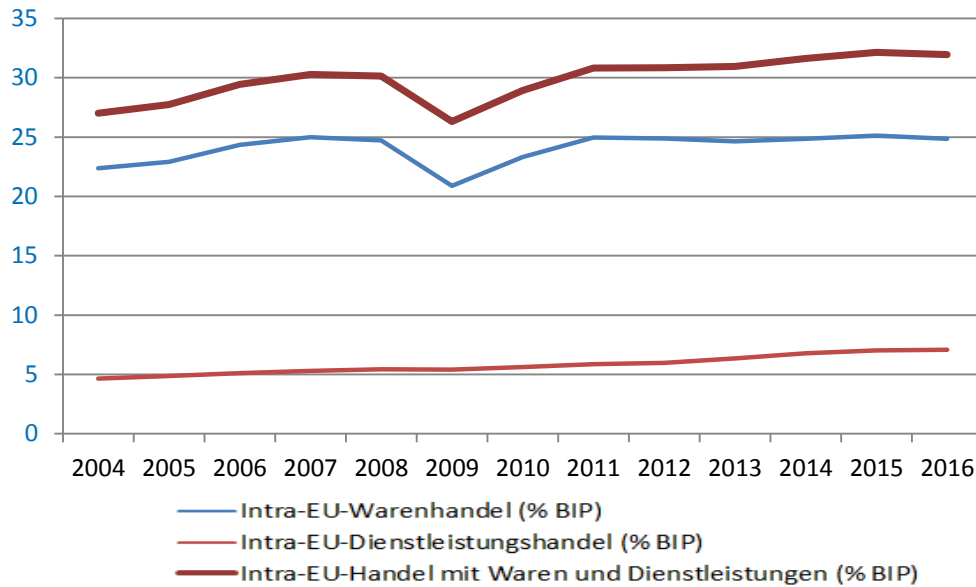
1.2 Nutzen für die Unternehmen

Die Harmonisierung nationaler Vorschriften, die einheitlichen Normen in den Mitgliedstaaten anstelle von 28 unterschiedlichen Normenreihen und der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung haben bewirkt, dass mit dem Binnenmarkt ein Markt von mehr als 512 Millionen Verbrauchern erschlossen wurde, in dem neue Ideen und Produkte erprobt werden können. Durch die Unionsvorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge kann die Ausgabenpolitik der öffentlichen Hand stärker strategisch ausgerichtet werden, und es ist gewährleistet, dass die Mitgliedstaaten, die regionalen und lokalen Behörden wirklich die besten Angebote auswählen können, weil die Kriterien breiter angelegt sind und nicht mehr nur der günstigste Preis ausschlaggebend ist.¹¹ Der Binnenmarkt ermöglicht erst die Diversifizierung, die Größe, die Experimentierfreude und die Innovation, welche Motoren der Produktivität und damit Kernfaktoren für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen in einer globalisierten Welt sind. Insbesondere der Binnenmarkt für Waren ist ein Erfolg. Für über 80 % der Industrieprodukte wurden regulatorische Hindernisse durch die Annahme gemeinsamer Vorschriften und – in Ermangelung solcher Vorschriften – durch den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung beseitigt. Auch die Integration des Binnenmarktes hat sich vertieft. Betrachtet man die Wirtschaft der Union, so ist der Handel mit Waren und Dienstleistungen innerhalb der Union von 27 %, gemessen am Bruttoinlandsprodukt der Union im Jahr 2004, auf 33 % im Jahr 2017 gestiegen, wenngleich der Handel mit Dienstleistungen eher begrenzt bleibt und sein Potenzial noch lange nicht ausgeschöpft wird.

¹⁰ COM(2017) 250.

¹¹ Die Aufträge der öffentlichen Hand machen einen erheblichen Teil der öffentlichen Investitionen in der Wirtschaft der Union aus: Sie entsprechen mit 2 Billionen Euro pro Jahr 14 % des BIP der EU. COM(2017) 572.

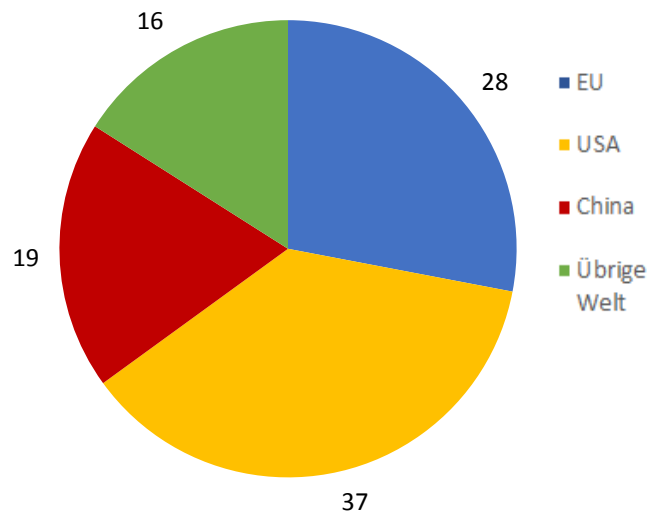
Handel mit Waren und Dienstleistungen innerhalb der Union (gemessen am Bruttoinlandsprodukt)



Quelle: Eurostat

Alle Unternehmen – kleine wie große – können durch den Binnenmarkt Investitionen anziehen, die es ihnen erlauben, über ihr Heimatland hinaus zu wachsen und so groß zu werden, dass sie sowohl unionsweit als auch weltweit expandieren können. Mit einem der größte Märkte der Welt hilft die Union den europäischen Unternehmen, global wettbewerbsfähig zu werden.

Anzahl der europäischen Unternehmen unter den 100 Spitzenunternehmen weltweit im Jahr 2017



Quelle: Fortune; visuelle Aufbereitung: Europäisches Zentrum für politische Strategie

1.2.1 Die Vorteile der Integration der Finanzbranche

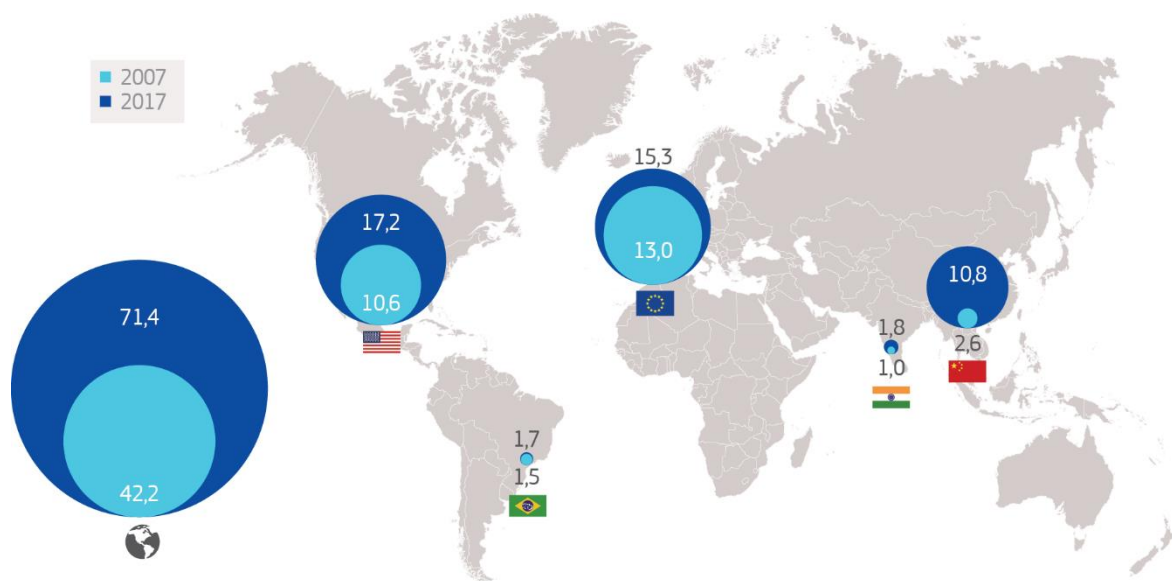
Trotz der Finanzkrise hat sich die Integration der Kapitalmärkte in Europa in den letzten 25 Jahren verstärkt. Das Volumen der Kapitalmärkte hat seit 1992 enorm zugenommen und ist auf mehr als das Doppelte der EU-Wirtschaft im Jahr 2015 gewachsen. Immer mehr Finanzdienstleister können aufgrund einer einmaligen Zulassung (Europäischer Pass) ihre

Dienstleistungen EU-weit anbieten.¹² Dies fördert den Wettbewerb und eröffnet Unternehmen, die auf den Kapitalmärkten Mittel beschaffen müssen, neue Chancen. Sie können ihre Aktivitäten nun verstärkt aus dem gesamten Binnenmarkt finanzieren und sind weniger abhängig von einer Finanzierung durch Banken. Die verschärfte Aufsicht auf Unionsebene hat zu einem höheren Verbraucher- und Anlegerschutz geführt. Die Integration der Kapitalmärkte fördert auch die Innovation in Europa, die von entscheidender Bedeutung ist, um die Unternehmen effizienter und produktiver zu machen.

1.2.2 Ein regelbasiertes, offenes und multilaterales Handelssystem gestalten und den Zugang zu internationalen Wertschöpfungsketten sicherstellen

Der Binnenmarkt versetzt die Union in die Lage, in internationalen Handelsverhandlungen mit einer Stimme zu sprechen. Mit über 512 Millionen Verbrauchern und einem Bruttoinlandsprodukt von insgesamt 15 300 Milliarden Euro¹³ ist der Binnenmarkt einer der größten Märkte der Welt. Das macht seine Attraktivität für unsere Handelspartner aus und kann als Argument dienen, um Auslandsmärkte in einer Weise zu öffnen, die für beide Seiten von Vorteil ist. Dies wurde vor Kurzem durch die Unterzeichnung der Freihandelsabkommen mit Japan und mit Singapur, den Vorschlag der Kommission für die Unterzeichnung des Abkommens mit Vietnam, den Abschluss der Verhandlungen mit Mexiko sowie durch die laufenden Verhandlungen mit dem Mercosur¹⁴, Chile, Australien und Neuseeland deutlich. Die handelspolitische Agenda der EU ist ambitioniert und sorgt dafür, dass die europäischen Unternehmen auf Drittlandsmärkten fairen Wettbewerb und gleiche Wettbewerbsbedingungen vorfinden.

*Die europäische Wirtschaft im globalen Vergleich
(Bruttoinlandsprodukt, in Billionen EUR – zu konstanten Preisen, 2007-2017)*



Quelle: Zahlen: Weltbank und Europäische Zentralbank, Darstellung: Europäisches Zentrum für politische Strategie.

¹² Derzeit werden von 13 484 Finanzinstituten 359 953 Europäische Pässe genutzt, um EU-weit Finanzdienstleistungen zu erbringen.

¹³ Daten für 2017.

¹⁴ Der sogenannte Gemeinsame Markt des Südens (Mercado Común del Sur), bestehend aus Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay.

Die Größe des Binnenmarkts bedeutet überdies auch, dass die Union in der Lage ist, das Handelssystem regelbasiert, offen und multilateral zu gestalten. Unternehmen aus Drittländern müssen die Rechtsvorschriften der Union einhalten, um Zugang zum Binnenmarkt zu erhalten, auch in den Bereichen Gesundheit, Umweltschutz, Lebensmittel- und Produktsicherheit sowie Verbraucherschutz. Die harmonisierten europäischen Normen sind häufig zum Vorbild für globale Normen geworden, und die Handelspolitik verbreitet sie über die Freihandelsabkommen. Die Union schlägt in vollem Einklang mit den Unionsvorschriften für den Datenschutz und den Schutz der Privatsphäre in ihren Verhandlungen mit Drittländern über Handels- und Investitionsfragen horizontale Bestimmungen für grenzüberschreitende Datenströme und den Schutz personenbezogener Daten vor.

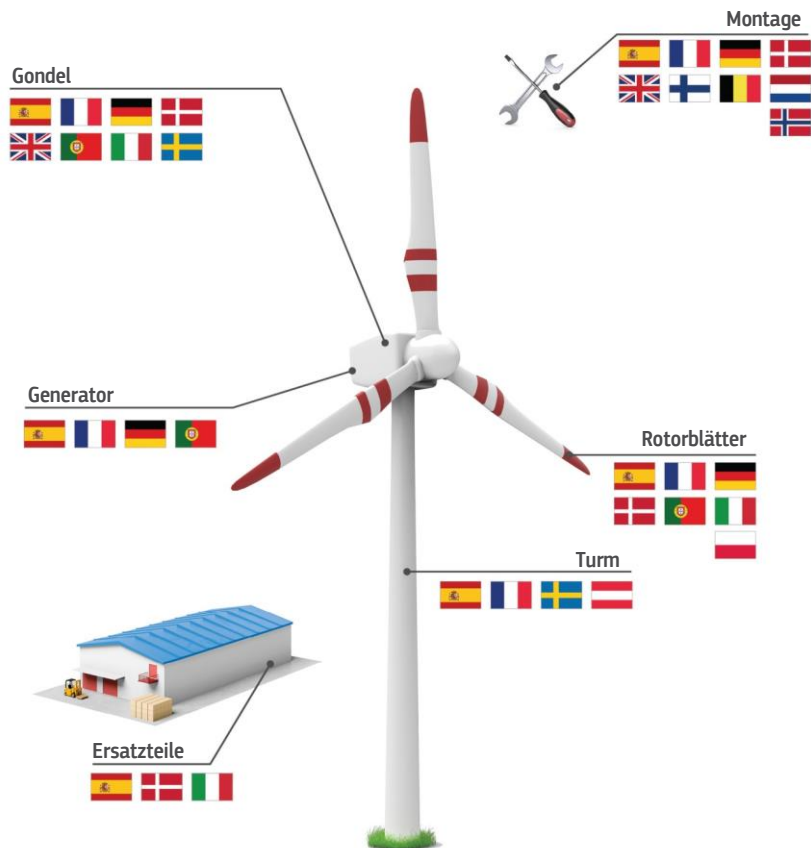
Der neu vorgeschlagene Rahmen für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen wird dazu beitragen, dass die strategischen Interessen der Union durch mehr Transparenz und genauere Untersuchung geschützt werden. All dies bringt für die Unternehmen erhebliche Vorteile und Chancen mit sich. Auf diese Weise leistet der Binnenmarkt einen Beitrag zu den Zielen der Union: Er dient dem Frieden und ist den Werten der Union und dem Wohlergehen ihrer Bürgerinnen und Bürger förderlich. Die Rechtsvorschriften für den Binnenmarkt und die ambitionierte Handelsagenda der Union spiegeln diese Werte wider und bekräftigen sie.

Die internationale Produktion ist zunehmend in globalen Wertschöpfungsketten organisiert, in denen sich der Innovations- und Produktionsprozess über mehrere Länder erstreckt. Dank des Binnenmarkts haben die Unternehmen der Union bei ihren Vorleistungen Zugang zu mehr Vielfalt, höherer Qualität und niedrigeren Preisen, was sie weltweit wettbewerbsfähiger macht. Er fördert die Einbindung von Unternehmen in die europäischen Wertschöpfungsketten, was dazu beiträgt, dass die Wirtschaftstätigkeit nicht aus der Union abwandert. So ist beispielsweise der Anteil der Vorleistungen aus anderen Mitgliedstaaten an den Produktionsketten inzwischen auf über 14 % gestiegen.¹⁵ Folgt man diesem Gedankengang, führen neue oder erneut auftretende Hindernisse im Binnenmarkt letztlich dazu, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in der Union zu schwächen. Der Binnenmarkt ist für kleine und mittlere Unternehmen besonders wichtig, da er auch Unternehmen, die nicht selbst exportieren, mehr Geschäftsmöglichkeiten eröffnet.¹⁶

¹⁵ Dieser Anteil liegt in der Automobil- und der chemischen Industrie deutlich höher (jeweils 32 % bzw. 31 %), in beiden Fällen eine Steigerung gegenüber 23 % im Jahr 2000.

¹⁶ Vgl. dazu beispielsweise „25 years of the European Single Market – Study funded by the Danish Business Authority“, <http://www.hbseconomics.dk/wp-content/uploads/2018/09/25-years-of-the-Single-Market.pdf>.

*Wertschöpfungskette der europäischen Windturbinenhersteller:
wichtigste Produktionsstandorte*



Quelle: Auf Daten der Gemeinsamen Forschungsstelle beruhend.

Die Europäische Batterie-Allianz ist ein gutes Beispiel für eine durch den Binnenmarkt möglich gemachte, strategische Wertschöpfungskette in Europa. Obgleich Batteriezellen einen hohen Anteil an der Wertschöpfung im Auto der Zukunft ausmachen werden, ist die Union derzeit nicht in der Lage, sie in Massenproduktion herzustellen und muss sie aus Drittländern einführen. Dies kann zu Problemen bei der Versorgungssicherheit und zu Kostensteigerungen aufgrund von Transport, Zeitverzögerungen oder einer schwächeren Qualitätskontrolle führen. Ein Jahr nach dem Start der Allianz entstehen erste in der Union ansässige Konsortien, die ersten Pilotproduktionsanlagen werden aufgebaut, und es wurden weitere Projekte angekündigt, die der Union eine Vorreiterrolle in diesem strategischen Bereich sichern sollen.

2. Schwierigkeiten bei der Umsetzung

Die Vorteile des Binnenmarktes kommen den Bürgern und Unternehmen nur dann zugute, wenn seine Vorschriften in der Praxis funktionieren. Gleichgültig, ob Lebensmittel, Versicherungen oder die Vorschriften für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz betroffen sind, die Nichteinhaltung des Unionsrechts in einem Mitgliedstaat kann weitreichende Folgen in einem anderen Mitgliedstaat haben. Eine Nichteinhaltung der Rechtsvorschriften kann das Vertrauen der Verbraucher in den Binnenmarkt untergraben. Sie

untergräbt auch die Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen. Die richtige Umsetzung, Anwendung und Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften sind daher Grundvoraussetzungen dafür, dass die erklärtermaßen angestrebte Vertiefung des Binnenmarktes Realität wird.

2.1 Umsetzung und Anwendung der Binnenmarktvorschriften

Die Mitgliedstaaten sind für die Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht zuständig. In den letzten 20 Jahren konnten gute Fortschritte bei der Umsetzung der Binnenmarktrichtlinien erzielt werden, wie ein deutlicher Rückgang des durchschnittlichen Umsetzungsdefizits (von 6,3 % im Jahr 1997 auf 0,9 % im Jahr 2017) zeigt. Die ordnungsgemäße Umsetzung aller Rechtsvorschriften, die in den letzten Jahren verabschiedet wurden, um den Binnenmarkt voranzubringen, stellt jedoch eine große gemeinsame Herausforderung für die unmittelbare Zukunft dar und erfordert das kontinuierliche Engagement aller Mitgliedstaaten.¹⁷ Die jüngsten Signale waren nicht immer ermutigend. So lag beispielsweise im Juni 2018 das Umsetzungsdefizit bei den 16 Richtlinien mit Umsetzungsterminen zwischen Dezember 2017 und Mai 2018 bei 25 %. Bei drei der bis April 2016 umzusetzenden Richtlinien über die Vergabe öffentlicher Aufträge musste die Kommission 58 Vertragsverletzungsverfahren gegen 21 Mitgliedstaaten einleiten, weil sie keine Umsetzungsmaßnahmen gemeldet hatten; drei dieser Verfahren sind noch immer nicht abgeschlossen.

In Fällen von Mindestharmonisierung der nationalen Vorschriften auf Unionsebene ist es durchaus legitim, wenn die Mitgliedstaaten über die in den Unionsvorschriften vorgesehenen Anforderungen hinausgehen. Dies darf jedoch nicht mit Überregulierung („Gold-plating“) verbunden sein, sodass die nationalen Maßnahmen zu unverhältnismäßigen Belastungen für Bürger und Unternehmen führen.¹⁸ Diese Gefahr wird am Beispiel der gegebenenfalls erforderlichen Integration der Datenschutz-Grundverordnung in die nationalen Rechtsordnungen deutlich: Dabei wurden in einem Mitgliedstaat bis zu 600 Seiten zusätzlicher Rechtsvorschriften verabschiedet. Im Jahr 2016 verpflichteten sich das Europäische Parlament, der Rat und die Europäische Kommission in der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung¹⁹, den Wortlaut der nationalen Umsetzungsmaßnahmen zu veröffentlichen und zu klären, welche Bestimmungen aus Richtlinien der Union stammen und welche darüber hinausgehen. Diese Transparenz allein kann schon dazu beitragen, dass zusätzliche Anforderungen verhältnismäßig und klar begründet bleiben. Die Kommission hat den Mitgliedstaaten ein Instrument zur Verfügung gestellt, mit dem sie mitteilen können, wie sie die Richtlinien der Union umgesetzt haben, das aber bisher nur von zwei Mitgliedstaaten in Bezug auf drei Richtlinien verwendet worden ist.

Die Behörden der Mitgliedstaaten sind auch für die Anwendung der Binnenmarktvorschriften zuständig. In den letzten Jahren hatte die mangelhafte Anwendung der Vorschriften in einigen Fällen erhebliche Auswirkungen. Infolgedessen wurde die Aufsicht auf Unionsebene verschärft.

Der Dieselgate-Skandal hat offenbart, dass es Schwächen bei der Durchsetzung der Unionsvorschriften über die Typgenehmigungsverfahren für Kraftfahrzeuge durch die

¹⁷ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 26. Mai 2016 zur Binnenmarktstrategie, 2015/2354 (INI); Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. Januar 2016 zur Strategie für einen digitalen Binnenmarkt, 2015/2147 (INI).

¹⁸ Siehe dazu auf Ebene der Mitgliedstaaten auch die französische Initiative zur Ermittlung und Beseitigung mehrerer Fälle von Überregulierung („gold-plating“) bei der Umsetzung von EU-Richtlinien (<https://ue.delegfrance.org/suppression-de-sur-transpositions>).

¹⁹ ABl. L 123 vom 12.5.2016, S. 1.

zuständigen Behörden auf der Ebene der Mitgliedstaaten gab und die Kommission über keinerlei rechtlichen Instrumente zur Behebung dieses Problems verfügte. Mit dem im Mai 2018 verabschiedeten neuen Typgenehmigungsrahmen wird die Anwendung der Unionsvorschriften wirksamer gestaltet und die Aufsicht durch die Union erheblich gestärkt.

Die Binnenmarktvorschriften sind häufig nur dann wirksam, wenn sie von unabhängigen Behörden auf nationaler Ebene überwacht werden, die dazu über ausreichend Personal und Ausrüstung verfügen müssen. Dies ist in Bereichen wie Wettbewerb, Marktüberwachung, Datenschutz, Energie, Verkehr, Telekommunikation oder Finanzdienstleistungen der Fall. Diese Stellen sind eine weitere Gewähr für die ordnungsgemäße Anwendung der Binnenmarktvorschriften, und die Kommission wird nach wie vor besonders darauf achten, dass sie richtig arbeiten können und angemessen ausgestattet sind. Konkret wird die Kommission ihre Unterstützung für den Aufbau von Verwaltungskapazitäten verstärken, beispielsweise durch die vorgeschlagenen Binnenmarkt- und Reformhilfeprogramme im Rahmen des nächsten Mehrjährigen Finanzrahmens.

Der Schutz der Verbraucher vor den betrügerischen Praktiken skrupelloser Unternehmen ist eine Aufgabe, für die die grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen Verwaltungen intensiviert werden muss. 2017 hat der Fund von Fipronil in Eiern gezeigt, dass die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Lebensmittelbetrug stark ausbaufähig ist. Grenzübergreifende Zusammenarbeit ist auch erforderlich, um Bürger und Unternehmen dabei zu unterstützen, ihre Freiheiten im Binnenmarkt zu nutzen, und um Konflikte zwischen Behörden zu lösen. Die Kommission hat mit ihrem Vorschlag für die Europäische Arbeitsbehörde²⁰ in diesem Bereich entscheidende Maßnahmen ergriffen. Damit will sie die Freizügigkeit der Arbeitnehmer erhöhen, insbesondere durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen nationalen Behörden und durch Mediation bei grenzüberschreitenden Konflikten.

Die Kommission weist darauf hin, dass Unabhängigkeit, Qualität und Effizienz des Justizsystems und die Achtung der Rechtsstaatlichkeit auf nationaler Ebene entscheidende Voraussetzungen dafür sind, das Vertrauen in den Binnenmarkt zu erhalten, wie das Justizbarometer²¹ zeigt. Die Verbesserung der nationalen Justizsysteme ist daher eine Priorität der Kommission, sei es im Rahmen des Europäischen Semesters (des jährlichen Zyklus der Europäischen Union für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik) oder im Rahmen der Unterstützung der Ausbildung und der Arbeit von Richtern, zum Beispiel über das Europäische Justizielle Netz. Die Kommission hat außerdem vorgeschlagen, die Bürger stärker zur Durchsetzung ihrer Rechte zu befähigen. Mit dem Paket für die Neugestaltung der Rahmenbedingungen für die Verbraucher²² können qualifizierte Einrichtungen rechtliche Schritte im Namen der Verbraucher einleiten. Im Falle seiner Verabschiedung würden kostengünstigere und wirksamere Mittel zur Verfügung stehen, um Rechtsverstöße zu unterbinden und zu beheben, die einer großen Zahl von Verbrauchern in der Union schaden. In Bereichen, in denen Verstöße gegen das Unionsrecht schwer zu ermitteln sind und dem öffentlichen Interesse schweren Schaden zufügen könnten, können Hinweisgeber eine entscheidende Rolle spielen, wie mehrere Skandale der letzten Zeit belegen. Der Vorschlag der Kommission, der sich mit dieser Frage befasst, wird dafür sorgen, dass sich Hinweisgeber bei der Meldung solcher Verstöße sicher fühlen können.²³

²⁰ COM(2018) 131.

²¹ COM(2018) 364.

²² COM(2018) 183.

²³ COM(2018) 218.

2.2 Durchsetzung auf Unionsebene

Als Hüterin der Verträge stellt die Kommission im Einklang mit dem in der Mitteilung „EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung“²⁴ dargelegten strategischen Ansatz vor allem durch Vertragsverletzungsverfahren, aber auch durch die Kontrolle staatlicher Beihilfen sicher, dass die Mitgliedstaaten die Vorschriften der Union einhalten. Die Union hat auch verschärfte Aufsichtsmechanismen eingerichtet, wie etwa die Europäischen Finanzaufsichtsbehörden im Bereich der Finanzdienstleistungen. Da Bedrohungen von Finanzstabilität und Anlegerschutz nicht an den Grenzen haltmachen, hat die Kommission Vorschläge²⁵ vorgelegt, mit denen gewährleistet werden soll, dass die Finanzaufsicht durch diese Behörden auch im Bereich Geldwäsche verschärft und stärker integriert wird. Gemäß ihrem Ziel, „in großen Fragen Größe und Ehrgeiz [zu zeigen] und in kleinen Fragen Zurückhaltung und Bescheidenheit [zu üben]“, hat die Kommission außerdem beschlossen, den Schwerpunkt der Beihilfekontrollen und Vertragsverletzungsverfahren noch stärker auf jene Maßnahmen zu legen, die erhebliche Folgen für den Binnenmarkt haben, beispielsweise bei staatlichen Beihilfen im Bereich der Unternehmensbesteuerung.²⁶

Unternehmen können das Funktionieren des Binnenmarkts auch dadurch behindern, dass sie Hindernisse für Handel, Investitionen oder Unternehmertum errichten. Wenn sie rechtswidrige Absprachen treffen, um den Wettbewerb zu umgehen, oder wenn marktbeherrschende Akteure Wettbewerber am Zugang zu ihren Märkten hindern, verteuert dies die Preise und verringert die Auswahl für die Verbraucher. Und dies schadet auch den Unternehmen, die Opfer solcher Praktiken werden. In diesen Fällen wird die Kommission weiterhin eingreifen, um die Verbraucher im Binnenmarkt zu schützen, und sie wird die Maßnahmen der nationalen Wettbewerbsbehörden ergänzen, die für grenzüberschreitende Fälle weniger gut gerüstet sind. Zudem gilt es, das Entstehen neuer Hindernisse in gut funktionierenden Teilmärkten des Binnenmarkts zu vermeiden.

Um Hindernisse für den Binnenmarkt zu ermitteln, die von Unternehmen geschaffen wurden, hat die Kommission eine groß angelegte Sektoruntersuchung des elektronischen Handels durchgeführt. Daraufhin konzentriert sich die Kommission bei der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts auf vertragliche Beschränkungen, die den grenzüberschreitenden elektronischen Handel behindern. Die Kommission verhängte im Juli 2018 Geldbußen gegen vier Unternehmen, weil sie die Freiheit ihrer Einzelhändler einschränkten, die Weiterverkaufspreise für Elektronikprodukte selbst festzulegen und die Länder zu bestimmen, in denen sie ihre Waren online verkaufen.

3. Das volle Potenzial des Binnenmarkts erschließen

Um einen nachhaltig höheren Wachstumspfad einzuschlagen, muss die Union dringend die Voraussetzungen für das Produktivitätswachstum verbessern. Wie die Kommission in ihrem Jahreswachstumsbericht dargelegt hat, sind effizient funktionierende Märkte in Verbindung mit Innovation und Verbreitung von Technologie ein wichtiger Motor für Produktivitätssteigerungen. Der Binnenmarkt ist überdies einer der Grundpfeiler der Wirtschafts- und Währungsunion und von der Binnenmarktintegration hängt wiederum deren Stabilität entscheidend ab. Gleichzeitig fördert der Euro den grenzüberschreitenden Handel und erleichtert es erheblich, Größenvorteile zu nutzen.

²⁴ C(2016) 8600.

²⁵ COM(2017) 536, COM(2018) 645.

²⁶ 2017/C 18/02.

In vielen Bereichen muss das volle Potenzial des Binnenmarkts als Faktor für Wachstum, Beschäftigung und internationale Wettbewerbsfähigkeit erst noch erschlossen werden. Beispiele dafür sind die Digitalisierung und das Entstehen neuer Technologien, bei denen das Hauptproblem die Entscheidung ist, was, ob überhaupt, wann und wie reguliert werden soll, sowie die Kreislaufwirtschaft, für die ein Rechtsrahmen geschaffen werden muss, der eine größere Nachhaltigkeit der Wirtschaftstätigkeiten mit der Schaffung von Arbeitsplätzen, mehr Innovation und Wachstum verbindet. In beiden Fällen müssen wir für ein europäisches Lösungskonzept sorgen, damit eine Fragmentierung des Binnenmarkts infolge einer Vielzahl nationaler Ansätze vermieden wird. Zusätzliches großes Potenzial besteht auch in den Bereichen Dienstleistungen, Produkte, Steuern und Netzindustrien, wo das Engagement zugunsten weiterer wirtschaftlicher Integrationsschritte mehr politisches Kapital erfordert als bisher. Die externen Effekte einer weiteren Integration des Binnenmarkts sollten in einer immer instabileren Welt nicht unterschätzt werden, da sie die Union für internationale Handelspartner noch attraktiver macht und ihr auf internationaler Ebene zusätzliches Gewicht verleihen wird.

Damit der Binnenmarkt ordnungsgemäß funktionieren kann, müssen die Regeln klar, fair und zweckmäßig sein. Wie bisher wird die Kommission auch weiterhin die bestehenden Vorschriften regelmäßig bewerten und bei der Ausarbeitung neuer Maßnahmen öffentliche Konsultationen und umfassende Folgenabschätzungen durchführen, damit der Rechtsrahmen seinen Zweck erfüllt, ohne dabei unnötige Kosten zu verursachen. Zudem ist der Rechtsrahmen auch dank des Innovationsgrundsatzes zukunftssicher. Die Kommission arbeitet weiter an der Entwicklung von Überwachungsinstrumenten und an Evaluierungen sowohl der Vorteile und Hindernisse im Binnenmarkt als auch der Auswirkungen der EU-Rechtsvorschriften auf den Binnenmarkt, wobei sie von den Erfahrungen der Nutzer, Verbraucher und Unternehmen ausgeht.

3.1 Vom klassischen Ladentisch bis zur digitalen Wirtschaft

Digitale Technologien sind inzwischen unverzichtbarer Bestandteil des Binnenmarkts, und zwar in einem solchen Ausmaß, dass die Unterscheidung zwischen dem herkömmlichen über stationäre Verkaufsstellen funktionierenden Binnenmarkt und dem „digitalen“ Binnenmarkt obsolet geworden ist. Die Digitalisierung von Unternehmen – auch herkömmlicher Industriezweige – und Verwaltungsbehörden ist von entscheidender Bedeutung; die Regeln für den Binnenmarkt müssen so konzipiert und aktualisiert werden, dass Innovationen und die Verbreitung neuer Technologien das Produktivitätswachstum in jedem Fall vorantreiben.²⁷ Auf diese Weise wird der Binnenmarkt innovative Unternehmen auch weiterhin fördern. Ferner wird so sichergestellt, dass Start-up-Unternehmen in der Union erfolgreich expandieren können. Dies ist insbesondere für den elektronischen Handel, entsprechende Plattformen, im FinTech-Bereich²⁸ und für die kollaborative Wirtschaft von Bedeutung.

Digitale Technologien können Unternehmen in die Lage versetzen, Produkte und Dienstleistungen direkt in die Wohnungen von mehr als 512 Millionen Verbrauchern in der Union zu verkaufen. Im Jahr 2017 tätigten 33 % der europäischen Verbraucher und 18 % der

²⁷ Mario Draghi, „Economic and Monetary Union: past and present“, Rede vom 19. September 2018 in Berlin; <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2018/html/ecb.sp180919.en.html>.

²⁸ Im Jahr 2018 legte die Kommission ihren FinTech-Aktionsplan (COM(2018) 109) vor; damit soll sichergestellt werden, dass sich der Finanzsektor der Union die Vorteile der Digitalisierung und der technologischen Innovationen zunutze machen kann und dadurch Unternehmen und Kunden innovative und leicht zugängliche Finanzdienstleistungen bereitstellt.

europäischen Unternehmen Käufe und Verkäufe grenzüberschreitend im Internet.²⁹ Von Mitgliedstaaten oder Unternehmen errichtete neue Hindernisse bremsen jedoch das Wachstum des elektronischen Handels, beeinträchtigen den grenzüberschreitenden Handel und müssen daher auf Unionsebene angegangen werden. Neuere Untersuchungen der Kommission kamen unter anderem zu dem wichtigen Ergebnis, dass auf fast 40 % der Websites keine Kunden aus anderen Mitgliedstaaten Verkäufe online abschließen konnten.³⁰

Im Rahmen der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt hat die Kommission eine Reihe von Initiativen vorgeschlagen, um die größten Hindernisse für den elektronischen Handel zu beseitigen. Einige dieser Initiativen wurden bereits angenommen, so die zum Geoblocking³¹, zu grenzüberschreitenden Paketzustelldiensten³², zur Mehrwertsteuer auf elektronischen Handel³³ und zur Zusammenarbeit für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze³⁴. Die Geoblocking-Verordnung, die ab dem 3. Dezember 2018 gilt, verbietet diskriminierende Praktiken aufgrund der Staatsangehörigkeit, des Wohnsitzes oder des Ortes der Niederlassung. Die noch in Verhandlungen befindlichen Vorschläge bezüglich der Aktualisierung vertragsrechtlicher Aspekte des digitalen Handels³⁵ würden den Verbrauchern die Gewähr bieten, dass sie beim Erwerb digitaler Güter in ihrem Heimatstaat oder im Ausland denselben Schutz wie beim Kauf herkömmlicher Waren genießen.

Online-Plattformen sind zu wichtigen Akteuren im Binnenmarkt geworden, sodass mehr als eine Million Unternehmen Kunden in der gesamten Union erreichen können. Das Innovationspotenzial von Online-Plattformen wird jedoch durch mangelndes Vertrauen sowie durch die Zunahme nationaler Vorschriften beeinträchtigt. Für Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen sind Maßnahmen auf Unionsebene erforderlich, um einen fairen, transparenten und vertrauenswürdigen Online-Handel und den Wettbewerb zu gewährleisten. Die Kommission hat im April 2018 einen Vorschlag³⁶ für neue, harmonisierte Regeln für Verfahren von Plattformen für gewerbliche Nutzer vorgelegt. Das Urheberrecht sowie die Steuervorschriften müssen ebenfalls an das digitale Zeitalter angepasst werden, und die Kommission hat entsprechende Vorschläge³⁷ unterbreitet.

Die im Entstehen begriffene kollaborative Wirtschaft bietet Chancen für Bürger und Unternehmen gleichermaßen. Mehr als 400 000 Bürgerinnen und Bürger üben bereits wirtschaftliche Tätigkeiten in diesem Kontext aus, z. B. in den Bereichen Verkehr, Hotel- und Beherbergungsgewerbe sowie Finanzen. Damit die Geschäftsmodelle, die sich auf die kollaborative Wirtschaft stützen, ihr Potenzial³⁸ voll entfalten und die entsprechenden Unternehmen ungehindert wachsen können, ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten nicht unkoordiniert Regulierungsmaßnahmen erlassen, beispielsweise bei der Abgrenzung zwischen Erwerbstätigkeit und „Peer-to-Peer“-Dienstleistungen. Zwischen dem Schutz der Arbeitnehmer und der Flexibilität des Arbeitsmarkts muss, wie im kürzlich

²⁹ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/E-commerce_statistics_for_individuals;

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/E-commerce_statistics.

³⁰ SWD(2017) 229; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/geoblocking-final-report_en.pdf.

³¹ Verordnung (EU) 2018/302.

³² Verordnung (EU) 2018/644.

³³ Richtlinie (EU) 2017/2455.

³⁴ Verordnung (EU) 2017/2394.

³⁵ COM(2015) 634; COM(2015) 635.

³⁶ COM(2018) 238.

³⁷ COM(2016) 594; COM(2016) 593; COM(2018) 147; COM(2018) 148; COM(2018) 329.

³⁸ Fast jeder fünfte Bürger gibt an, entweder Dienste über Plattformen angeboten zu haben oder sich vorstellen zu können, Dienste über Plattformen anzubieten; siehe Flash Eurobarometer 467/2018, „The Use of the Collaborative Economy“.

vorgelegten Vorschlag der Kommission über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen in der Union³⁹ angestrebt, ein guter Ausgleich/Kompromiss gefunden werden. Dieser Vorschlag gehört zur Einführung der europäischen Säule sozialer Rechte, für die das Europäische Parlament und der Rat bei den Verhandlungen über die verschiedenen Gesetzesinitiativen bis März 2019 weiter vorankommen müssen, damit diese Säule wirksam wird.

3.2 Die Chancen der europäischen Datenwirtschaft maximieren

Eine florierende digitale Wirtschaft erfordert ein Datenökosystem, das auf drei Grundpfeilern fußt: Vertrauen, Datenverfügbarkeit und Kapazitäten/Infrastruktur. Der Binnenmarkt ist die richtige Ebene, um ein solches Ökosystem aufzubauen. Die rasche Entwicklung und Einführung europäischer und gegebenenfalls internationaler Vorschriften und Normen zur Gewährleistung der Marktharmonisierung und der Interoperabilität digitaler Produkte und Dienstleistungen wurden als vorrangig eingestuft.

Die Datenschutz-Grundverordnung ist eine wesentliche Voraussetzung zur Gewährleistung des Vertrauens in den Binnenmarkt für personenbezogene Daten. In diesem Rechtsakt sind grundlegende Rechte und Werte der europäischen Politik für den digitalen Bereich verankert und es wird darin ein neuer globaler Standard festgelegt. Aufgrund der Verordnung können die Bürgerinnen und Bürger besser kontrollieren, wie ihre personenbezogenen Daten von Unternehmen verarbeitet werden, einschließlich ihres Rechts auf Vergessenwerden. Gleichzeitig stellt die Verordnung ein einheitliches Regelwerk für Unternehmen in der gesamten Union dar.

Die vorgeschlagene Verordnung über die Achtung des Privatlebens und den Schutz personenbezogener Daten in der elektronischen Kommunikation⁴⁰ wird die Datenschutz-Grundverordnung ergänzen, indem ein einheitliches Regelwerk geschaffen wird, das bei allen elektronischen Kommunikationsdiensten ein hohes Datenschutzniveau gewährleistet. Das Vertrauen in das europäische Datenökosystem und dessen Widerstandsfähigkeit werden auch durch Maßnahmen zur Förderung eines Binnenmarkts für Cybersicherheit gefördert, wie er in der Cybersicherheitsstrategie⁴¹ dargelegt ist.

Der Zugang zu Daten ist für die Datenwirtschaft von entscheidender Bedeutung. Wird die Verordnung über den freien Verkehr nicht personenbezogener Daten⁴² angenommen, werden Hindernisse für einen solchen freien Verkehr rechtswidrig, was die grenzüberschreitende Geschäftstätigkeit von Unternehmen in der Datenwirtschaft der Union erleichtert. Die Annahme der überarbeiteten Richtlinie über Informationen des öffentlichen Sektors⁴³ wird ebenfalls dazu beitragen, dass Unternehmen und Innovatoren mehr hochwertige Daten zur Verfügung stehen. Um die zur effizienten Datennutzung erforderlichen Instrumente zu schaffen, muss die Union ihre Kapazitäten in den Sektoren künstliche Intelligenz, Hochleistungsrechnen und Quantentechnologien ausbauen. Im Bereich der künstlichen Intelligenz wird bereits an einem koordinierten Plan zur Ermittlung und Mobilisierung der erforderlichen Investitionen sowie an ethischen Leitlinien für die Entwicklung und Nutzung dieser Technologien bei der Interaktion mit Menschen gearbeitet.

³⁹ COM(2017) 797.

⁴⁰ COM(2017) 10.

⁴¹ JOIN(2017) 450.

⁴² COM(2017) 495.

⁴³ COM(2018) 234.

3.3 Berücksichtigung der neuen Präferenzen von Verbrauchern und Investoren in einer Kreislaufwirtschaft und einem nachhaltigen Finanzwesen

Die Verbraucher wählen zunehmend Produkte und Dienstleistungen, die nachhaltig entwickelt wurden und auch so funktionieren. Dieser Trend muss unterstützt werden, da er zu einer stärker kreislaforientierten und kohlenstoffarmen Wirtschaft beiträgt und neue Geschäftsmöglichkeiten eröffnet. Allerdings kann die Zunahme einschlägiger Initiativen auf nationaler oder lokaler Ebene zu einer Fragmentierung führen und letztlich das Erreichen dieser Ziele behindern. Maßnahmen auf Unionsebene führen dazu, dass der Binnenmarkt günstige Bedingungen für Investitionen und Innovation gewährleisten kann. Gleichzeitig können so die Ziele in den Bereichen Klima, öffentliche Gesundheit und Nachhaltigkeit besser erreicht werden.⁴⁴

Die Kreislaufwirtschaft, bei der der Wert von Produkten, Materialien und Ressourcen so lange wie möglich erhalten bleibt und das Abfallaufkommen so gering wie möglich gehalten wird, muss ein wesentliches Merkmal des Binnenmarkts werden. Mit ihrem Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft⁴⁵ hat die Kommission eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um die Kreislaufwirtschaft in der gesamten Wertschöpfungskette – vom Entwurf über die Produktion bis hin zum Verbrauch, zur Reparatur und Wiederaufarbeitung, zur Abfallbewirtschaftung und zu Sekundärrohstoffen, die in die Wirtschaft zurückgeführt werden – zu unterstützen. Dieser Ansatz wird bereits bei Kunststoffen angewandt, wo das Potenzial für das Recycling von Abfällen noch weitgehend ungenutzt bleibt. Bis 2030 sollen alle Kunststoffverpackungen kosteneffizient recycelt werden können. Ferner schlug die Kommission gemeinsame Regeln für das Verbot von Einwegkunststoffen vor, und regte an, die Fragmentierung des Marktes zu verhindern, die durch unterschiedliche nationale Vorschriften entstanden sein könnte.

Die Schaffung eines Binnenmarkts für Kapital könnte die Union bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris⁴⁶ unterstützen. Damit privates Kapital in nachhaltige Projekte fließen kann, brauchen die Finanzakteure gleiche Wettbewerbsbedingungen. Um der wachsenden Nachfrage gerecht zu werden, hat die Kommission einen Aktionsplan zur Finanzierung nachhaltigen Wachstums⁴⁷ vorgelegt und Regeln vorgeschlagen, mit denen ein gemeinsames Verständnis bezüglich nachhaltiger Finanzprodukte und die für deren Entwicklung erforderliche Transparenz geschaffen werden sollen⁴⁸. Zur Festlegung einer Vision für die langfristige Reduktion von Treibhausgasemissionen in der Union legt die Kommission in Kürze eine Strategie vor, in der die Ziele des Pariser Klimaschutzübereinkommens aufgegriffen werden. Darüber hinaus präsentiert sie demnächst ein Reflexionspapier über den Weg zu einem nachhaltigen Europa bis 2030, wie er sich aus den Zielen der Vereinten Nationen für eine nachhaltige Entwicklung ergibt.

3.4 Fortbestehende Herausforderungen auf den Märkten für Produkte und Dienstleistungen

Der Binnenmarkt ist ein wirksames Instrument zur Verbreitung von Innovationen und neuen Technologien, die den europäischen Volkswirtschaften zu mehr Produktivität verhelfen und sozialen Fortschritt für die Bürger schaffen. Schätzungen zufolge könnten durch weitere

⁴⁴ Siehe beispielsweise COM(2013) 196.

⁴⁵ COM(2015) 614.

⁴⁶ Übereinkommen vom 12. Dezember 2015 im Rahmen des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC).

⁴⁷ COM(2018) 097.

⁴⁸ COM(2018) 353, COM(2018) 354 und COM(2018) 355.

Reformen zur Verbesserung der Funktionsweise des Binnenmarkts für Industrieerzeugnisse, der an sich bereits ein Erfolg ist, bis zu 183 Mrd. EUR pro Jahr generiert werden.⁴⁹ Die größten Vorteile ergäben sich jedoch aus der weiteren Integration der Dienstleistungen und insbesondere der Unternehmensdienstleistungen, nicht zuletzt aufgrund der zunehmenden Verschmelzung von Fertigungs- und Dienstleistungsaktivitäten z. B. in der Datenwirtschaft. Der mögliche Gewinn in diesem Bereich wurde auf bis zu 338 Mrd. EUR pro Jahr geschätzt.⁵⁰ Ebenso wie die Themen Besteuerung und soziale Rechte stellen die Dienstleistungen einen Bereich dar, in dem die breiteste Lücke zwischen wohlklingender Rhetorik zur Integration des Binnenmarkts und der Umsetzung der notwendigen Maßnahmen klafft.⁵¹

Der Handel mit Waren, die dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung unterliegen, weil es für sie keine harmonisierten Unionsvorschriften gibt, bleibt deutlich hinter dem Handel mit Produkten zurück, für die solche Regeln gelten (35 % gegenüber 55 % beim Inlandsverbrauch).⁵² Um dieser Herausforderung zu begegnen, schlug die Kommission 2017 das Binnenmarkt-Paket für Waren⁵³ vor, das es Unternehmen erleichtern soll, ihre Produkte in anderen Mitgliedstaaten zu vermarkten und nachzuweisen, dass sie die Rechtsvorschriften ihres Herkunftslandes einhalten.

Die Normung hat bei der Entwicklung des Binnenmarkts eine wichtige Rolle gespielt, weil sie den marktbasieren Wettbewerb unterstützt und dazu beiträgt, Interoperabilität bei Produkten und Dienstleistungen zu gewährleisten. Produkten, die auf Unionsebene gebilligten freiwilligen harmonisierten Normen entsprechen, kommt eine Konformitätsvermutung zugute; sie dürfen daher im Binnenmarkt ungehindert vertrieben werden. Dies hat sich beispielsweise im Maschinenbau und bei den Informationstechnologien als äußerst vorteilhaft erwiesen. Zwar entwickeln die europäischen Normungsorganisationen harmonisierte Normen, diese werden jedoch auf Initiative und unter der Leitung und Aufsicht der Kommission erstellt, die letztlich dafür zuständig ist, worauf der Gerichtshof der Europäischen Union 2016 hingewiesen hat⁵⁴. Das derzeitige System funktioniert; die Kommission räumt aber ein, dass weitere Verbesserungen erforderlich sind, und legt deshalb zusammen mit dieser Mitteilung einen Aktionsplan vor, damit die Entwicklung harmonisierter Normen rascher, effizienter und transparenter vonstatten geht.⁵⁵

Die Europäische Union ist eine Dienstleistungswirtschaft (darauf entfallen 70 % des Bruttoinlandsprodukts der Union), der grenzüberschreitende Handel betrifft jedoch hauptsächlich Waren. Nur 20 % der Dienstleistungen werden grenzüberschreitend auf dem Markt bereitgestellt, das entspricht lediglich 5 % des Bruttoinlandsprodukts der Union.⁵⁶ Große Teile der Dienstleistungswirtschaft, insbesondere die Unternehmensdienstleistungen und die netzgebundenen Wirtschaftszweige, nutzen den Binnenmarkt nicht. Was die unternehmensbezogenen Dienstleistungen (11 % des Bruttoinlandsprodukts der Union)

⁴⁹ Zuordnung der Kosten des Nicht-Europas, 2014-19, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS_Mapping_the_Cost_of_Non-Europe-June%202014.pdf.

⁵⁰ Zuordnung der Kosten des Nicht-Europas, 2014-19, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments.

⁵¹ Siehe dazu auch Copenhagen Economics report, Making EU Trade in services work for all, November 2018.

⁵² SWD(2017) 475.

⁵³ COM(2017) 787.

⁵⁴ Rechtssache C-613/14, James Elliott Construction, ECLI:EU:C:2016:821.

⁵⁵ COM(2018) 764.

⁵⁶ Mario Draghi, „Economic and Monetary Union: past and present“, Rede vom 19. September 2018 in Berlin; <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2018/html/ecb.sp180919.en.html>.

angeht, so kaufen europäische Firmen selten Dienstleistungen ausländischer Wirtschaftsprüfer oder Steuerberater ein. Unternehmensdienstleistungen sind nur ein Beispiel für Dienstleistungen, die für das verarbeitende Gewerbe immer wichtiger werden: Rund 80 % der Ergebnisse aus Dienstleistungen in den Bereichen Recht, Rechnungslegung, Ingenieurwesen und Architektur werden tatsächlich als Vorleistungen für andere Sektoren, einschließlich Produktionstätigkeiten, verwendet. Auch die für den Einzelhandel bestehenden Beschränkungen wirken sich auf andere Branchen aus, insbesondere auf vorgelagerte Akteure in der Produktion.⁵⁷

Angesichts des zunehmenden Wettbewerbs auf den globalen Märkten für verarbeitete Erzeugnisse beruht der Wettbewerbsvorteil der Union immer mehr auf dem Input an Dienstleistungen und der Dienstleistungskomponente der Wertschöpfungskette insgesamt. Eine Belebung des Markts für die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen in der Union ist daher ein Schlüsselement für die künftige Wettbewerbsfähigkeit der Unionsindustrie. Die in zahlreichen Dienstleistungsbranchen bestehende Vielfalt der rechtlichen und regulatorischen Anforderungen auf nationaler Ebene erklärt zum Teil das geringere Maß an grenzüberschreitender Tätigkeit. Diese Anforderungen, bei denen es um Aspekte wie Rechtsform und Beteiligung am Gesellschaftsvermögen, Verbot multidisziplinärer Tätigkeiten und Werbung geht, bestehen insbesondere bei den stark reglementierten freiberuflichen Dienstleistungen. Zur Vermeidung von Missbrauch oder unverhältnismäßigen Anforderungen sieht ein kürzlich angenommener Vorschlag der Kommission vor, dass die Mitgliedstaaten vor der Annahme neuer Vorschriften für reglementierte Berufe Verhältnismäßigkeitsprüfungen durchführen müssen.⁵⁸ Darüber hinaus hat die Kommission vorgeschlagen, dass die Mitgliedstaaten ihre Entwürfe für Rechtsvorschriften im Bereich der Dienstleistungen notifizieren⁵⁹, damit die Kommission prüfen kann, ob diese die Rechtsvorschriften der Union einhalten, bevor sie erlassen werden. Über diesen Vorschlag müssen die Legislativorgane noch befinden. Es handelt sich hier um ein aktuelles Beispiel dafür, dass der politische Wille zum Erlass der erforderlichen Maßnahmen hinter dem Wunsch, den Binnenmarkt voranzubringen, zurückbleibt.

Ferner hat die Kommission vorgeschlagen, die Bestimmungen über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit zu aktualisieren⁶⁰, um den Schutz der sozialen Rechte von Grenzgängern weiter zu fördern und zwecks Betrugsbekämpfung bessere Kontrollen durch die nationalen Behörden zu ermöglichen. Die neue Europäische Arbeitsbehörde wird ebenfalls dazu beitragen, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in diesem Bereich zu stärken und sicherzustellen, dass sie Zugang zu geeigneten Informationen über die Arbeitskräftemobilität haben.

Wirtschaftszweige, in denen die Rechte des geistigen Eigentums eine große Rolle spielen, machen einen bedeutenden Teil der europäischen Wirtschaft aus (39 % des Bruttoinlandsprodukts der Union und 35 % der Arbeitsplätze in der Union). Zu den jüngsten Fortschritten in diesem Bereich zählt die Annahme der überarbeiteten Markenrichtlinie⁶¹ im Jahr 2015, mit der die bestehenden, äußerst erfolgreichen europäischen Errungenschaften auf diesem Gebiet weiter dem neuesten Stand angepasst werden. Ganz ausschöpfen lassen sich die Vorteile eines Einheitspatentsystems jedoch erst nach dem Inkrafttreten des noch ausstehenden Übereinkommens über ein Einheitliches Patentgericht.

⁵⁷ COM(2018) 219.

⁵⁸ Richtlinie (EU) 2018/958.

⁵⁹ COM(2016) 821.

⁶⁰ COM(2016) 815.

⁶¹ Richtlinie (EU) 2015/2436.

3.5 Anstehende Herausforderungen für die netzgebundenen Wirtschaftszweige

In regulierten netzgebundenen Wirtschaftszweigen kommen Verbrauchern und Unternehmen die Vorteile des Wettbewerbs nicht in vollem Umfang zugute. Bei der Integration des Energiebinnenmarkts, in dem Energie mit immer weniger Einschränkungen grenzüberschreitend gehandelt wird, wurden gute Fortschritte erzielt. Der deutliche Rückgang der Großhandelspreise für Strom, der sich von 2008 bis 2017 auf rund 40 % belief, spiegelt sich jedoch nicht in vollem Umfang in den Verbraucherpreisen wider, die in diesem Zeitraum im Durchschnitt um lediglich 13 % gesunken sind. Dies ist zum Teil auf die Marktmacht der etablierten Betreiber und teilweise auf Hindernisse für den Markteintritt neuer Wettbewerber – beispielsweise regulierte Preise – zurückzuführen. Der Vorschlag zur Umgestaltung des Energiemarktes im Rahmen des Pakets „Saubere Energie für alle Europäer“⁶² zielt darauf ab, den Wettbewerb zu fördern, indem gleiche Wettbewerbsbedingungen für die verschiedenen Stromerzeugungstechnologien geschaffen und die Verbraucher in die Lage versetzt werden, am Strommarkt eine aktive Rolle zu spielen. Dieses Paket wird auch dazu beitragen, die Märkte für Strom, Wärme und Verkehr mittels der Nutzung digitaler Technologien zu integrieren; dadurch wird der Wettbewerb erhöht und ein Beitrag zur Verwirklichung der Dekarbonisierungsziele geleistet.

Im Bereich Verkehr und Mobilität bestehen nach wie vor zahlreiche Hindernisse, und neue Wettbewerber sehen sich häufig mit ungerechtfertigten Zugangsbeschränkungen bei inländischen Schienen- und Straßenverkehrsdienstleistungen konfrontiert. Die Fragmentierung des Verkehrsmarktes und Lücken in den Sozialvorschriften betreffen hauptsächlich den Straßenverkehr. Gleichzeitig verhindert die unzureichende Interoperabilität aufgrund der unterschiedlichen nationalen Anforderungen, dass der Wettbewerb im Schienengüterverkehr und bei den internationalen Schienenverkehrsdiensten voll zum Tragen kommt. Die Umsetzung des vierten Eisenbahnpakets wird die Interoperabilität verbessern und die inländischen Eisenbahnmärkte (für Personenverkehr) öffnen, während die Annahme der im Rahmen der drei Mobilitätspakete von 2017 und 2018 vorgeschlagenen Rechtsakte wesentlich zur Schaffung des einheitlichen europäischen Verkehrsraums beitragen wird.⁶³

Die Einführung von 4G-Netzen in Europa kommt wegen unterschiedlicher nationaler Vorschriften und Konzepte für die Zuweisung von Frequenzbändern nur schleppend voran. Durch die vor Kurzem erfolgte Annahme des 5G-Aktionsplans⁶⁴ und des europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation⁶⁵, einschließlich neuer Regeln für die Frequenzverwaltung, ist sichergestellt, dass die Frequenzbänder für neue 5G-Dienste bis 2020 in der gesamten Union unter denselben technischen Bedingungen genutzt werden können. Dies wird die Einführung von 5G-Netzen unterstützen und darüber hinaus Anreize zur Entwicklung von Hochleistungs-Fest- und Mobilfunknetzen bieten, die für die Datenwirtschaft, künstliche Intelligenz und die Digitalisierung unserer Wirtschaft und Gesellschaft von entscheidender Bedeutung sind.

3.6 Auf dem Weg zu stärker integrierten Kapitalmärkten und einer voll entwickelten Bankenunion

Die europäischen Verbraucher und Unternehmen profitieren noch immer nicht von den erweiterten Möglichkeiten, der Effizienz und der Sicherheit, die vollständig integrierte

⁶² COM(2016) 860.

⁶³ KOM(2011) 144.

⁶⁴ COM(2016) 588.

⁶⁵ COM(2016) 590.

Kapitalmärkte und eine echte Bankenunion bieten würden. Durch die Einführung des Euro gewann die Integration der Finanzmärkte in der Union weiter an Bedeutung. In zahlreichen Mitgliedstaaten wirkte sich die Finanzkrise gravierend auf die Kreditvergabe der Banken aus, was dazu führte, dass den Unternehmen weniger Kredite zur Verfügung standen, und schwerwiegende Störungen in der Realwirtschaft verursachte. Die grenzüberschreitende Kreditvergabe und alternative Finanzierungsquellen sind in Europa nach wie vor unterentwickelt. In Europa gibt es nur 26 als „Einhorn“ eingestufte Start-up-Unternehmen, also solche, die einen Wert von mehr als 1 Mrd. EUR aufweisen, gegenüber 106 in den Vereinigten Staaten und 59 in China. Um private und öffentliche Investitionen in die Wirtschaft zu stimulieren, ist es wichtig, die Anstrengungen zur Ermittlung und Beseitigung bestehender Hindernisse auf Ebene der Union und der Mitgliedstaaten zu intensivieren, wie in der heute von der Kommission angenommenen Mitteilung „Investitionsoffensive für Europa – Bestandsaufnahme und nächste Schritte“⁶⁶ dargelegt.

Die Diversifizierung der Finanzierungsquellen für Unternehmen der Union gehört zu den mit der Kapitalmarktunion angestrebten Prioritäten. Die Kommission hat Vorschläge unterbreitet, damit neue Investoren angezogen werden (beispielsweise zum Crowdfunding). Ferner sollen sich nach den Vorschlägen die Kapazitäten der Banken für die Kreditvergabe durch Vorschriften erhöhen, die Verbriefungen vereinfachen, transparenter machen und standardisieren, und Hindernisse für grenzüberschreitende Investitionen sollen beseitigt werden. Verbesserte Regeln zum Schutz von Verbrauchern und Investoren sind entscheidend, wenn das Vertrauen und die Stabilität entstehen sollen, die für mehr grenzüberschreitende Aktivitäten der Banken erforderlich sind. Der Kommissionsvorschlag für ein europaweites privates Altersvorsorgeprodukt⁶⁷ eröffnet den Bürgerinnen und Bürgern mehr Möglichkeiten, auch grenzüberschreitend für den Ruhestand zu sparen. Die Mitgliedstaaten sollten dabei den europaweiten Charakter zum Wohle aller Unionsbürger wahren und dafür sorgen, dass divergierende Steuervorschriften und komplexe Strukturen die Einführung dieses Produkts nicht verhindern werden. Dies ist eines der wichtigsten Ziele der Bankenunion, zusammen mit dem Vorhaben, die europäischen Bankensysteme weiter zu integrieren und die Verbindungen zwischen Banken und Regierungen zu kappen. Seit 2012 sind zwei Säulen der Bankenunion eingeführt worden: ein einheitlicher Aufsichtsmechanismus und ein einheitlicher Abwicklungsmechanismus, der über einen eigenen, von den Banken finanzierten einheitlichen Abwicklungsfonds verfügt. An der Herstellung der Einsatzfähigkeit der gemeinsamen Letztsicherung für den einheitlichen Abwicklungsfonds, die vom Europäischen Stabilitätsmechanismus bereitgestellt werden wird, wird derzeit noch gearbeitet. Darüber hinaus hat die Kommission einen Vorschlag für ein europäisches Einlagensicherungssystem⁶⁸ vorgelegt, mit dem im gesamten Euro-Währungsgebiet das gleiche Schutzniveau für Einleger geboten werden soll. Die Banken- und die Kapitalmarktunion sind nunmehr dringend zu vollenden.

⁶⁶ COM(2018) 771.

⁶⁷ COM(2017) 343.

⁶⁸ COM(2015) 586.

WER PROFITIERT VON DER KAPITALMARKTUNION?



Quelle: Europäische Kommission

3.7 Verwaltungsaufwand verringern und Steuerehrlichkeit erleichtern

Administrative und regulatorische Hindernisse halten kleine Unternehmen weiterhin davon ab, ins Ausland zu expandieren. Aus einer vor Kurzem durchgeführten Umfrage⁶⁹ geht hervor, dass Unternehmen bei grenzüberschreitenden Aktivitäten eher wegen der Komplexität der Verwaltung (83 %) als wegen Sprachbarrieren (45 %) besorgt sind. Die Kosten für die Erfüllung unterschiedlicher nationaler Anforderungen und Verfahren können für Bürger, kleine und mittlere Unternehmen sowie Start-ups unerschwinglich werden.

Auf Unionsebene ist praktische Unterstützung vorhanden und wird ausgebaut. Dazu gehören beispielsweise das Portal „Ihr Europa – Unternehmen“ und das Enterprise Europe Network. Die kürzlich verabschiedete Verordnung über das zentrale digitale Zugangstor wird Bürgern und Unternehmen den Zugang zu Online-Informationen über ihre Rechte im Binnenmarkt weiter erleichtern. Gemeinsame Vorschriften für die elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste bieten sichere und transparente Werkzeuge für Bürger und Unternehmen, um mit öffentlichen Verwaltungen und der Privatwirtschaft auf elektronischem Weg zu interagieren. Im Rahmen des Gesellschaftsrechtspakets⁷⁰ hat die Kommission auch neue Vorschriften vorgeschlagen, um klare und harmonisierte gemeinsame Verfahren festzulegen, wie ein Unternehmen von einem Mitgliedstaat in einen anderen ziehen und über Grenzen hinweg fusionieren oder sich aufteilen kann. Gleichzeitig werden strenge Schutzvorkehrungen gegen Missbrauch vorgesehen. Die Unternehmen werden auch in der Lage sein, sich registrieren zu lassen, neue Niederlassungen einzurichten oder Dokumente für das Unternehmensregister online zu stellen.

Der digitale Wandel hat das Potenzial, den Verwaltungsaufwand erheblich zu verringern und die Rahmenbedingungen für Investitionen der Unternehmen, beispielsweise im Bereich der

⁶⁹ Umfrage von Eurochambres im Sommer 2015 unter 592 Unternehmern aus der Union.

⁷⁰ COM(2018) 239; COM(2018) 241.

elektronischen Auftragsvergabe durch die öffentliche Hand, zu verbessern. Eine Umfrage aus dem Jahr 2016 ergab, dass 82 % der öffentlichen Dienste in Europa online zugänglich waren. Die Kluft zwischen den schwächsten und den leistungsstärksten Ländern schließt sich. Vorrangig sollten nun weitere Fortschritte bei der Umsetzung des 2016 angenommenen EU-eGovernment-Aktionsplans⁷¹ erzielt werden. Dies umfasst Initiativen zur Erleichterung des Informationsaustauschs und der Entwicklung und Einführung der erforderlichen IT-Werkzeuge wie das System zur Verknüpfung von Unternehmensregistern (Business Registers Interconnection System – BRIS), grenzüberschreitende elektronische Gesundheitsdienste und Infrastrukturen für digitale Dienste.

Digitale Technologien können auch im Steuerbereich die Einhaltung der Vorschriften vereinfachen und die Kosten senken. Die Erfüllung der Mehrwertsteuer-Vorschriften wurde als eines der größten Hindernisse für grenzüberschreitende Tätigkeiten ermittelt. Dank der Initiative „kleine einzige Anlaufstelle“ für Mehrwertsteuerfragen haben Unternehmen bereits mehr als 500 Mio. EUR eingespart. Auf dieser Grundlage haben die Legislativorgane im Dezember 2017 eine Reihe von Maßnahmen vereinbart, mit denen einfachere und effizientere Vorschriften für Unternehmen eingeführt werden, die Waren online verkaufen. Der Kommissionsvorschlag zur Verringerung des Verwaltungsaufwands bezüglich der Mehrwertsteuer für kleine und mittlere Unternehmen⁷² könnte dazu beitragen, deren grenzüberschreitenden Handel um rund 13 % zu steigern. Die Annahme des Vorschlags für eine Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB)⁷³ würde die zusätzlichen jährlichen Befolgungskosten für eine neue Tochtergesellschaft in einem anderen Mitgliedstaat um rund 65 % senken. Allein dies würde die Investitionen um bis zu 3,4 % und das Bruttoinlandsprodukt der Union um bis zu 1,2 % steigern. Aber es bleibt noch viel zu tun. Was Steuern und Abgaben betrifft, ist der Binnenmarkt auch heute noch sehr unterentwickelt. Die Mitgliedstaaten müssen entschlossen handeln und die wichtigen ausstehenden Vorschläge annehmen, in denen es um die künftige Wettbewerbsfähigkeit der EU geht. Da es den Mitgliedstaaten schwerfällt, sich im Rat auf wesentliche Vorschläge im Steuerbereich zu einigen, legt die Kommission in Kürze eine Mitteilung vor, in der die Möglichkeit eines Übergangs zu qualifizierten Mehrheiten bei der Abstimmung über bestimmte Steuerangelegenheiten ausgelotet wird. Über diese Fragen muss vor der Erörterung der Zukunft Europas, die für den Gipfel in Sibiu am 9. Mai 2019 geplant ist, weiter nachgedacht werden.

3.8 Unterstützende Maßnahmen

Mit Vorschriften allein kann der Binnenmarkt nicht funktionieren, und die Möglichkeit, Produkte zu verkaufen und Dienstleistungen in der gesamten Union zu erbringen, hängt zum einen von der Verfügbarkeit von Infrastrukturen oder Netzen beispielsweise für Verkehr, Energie und Telekommunikation und zum anderem vom Zugang dazu ab. Die Union hat in diese Bereiche investiert und öffentliche und private Investitionen gefördert. Im Zeitraum 2014-2020 dürfte die Fazilität „Connecting Europe“ zusammen mit dem Europäischen Fonds für strategische Investitionen und dem Programm Horizont 2020 mehr als 2000 Projekte in den Sektoren Verkehr, Energie und Telekommunikation finanzieren, um leistungsstarke, nachhaltige und miteinander verbundene Netze zu unterstützen.

⁷¹ COM(2016) 179.

⁷² COM(2018) 21.

⁷³ COM(2016) 685; COM(2016) 683.

Für den Zeitraum 2021-2027 hat die Kommission ein einfacheres, gestrafftes und flexibleres Budget vorgeschlagen, das eine wirksamere Unterstützung in all diesen Bereichen ermöglichen wird, die für die Entwicklung des Binnenmarkts wesentlich sind. Dazu gehören insbesondere die vorgeschlagene neue Fazilität „Connecting Europe“, die Programme „Weltraum“ und „Digitales Europa“ sowie die Struktur- und Investitionsfonds. Diese Programme werden Initiativen wie die Einführung grenzüberschreitender 5G-Korridore für vernetztes und automatisiertes Fahren, satellitengestützte Beobachtung und Navigation, Hochleistungsrechnen, künstliche Intelligenz oder Cybersicherheit fördern. Parallel dazu wird das neue Programm „Horizont Europa“ die künftige Forschung auf dem Gebiet dieser Technologien weiter unterstützen. Damit der Binnenmarkt vor Ort verwirklicht werden kann, benötigen auch die nationalen Verwaltungen die finanzielle Unterstützung der Union. Dies gilt insbesondere für die Verwaltungszusammenarbeit, Durchsetzungsmaßnahmen, den Zugang von Bürgern und Unternehmen zu Informationen und den Aufbau von Kapazitäten. Unternehmen, die sich den Binnenmarkt erschließen wollen, um ihre Tätigkeiten auszubauen, brauchen ebenfalls Hilfestellung. Diese Unterstützung ist in künftigen Programmen wie dem Binnenmarktprogramm, dem Fonds „InvestEU“ oder der Zusammenarbeit im Bereich Steuern und Zoll geplant. Eine rasche Einigung über die Vorschläge der Kommission für den Haushalt 2021-2027 wird es ermöglichen, diese Unterstützungsstrukturen rechtzeitig aufzubauen.

Allgemeine und berufliche Bildung und lebenslanges Lernen, die in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten fallen, erleichtern den Erwerb von Kompetenzen, die zur Mobilität der Arbeitskräfte im Binnenmarkt beitragen können. Diese Mobilität wiederum kann den Arbeitskräften den Erwerb neuer Kompetenzen und Fertigkeiten ermöglichen. Die Union kann die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, bessere Ergebnisse zu erzielen, z. B. mit der neuen europäischen Agenda für Kompetenzen, der Koalition für digitale Kompetenzen und Arbeitsplätze, dem Europäischen Bildungsraum⁷⁴ und dem Europäischen Forschungsraum. Häufig bleiben Sprachbarrieren ein praktisches Hindernis für die Arbeitskräftemobilität, die Gründung eines Unternehmens in einem anderen Mitgliedstaat oder die Ausübung einer grenzüberschreitenden Tätigkeit. So waren beispielsweise 23 % der befragten Unternehmen der Auffassung, dass Sprachprobleme ein „höchst relevantes Hindernis“ für die Teilnahme an grenzüberschreitenden Ausschreibungen öffentlicher Aufträge waren. Bildung, Austausch im Rahmen des Erasmus-Programms und – in gewissem Maße – automatische Übersetzung können Teil der Lösung sein. Das bereits erwähnte zentrale digitale Zugangstor sieht vor, dass Informationen für Bürger und Unternehmen in mindestens einer weiteren Sprache zur Verfügung stehen. Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass bilaterale Initiativen wie die europäischen Verbraucherzentren durchaus über Sprachgrenzen hinweg Vertrauen aufbauen können.

Fazit

Selbst nach 25 Jahren verfügt der Binnenmarkt noch über ein erhebliches ungenutztes Potenzial. Er ist Europas größter Aktivposten, wenn es darum geht, Wachstum und Innovation zu schaffen, Investitionen anzuziehen und die Wettbewerbsfähigkeit seiner Unternehmen auf globalisierten Märkten zu fördern. Auch die Vorteile, die er den Bürgern bietet, liegen auf der Hand. Dank des Binnenmarkts können die Europäerinnen und Europäer dort studieren, reisen, leben und arbeiten, wo sie wollen. Sie profitieren von einer größeren Auswahl und niedrigeren Preisen sowie von hohen Umwelt-, Sozial- und Verbraucherschutzstandards. Angesichts eines niedrigen Wirtschaftswachstums und des immer schärfer werdenden

⁷⁴ Diese Leitinitiative der Union soll gewährleisten, dass Lernen, Studieren und Forschen nicht von Landesgrenzen behindert werden.

internationalen Wettbewerbs wird die Agenda für den Binnenmarkt weiterhin von zentraler Bedeutung sein, um die Wirtschaft der Union widerstandsfähiger, innovativer, produktiver, gerechter und inklusiver zu gestalten.

Die Europäische Union muss Führungsstärke und politischen Mut zeigen, um den Binnenmarkt auf ein neues Niveau zu heben. Um die Integration in den Bereichen des Binnenmarkts – einschließlich Dienstleistungen und Besteuerung – zu vertiefen, in denen noch erhebliches ungenutztes Potenzial besteht, und um Fairness und Inklusivität zu fördern, ist ein starker politischer Wille erforderlich. Ferner wird eine ehrgeizige Agenda benötigt, damit eine kontinuierliche und rechtzeitige Anpassung an neue Herausforderungen gewährleistet ist. Dies verlangt eine vertiefte Integration des Binnenmarkts, damit auf den herkömmlichen Märkten alte Hindernisse nicht erneut auftauchen und neue Hemmnisse in zukunftswichtigen Bereichen wie Digitalisierung, künstliche Intelligenz oder Kreislauf- und kohlenstoffarme Wirtschaft gar nicht erst entstehen. Mehr denn je müssen wir auf Worte Taten der Umsetzung folgen lassen und auf höchster Ebene eine offene Debatte anstoßen, damit sich die führenden Politiker erneut zum Binnenmarkt in all seinen Dimensionen bekennen.

In einer Welt, in der der Multilateralismus infrage gestellt wird, ist der Binnenmarkt von noch größerer Bedeutung als vor 25 Jahren. Er ist kein Selbstzweck, sondern ein Instrument, mit dem Wohlergehen für die Bürger und Wettbewerbsfähigkeit für die Wirtschaft der Union erreicht werden. Er bildet eine wesentliche Grundlage für eine stabile und widerstandsfähige gemeinsame Währung. Er untermauert die Position und den Einfluss der Union in der Welt. Die Kommission wird daher in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ihre Überwachung und Analyse des Binnenmarkts intensivieren und den Europäischen Rat über die Entwicklungen auf dem Laufenden halten. Darüber hinaus sieht sich die Kommission veranlasst,

- den Europäischen Rat aufzufordern, dafür zu sorgen, dass der Rat zügig mit dem Europäischen Parlament zusammenarbeitet, um bis Ende März 2019 die in Anhang I genannten Gesetzesinitiativen im Rahmen der Binnenmarktstrategie, der Strategie für den digitalen Binnenmarkt sowie der Kapitalmarktunion und der Bankenunion sowie weitere in dieser Mitteilung erwähnte Initiativen anzunehmen, auch aus den Bereichen soziale Dimension, Verbraucherschutz sowie Energie und Verkehr;
- den Europäischen Rat aufzufordern, dafür zu sorgen, dass die Verwaltungen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene mit Unterstützung der Kommission die Bemühungen zur Umsetzung, Anwendung und Durchsetzung aller Rechtsvorschriften zum Binnenmarkt verstärken, dabei aber eine Überregulierung vermeiden;
- den Europäischen Rat aufzufordern, sich erneut bei den Bürgern und Unternehmen für eine anhaltende politische und öffentliche Unterstützung zugunsten des Binnenmarkts einzusetzen, insbesondere vor dem Hintergrund der Wahlen zum Europäischen Parlament;
- den Europäischen Rat einzuladen, gestützt auf diese Mitteilung dem Binnenmarkt in all seinen Dimensionen eine eingehende Erörterung seitens der Staats- und Regierungschefs zu widmen. Dabei sollten gemeinsame Handlungsprioritäten ermittelt und geeignete Mechanismen benannt werden, damit das dringend benötigte neue politische Bekenntnis zum Binnenmarkt mit einer entsprechenden konkreten Umsetzung auf allen Regierungsebenen einhergeht.