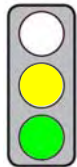


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission präsentiert ihre Vorstellungen, wie bestehende Hindernisse im EU-Binnenmarkt abgebaut und dadurch auch die Ziele der „Strategie Europa 2020“ verwirklicht werden können.

Betroffene: Unternehmen, Verbraucher, Arbeitnehmer.



Pro: Die Mehrzahl der geplanten Maßnahmen reduziert die vorhandenen Defizite im Binnenmarkt, insbesondere im Dienstleistungsverkehr, und stärkt die Innovationskraft der Unternehmen.

Contra: (1) Die Förderung ausgewählter Investitionen und die Instrumentalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe für politische Ziele schmälern das Wachstumspotential, statt es zu stärken.

(2) Die Ausgabe projektbezogener Anleihen durch die Kommission zur ergänzenden Finanzierung von Infrastrukturprojekten weicht das Verschuldungsverbot für die EU auf. Sie ist zudem überflüssig; hierfür gibt es die Europäische Investitionsbank.

INHALT

Titel

Mitteilung KOM(2010) 608 vom 27. Oktober 2010: Auf dem Weg zu einer **Binnenmarktakte für eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft – 50 Vorschläge**, um gemeinsam besser zu arbeiten, zu unternehmen und Handel zu treiben

Kurzdarstellung

Hinweis: Die Nummern verweisen auf die 50 Vorschläge der Mitteilung.

► Hintergrund und Ziele

- Die Kommission will mit der Binnenmarktakte („Single Market Act“) – als Komponente der Wirtschaftsstrategie „Europa 2020“ für nachhaltiges Wachstum und mehr Beschäftigung – den Binnenmarkt neu beleben. Sie macht 50 konkrete Vorschläge – legislativer und nicht-legislativer Natur –, die bis 2012 verabschiedet werden sollen (s. [CEP-Übersichtstabelle](#)).
- Erreicht werden soll „eine Vervollständigung und Vertiefung des Binnenmarktes und eine volle Ausschöpfung seiner Möglichkeiten“, um in den nächsten zehn Jahren ein Potentialwachstum in Höhe von jährlich 4% des BIP zu erreichen.
- Die Kommission verfolgt ausdrücklich einen „Ansatz der sozialen Marktwirtschaft“, der alle Marktteilnehmer erfassen soll – „Unternehmen, Verbraucher und Arbeitnehmer“. Insbesondere soll das Vertrauen der Bürger als Verbraucher in den Binnenmarkt wiederhergestellt werden.
- Zu den 50 Vorschlägen können Bürger, Organisationen und Behörden bis zum 28. Februar 2011 Stellung nehmen. Die eingereichten Beiträge sollen in eine Neufassung der Mitteilung einfließen. Europäisches Parlament und Rat sollen im Frühjahr 2011 der endgültigen Fassung der Binnenmarktakte zustimmen und diese damit zum „politischen Aktionsplan“ für 2011 und 2012 machen.

► Binnenmarkt

Um den Binnenmarkt für Dienstleistungen und Waren zu vertiefen, will die Kommission

- den Rechtsrahmen für Normung effektiver gestalten und auf Dienstleistungen ausdehnen (vgl. [CEP-Analyse](#)) (Nr. 6);
- einen „ökologischen Fußabdruck“ für Produkte als europäische Bewertungs- und Kennzeichnungs-methode prüfen, damit negative Auswirkungen auf den Waren- und Dienstleistungsverkehr durch unterschiedliche „Normen zur Messung von Umweltauswirkungen“ vermieden werden (Nr. 10);
- den elektronischen Handel insbesondere unter Verbraucheraspekten „weiterentwickeln“ (Nr. 5);
- auf Grundlage der Dienstleistungsrichtlinie den Binnenmarkt für Dienstleistungen – insbesondere solche, die für Unternehmen erbracht werden – weiter voranbringen (Nr. 4).

► Schutz geistigen Eigentums

Um „die europäische Wettbewerbsfähigkeit zu steigern“ und Innovation zu fördern, strebt die Kommission einheitliche „Schutzmechanismen“ für geistiges Eigentum an. Deshalb will sie

- die Einführung eines EU-Patents und einer europäischen Patentgerichtsbarkeit beschleunigen (vgl. [CEP-Analyse](#) zum EU-Patent) (Nr. 1);
- durch einen Aktionsplan Marken- und Produktpiraterie bekämpfen und den Rechtsrahmen an die besonderen Bedingungen des Internets anpassen (Nr. 3);
- einen europäischen Rahmen für die Urheberrechteverwaltung verabschieden und damit kreative Online-Inhalte leichter zugänglich machen (Nr. 2).

► Netzinfrastrukturen

Da moderne und gut ausgebaute Netzinfrastrukturen entscheidend zur Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes beitragen, kündigt die Kommission Maßnahmen in den Bereichen Verkehr, Energie und Funkfrequenzen an.

- Zur Förderung eines einheitlichen europäischen Verkehrssystems für einen „reibungsfreien Waren-, Personen- und Dienstleistungsverkehr“ will die Kommission
 - ein Weißbuch zur Verkehrspolitik vorlegen, um Barrieren zwischen nationalen Verkehrssystemen abzubauen (Nr. 7);
 - die gemeinschaftlichen Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes überarbeiten; insbesondere möchte die Kommission einen Gesamtfinanzierungsrahmen für verkehrsbezogene „Projektplanung, -finanzierung und -management“ als Teil des mehrjährigen Finanzrahmens erstellen (Nr. 26).
- Im Bereich der Energieinfrastrukturen kündigt die Kommission eine Mitteilung „zu den Prioritäten bis 2020/2030“ an, um nationale Energienetze besser zu verbinden und dabei erneuerbare Energien stärker einzubeziehen (Nr. 27).
- EU-weit einheitliche Funkfrequenzen sollen unter „flexiblen technischen Bedingungen“ zur Verfügung gestellt werden. Die Kommission fordert daher Rat und Europäisches Parlament auf, sich schnell über den Vorschlag für einen Beschluss über das erste Programm für die Funkfrequenzpolitik [KOM(2010) 471] zu einigen (Nr. 28).

► Steuern

Um grenzüberschreitende Tätigkeiten für Unternehmen zu vereinfachen, will die Kommission

- einen Richtlinienvorschlag für eine gemeinsame konsolidierte Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage vorlegen, was den Vorteil eines „einzigsten Steuersystems und einer einzigen Steuerverwaltung“ hätte; eine Vereinheitlichung der Steuersätze lehnt die Kommission ausdrücklich ab (Nr. 19);
- ein Konzept für eine neue Mehrwertsteuer-Strategie ausarbeiten mit dem Ziel, Bürokratie abzubauen, Betrug zu verhindern und Mehrwertsteuer effizienter zu erheben (Nr. 20) (vgl. „Grünbuch zur Zukunft der Mehrwertsteuer“ [KOM(2010) 695]);
- die Energiebesteuerungsrichtlinie (2003/96/EG) überarbeiten; dabei sollen die „Bekämpfung des Klimawandels“ und die „effizientere Energienutzung“ steuerlich stärker berücksichtigt werden (Nr. 8).

► Kapitalzugang

Um private Investitionen zu erleichtern und Finanzierungslücken zu schließen, will die Kommission

- einen Aktionsplan erlassen, der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) die Aufnahme von Kapital erleichtern soll, indem „Notierungsanforderungen und Publizitätspflichten“ angepasst werden (Nr. 12);
- Anreize entwickeln, um „langfristige, nachhaltige und ethische Investitionen“ Privater zu unterstützen, die zur Verwirklichung der Ziele der Strategie „Europa 2020“ beitragen (Nr. 16);
- sicherstellen, dass in den Mitgliedstaaten eingerichtete Risikokapitalfonds EU-weit „ungehindert agieren und investieren“ können (Nr. 16);
- „projektbezogene Anleihen“ einführen; mit diesen soll für europäische Infrastrukturprojekte, insbesondere im Verkehrs- und Energiebereich, die Kapitalbeschaffung an den Kapitalmärkten erleichtert werden, indem eine Beteiligung der EU ein günstigeres Rating sicherstellt (Nr. 15).

► Personenmobilität

Um die Mobilität von Arbeitnehmern im Binnenmarkt zu fördern, will die Kommission

- die Richtlinie über die Anerkennung beruflicher Qualifikationen (2005/36/EG) reformieren, wobei sie sich auf eine für 2011 vorgesehene Evaluierung der bisherigen Rechtslage stützen will (Nr. 33);
- die Entsenderichtlinie (96/71/EG) ändern, um deren „Umsetzung, Anwendung und Bedingungen“ zu verbessern und um „komplizierte nationale Verwaltungsverfahren“ und „Doppelbesteuerungsprobleme“ als Hindernisse für die Entsendung von Arbeitnehmern abzubauen (Nr. 30);
- die Pensionsfonds-Richtlinie (2003/41/EG) überprüfen und auf Basis des Grünbuchs über Renten [KOM(2010) 365; vgl. [CEP-Analyse](#)] weitere rentenpolitische Vorschläge ausarbeiten (Nr. 31).

► Vergabewesen

Um das europäische Vergabewesen zu fördern, will die Kommission

- einen Legislativakt für öffentlich-private Partnerschaften vorschlagen, der die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Private regelt (Nr. 18);
- eine „Vereinfachung und Modernisierung“ der Vorschriften für das öffentliche Vergabewesen prüfen (Nr. 17);
- die öffentliche Auftragsvergabe stärker „für die Unterstützung anderer Politiken“ nutzen, etwa für Innovation, Umweltschutz und Beschäftigung (Nr. 17).

► Streitbeilegung und Sammelklagen

Um die Klärung grenzüberschreitender verbraucherrechtlicher Streitigkeiten zu erleichtern, möchte die Kommission die Möglichkeiten der Streitbeilegung in der EU ausbauen (Nr. 46). So will sie

- eine Empfehlung für das grenzüberschreitende Netzwerk alternativer Streitbeilegungssysteme für Finanzdienstleistungen (FIN-NET) abgeben;
- ein europäisches Online-System zur Beilegung von Streitigkeiten bei digitalen Transaktionen einrichten;
- „möglichst rasch“ eine öffentliche Konsultation über Sammelklagen durchführen.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission geht auf die Frage der Subsidiarität nicht ein.

Politischer Kontext

Die Binnenmarktakte knüpft an den am 9. Mai 2010 vorgelegten [Bericht](#) „Eine neue Strategie für den Binnenmarkt“ des ehemaligen Wettbewerbs- und Binnenmarktkommissars Mario Monti an. Als wesentliche Herausforderungen betrachtet dieser Bericht die durch Vertrauensverlust bedingte „Marktmüdigkeit“, die Einbeziehung neuer Wirtschaftszweige in den Binnenmarkt, die Gestaltung des Binnenmarktes als Raum „für alle“ und die Einstellung, den Binnenmarkt als Selbstverständlichkeit hinzunehmen (S. 6 f. Monti-Bericht). Auch das Europäische Parlament weist in seiner Entschließung „zur Schaffung eines Binnenmarktes für Verbraucher und Bürger“ [[2010/2011\(INI\)](#)] darauf hin, dass der Binnenmarkt „dringend neuer Impulse“ bedürfe (Rn. 12 der Entschließung).

Die Binnenmarktakte wird begleitet von einem „Bericht über die Unionsbürgerschaft 2010 – Weniger Hindernisse für die Ausübung von Unionsbürgerrechten“ [[KOM\(2010\) 603](#)].

Einige der genannten 50 Vorschläge entsprechen denjenigen, die auch in den Leitinitiativen der Strategie „Europa 2020“ aufgeführt werden (vgl. [CEP-Analyse](#)). Das betrifft insbesondere die Digitale Agenda (vgl. [CEP-Analyse](#)), die Innovationsunion (vgl. [CEP-Analyse](#)) und die Industriepolitik im Zeitalter der Globalisierung (vgl. [CEP-Analyse](#)).

Für einen einheitlichen Patentschutz hat die Kommission am 14. Dezember 2010 den Entwurf einer Ratsentscheidung vorgelegt, die im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit erlassen werden soll [[KOM\(2010\) 790](#)].

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:

GD Binnenmarkt und Dienstleistungen

Konsultationsverfahren:

Die Frist zur [Konsultation](#) läuft bis zum 28. Februar 2011.

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Der Binnenmarkt ist eine der größten Errungenschaften der EU. Indem er den Wettbewerb zwischen Unternehmen intensiviert und gleichzeitig deren Absatzmarkt vergrößert, erhöht er zum einen die Innovationsanreize für Unternehmen. Zum anderen ermöglicht er es Unternehmen, Größenvorteile und Synergieeffekte zu nutzen, so dass knappe Ressourcen effizienter eingesetzt werden. Von alldem profitieren die europäischen Verbraucher, da sie Waren günstiger einkaufen können, wobei sie gleichzeitig aus einer breiteren Produktpalette wählen können. Auch europäische Arbeitnehmer profitieren vom Binnenmarkt. Sie können in dem Mitgliedstaat arbeiten, in dem ihre Fähigkeiten am höchsten entlohnt werden. Kapitalanleger profitieren ebenfalls, denn sie haben eine größere Auswahl an Kapitalanlagemöglichkeiten und können somit die für sie beste Anlagemöglichkeit wählen oder ihre Anlage besser diversifizieren.

In etlichen Bereichen haben sich die positiven Wirkungen des Binnenmarktes nicht vollständig entfalten können, da nach wie vor Hemmnisse bestehen. **Die Mehrzahl der in der Binnenmarktakte angekündigten Maßnahmen ist geeignet, die Integration des Binnenmarktes voranzutreiben. Einige Kommissionsvorschläge dienen jedoch nicht der Vertiefung des Binnenmarktes, sondern sind industriepolitisch oder sozialpolitisch motiviert.** Andere Vorhaben sind sehr vage und bedürfen daher einer baldigen Konkretisierung.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Sachgerecht ist auch das Vorhaben, den grenzüberschreitenden Online-Handel weiterzuentwickeln (Nr. 5). Die Erwartungen der Kommission sollten jedoch nicht zu hoch sein, da neben sprachlichen Barrieren insbesondere national unterschiedliche Verbraucherrechte ein Hindernis darstellen (vgl. [CEP-Analyse](#) Vertragliche Verbraucherrechte). Eine Vollharmonisierung der Verbraucherrechte, die den grenzüberschreitenden Online-Handel beleben würde, ist jedoch nicht zu erwarten (vgl. [CEP-Monitor](#)).

Die Rechte des geistigen Eigentums müssen wirksam geschützt sein, damit die innovationsfördernden Effekte des Binnenmarktes vollständig zum Tragen kommen. Anderenfalls werden Innovationsanstrengungen von Unternehmen und Kreativen gehemmt. **Das Aktionsprogramm zur Bekämpfung von Marken- und Produktpiraterie ist daher uneingeschränkt zu begrüßen und sollte zügig umgesetzt werden** (Nr. 3). **Gleiches gilt für die Absicht, einen europäischen Rahmen für das Urheberrecht vorzugeben** (Nr. 2). Denn die verschiedenen nationalen Regeln verhindern gegenwärtig einen grenzüberschreitenden elektronischen Handel mit Musik, Büchern und anderen kulturellen Werken. **Zu begrüßen ist auch das Ziel der Kommission die Einführung eines EU-Patents und einer europäischen Patentgerichtsbarkeit zu beschleunigen.** Ersteres senkt die Kosten für die Patenterteilung, während letzteres die Rechtsdurchsetzungskosten reduziert und die Rechtssicherheit erhöht (vgl. [CEP-Analyse](#)).

Die Kommissionsvorschläge zum Ausbau der Netzinfrastrukturen sind für eine Vollendung des Binnenmarktes unverzichtbar (Nr. 7, 26 und 27). Sie wiederholen im Wesentlichen bereits bekannte Politikvorhaben der Kommission, die im Rahmen der Energiestrategie 2020 (vgl. [CEP-Analyse](#)) sowie im Grünbuch zur Überprüfung der Transeuropäischen Verkehrsnetze (vgl. [CEP-Analyse](#)) vorgestellt wurden.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Risikokapital ist zur Finanzierung von weitreichenden Innovationen unerlässlich und damit eine Voraussetzung für ein hohes Wirtschaftswachstum. Sachgerecht ist das Vorhaben der Kommission, die innereuropäische Mobilität von Risikokapital zu erhöhen, da dieses dann zielgerichteter eingesetzt werden kann (Nr. 16). So ist es aufgrund des größeren Marktes für Risikokapitalgeber einfacher, sich auf bestimmte Branchen zu spezialisieren. Hiervon profitieren insbesondere kleine Mitgliedstaaten.

Abzulehnen ist die geplante Ausgabe projektbezogener Anleihen durch die Kommission zur ergänzenden Finanzierung langfristiger Verkehrs- und Energieinfrastrukturprojekte (Nr. 15). Zwar ist die Bereitstellung europäischer Infrastruktur auch Aufgabe der EU. **Für die Finanzierung solcher Projekte gibt es jedoch die Europäische Investitionsbank.** Die Kommission setzt sich dem Verdacht aus, eine Möglichkeit zu suchen, das Verschuldungsverbot aufzuweichen, um ihren finanziellen Handlungsspielraum zu erweitern.

Wachstumsschädigend ist der Versuch der Kommission, „**langfristige, nachhaltige und ethische Investitionen**“ zu fördern und so Bereiche zu privilegieren, die mit der Strategie „Europa 2020“ politisch auserkoren wurden (Nr. 16). Die Kommission sollte Investitionsentscheidungen den Unternehmern überlassen, da diese zum einen zukünftige Entwicklungen noch am besten vorhersagen können **und** zum anderen Chancen und Risiken auf sich vereinen. Jegliche Einflussnahme durch politische Entscheidungsträger erhöht die Gefahr, dass suboptimale Investitionen getätigt werden. Aus diesem Grund ist auch der Kommissionsvorschlag abzulehnen, **die öffentliche Auftragsvergabe als Hebel für Innovation, Umweltschutz oder Beschäftigung zu nutzen** (Nr. 17). Solche Maßnahmen bergen die Gefahr, dass Ressourcen in Bereiche gelenkt werden, wo sie eine geringere Produktivität als möglich erzielen. Zudem besteht die Gefahr von Mitnahmeeffekten.

Zu begrüßen ist hingegen, dass die Kommission die Anerkennung beruflicher Qualifikationen vereinfachen möchte (Nr. 33). Denn nur wenn ein Mitgliedstaat die in einem anderen Mitgliedstaat erworbenen Berufsqualifikationen auch anerkennt, können Arbeitnehmer die Vorteile des Binnenmarktes nutzen. Sachgerecht ist auch die Beseitigung von Mobilitätshindernissen für Arbeitnehmer im Bereich der Altersversorgung – etwa die Nichtanerkennung von im Ausland erworbenen Ansprüchen –, die Arbeitnehmer davon abhalten können, einen Arbeitsplatz im Ausland anzutreten (Nr. 31). Es ist jedoch zu befürchten, dass die Vorhaben der Kommission über dieses Ziel hinausgehen. So empfiehlt die Kommission im Grünbuch Altersversorgungssysteme [KOM(2010) 365; vgl. [CEP-Analyse](#)] EU-weite Mindestertragsgarantien sowie Annuitäten für kapitalgedeckte Altersversorgungssysteme.

Folgen für die Standortqualität Europas

Positiv auf die Standortqualität wirkt sich die geplante Harmonisierung der Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage aus (Nr. 19). **Dadurch** wird zum einen der bürokratische Aufwand für Unternehmen reduziert. Zum anderen **nimmt** durch die höhere Transparenz **der Steuerwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten zu**. Dies führt dazu, dass Steuern effizienter verwendet oder gesenkt werden. **Richtig ist, dass die Kommission keine Harmonisierung der Steuersätze anstrebt**, da dies den Steuerwettbewerb ausschalten würde.

Prinzipiell zu begrüßen ist das Ziel, die Energiebesteuerungsrichtlinie so zu überarbeiten, dass CO₂-Emissionen stärker berücksichtigt werden (Nr. 8). Allerdings sind die Aussagen der Kommission sehr vage und sollten schnellstmöglich konkretisiert werden. Anderenfalls könnten private Investoren verunsichert werden, wodurch Investitionen verzögert oder gar verhindert werden könnten.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch: Ziel der Binnenmarktakte ist die Beseitigung der Hindernisse für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr (Art. 26 AEUV; Art. 3 Abs. 3 EUV).

Subsidiarität

Unproblematisch, soweit die Initiativen auf grenzüberschreitende Fälle abzielen.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Derzeit nicht absehbar.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Sammelklagen sind mit den Rechtssystemen vieler Mitgliedstaaten – so auch dem deutschen System – nicht kompatibel, da dort auf die individuelle Betroffenheit eines Klägers abgestellt wird.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Mehrzahl der Kommissionsvorhaben ist geeignet, die Integration des Binnenmarktes voranzutreiben. Dies gilt etwa für die Maßnahmen zum Schutz des geistigen Eigentums und die Harmonisierung der Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage. Industriepolitisch motiviert und daher abzulehnen sind der Versuch der Kommission, Investitionen zu privilegieren, die mit der Strategie „Europa 2020“ politisch auserkoren wurden, und der Vorschlag, die öffentliche Auftragsvergabe als Hebel für Innovation, Umweltschutz oder Beschäftigung zu nutzen. Abzulehnen ist auch die geplante Ausgabe projektbezogener Anleihen durch die Kommission; hierfür gibt es die Europäische Investitionsbank.