



Brüssel, den 20. November 2018  
(OR. en)

14003/18

COMPET 751  
MI 809  
DIGIT 221

**VERMERK**

---

Absender: Vorsitz

Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat

---

Betr.: *Vorbereitung der Tagung des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) am  
29. November 2018*

Diskussionspapier des Vorsitzes – Zukunft des Binnenmarkts

---

Im Hinblick auf die Tagung des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) am 29. November 2018 erhalten die Delegationen in der Anlage ein Diskussionspapier des Vorsitzes über die Zukunft des Binnenmarkts.

## Diskussionspapier des Vorsitzes über die Zukunft des Binnenmarkts

1. Zweck dieses Vermerks ist es, Möglichkeiten für eine Weiterentwicklung des Binnenmarkts der Europäischen Union während der nächsten fünf Jahre zu erörtern und dies als Beitrag in die Tagung des Europäischen Rates am 13./14. Dezember 2018 einfließen zu lassen.
2. Die Tatsache, dass der Binnenmarkt nunmehr seit 25 Jahren besteht, ist unbestritten eine der größten Errungenschaften der Europäischen Union; er ist ein Herzstück des europäischen Projekts. Europäischen Unternehmen und Verbrauchern eröffnet der Binnenmarkt enorme Chancen; sie profitieren von einer größeren Auswahl an Waren und Dienstleistungen sowie von niedrigeren Preisen. Dies reicht aber noch nicht, trotz des Erfolges des Binnenmarkts. Der globale Wettbewerb erfordert dringendes Handeln, daher müssen wir die Chancen nutzen und den Herausforderungen der Digitalisierung gerecht werden, um einen zukunftssicheren und fairen Binnenmarkt zu schaffen, der für die Bürgerinnen und Bürger sowie für Unternehmen seine Aufgabe erfüllt.
3. Zu diesem Zweck kam die **Hochrangige Gruppe "Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum"**, die die Aufgabe erhalten hatte, den ASTV bei der Koordinierung der Politik im Bereich Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum zu unterstützen, am 8. November 2018 zusammen und erörterte, wie der Binnenmarktansatz für den nächsten Politikzyklus umrissen werden kann: Die Gruppe befasste sich damit, welche politischen Ziele und Maßnahmen infrage kommen und wie dafür gesorgt werden kann, dass geeignete Schritte zur Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften unternommen werden<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Dok. 13512/18: Diskussionspapier des Vorsitzes vom 24. Oktober 2018 über die Zukunft des Binnenmarkts.

4. Zunächst wurde bei der Beratung hervorgehoben, dass **das Augenmerk auf die Chancen und nicht auf die Defizite des künftigen Binnenmarkts gelegt werden sollte**. Es ist offensichtlich, dass die Vollendung des Binnenmarkts oder die Beseitigung noch bestehender Hindernisse kein Selbstzweck sind, sondern dazu verhelfen sollen, die EU vereinter und wettbewerbsfähiger zu machen<sup>2</sup>. Die Teilnehmer schienen den Ansatz zu befürworten, mehr auf die Aspekte der externen Wettbewerbsfähigkeit der EU einzugehen. Für die Politikgestaltung in Bezug auf den Binnenmarkt ergibt sich daraus ein neuer Ansatz: Er ist auf konkretes Handeln ausgerichtet, um Chancen zu ergreifen und echte Ergebnisse zu erzielen; die Unternehmen sowie die Bürgerinnen und Bürger werden ins Zentrum unserer Politikgestaltung gerückt, und es wird dafür gesorgt, dass bestehende Vorschriften und Instrumente funktionieren.
5. Zweitens ergab sich aus der Beratung, dass **eine ganzheitlichere Herangehensweise** an den künftigen Binnenmarkt erforderlich ist. Die Teilnehmer untermauerten diesen Punkt durch Belege. Selbstverständlich besteht der Binnenmarkt aus mehr als nur Waren und Dienstleistungen, denn politische Strategien in den Bereichen **Verkehr**, Energie, Gesundheit, Telekommunikation, Steuern, Bildung, Umwelt und anderen haben alle Auswirkungen auf ihn. Wenn das übergeordnete Ziel die Förderung der globalen Wettbewerbsfähigkeit der EU ist, dann kann man eben keine künstliche Abgrenzung zwischen unterschiedlichen, aber miteinander verflochtenen Politikbereichen der EU vornehmen. Im Rahmen der Binnenmarktpolitik sollten insbesondere die Verflechtungen und gegenseitigen Auswirkungen zwischen Binnenmarktpolitik, Digitalisierung und Industriepolitik zusammengeführt und hervorgehoben werden.

---

<sup>2</sup> In Artikel 2 der Römischen Verträge ist ein Ziel für den Binnenmarkt festgelegt: "*Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine größere Stabilität, eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung und engere Beziehungen zwischen den Staaten zu fördern, die in dieser Gemeinschaft zusammengeschlossen sind.*"

6. Zunächst wurde argumentiert, dass dieselben Vorschriften gleichermaßen online und offline gelten müssten und dass die Aufhebung dieser Unterscheidung ein wichtiger Schritt zur Vereinheitlichung des einheitlichen Regelwerks für den Binnenmarkt wäre. Die Strategie für einen digitalen Binnenmarkt hat einen bedeutenden Beitrag zur Entwicklung des Binnenmarkts geleistet, aber seit Beginn ihres Bestehens haben sich die politischen Realitäten und die wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen geändert – **es herrscht nun das Empfinden, dass wir keinen digitalen, sondern einen digitalisierten Binnenmarkt brauchen**. Die Erkenntnis ist, dass die digitale Leistungsfähigkeit der EU nicht durch Probleme des digitalen Binnenmarkts gebremst wird, sondern durch einen fehlenden integrierten Ansatz für die Digitalisierung, durch das mangelnde Bewusstsein für die Dringlichkeit, die durch den harten globalen Wettbewerb entsteht, und durch den nicht funktionsfähigen aktuellen Binnenmarkt<sup>3</sup>.
7. Die Wirtschaft bewegt sich zunehmend weg von dem althergebrachten Markt der Industrieerzeugnisse und tritt in das digitale Zeitalter der mit Dienstleistungen verflochtenen Güter und der datengesteuerten Wirtschaft ein. Diese neue wirtschaftliche Realität ist eine Herausforderung, der wir uns stellen müssen – je mehr der Markt sich in Richtung Servitization<sup>4</sup> und datengesteuerte Wirtschaft bewegt, umso mehr wird sich die Beeinträchtigung durch einen nichtfunktionierenden Binnenmarkt auswirken. Uns stellt sich heute nicht nur die Frage, wie wir das Funktionieren des Binnenmarkts verbessern können, sondern auch, wie wir das aktuelle Niveau der Marktintegration aufrechterhalten können<sup>5</sup>. Dies wiederum erfordert **entschiedene Maßnahmen in zwei Schlüsselbereichen: Dienstleistungen und Daten**. Es wird von wesentlicher Bedeutung sein, die Herausforderung für die Produktivität der EU zu meistern, indem die Chancen der nächsten Digital-Tech-Welle voll ausgeschöpft werden.

---

<sup>3</sup> ECIPE policy brief (2018) von Fredrik Erixon und Philipp Lamprecht in "The Next Steps for the Digital Single Market: From Where do We Start?", S. 12.

<sup>4</sup> Servitization bedeutet, dass Produkte und Dienstleistungen kombiniert werden: "*goods and services are blending together, a process that some call 'servitization', 'servicification', or the 'manuservice' economy.*" OECD, WTO and World Bank Group, Report prepared for submission to the G20 Trade Ministers Meeting Sydney, Australia, 19 July 2014 on Global Value Chains: Challenges, Opportunities, and Implications for Policy, S. 15.

<sup>5</sup> "*The European economy has undergone profound structural changes, and as the economy has shifted profile, it has moved further into sectors and areas where there is very little of the Single Market. The more Europe's economy grows dependent on services and the digital sector, the less Single Market there will be in Europe.*" ECIPE working paper (2016) von Fredrik Erixon und Rositsa Georgieva zum Thema "What is Wrong with the Single Market?", S. 19.

8. Der Fortschritt bei der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen ist bedauerlicherweise zum Stillstand gekommen. Dies geschieht vor dem Hintergrund eindeutiger Tatsachen, die belegen, dass die **Dienstleistungsmärkte für die EU-Wirtschaft von zentraler Bedeutung sind**: Sie verbuchen 71 % der EU-Wertschöpfung und 68 % der EU-Beschäftigung, und es liegen noch enorme Wachstumspotenziale in ihnen brach angesichts dessen, dass die EU-weite Handelsintegration bei Dienstleistungen (6,6 %) wesentlich geringer ist als bei Gütern (20,6 %)⁶. Uns ist klar, in welchen Bereichen am dringendsten gehandelt werden muss, nämlich bei Unternehmens-, Bau- und Einzelhandelsdienstleistungen; wir haben jedoch keine Ergebnisse erzielt, obwohl wir den niedrigen Wettbewerbsdruck, den langsamen Produktivitätszuwachs, mangelnde grenzüberschreitende Investitions- und Handelstätigkeiten sowie eine sich daraus ergebende niedrige Mobilität der Arbeitskräfte wahrnehmen⁷. Es liegt nicht an mangelndem Bemühen oder mangelnder Prioritätensetzung, denn die Europäische Kommission hat den Vorschlag für ein Dienstleistungspaket, mit dem das Funktionieren des Binnenmarktes für Dienstleistungen verbessert werden sollte, bereits im Jahr 2017 vorgelegt⁸. Die Ergebnisse sind jedoch nicht gerade ermutigend, da die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten nicht einmal die Hälfte der vorgeschlagenen Initiativen weiterverfolgt haben.
9. Zudem wird gerade eine neue Ebene von Dienstleistungen geschaffen, die auf technischem Fortschritt und Daten basiert. In Bezug darauf ist die Forderung aufgekommen, neben den bestehenden vier Freiheiten des Binnenmarkts auch den Grundsatz des **freien Datenverkehrs** einzuführen: nicht nur, weil der Datenverkehr nicht unter eine der bestehenden vier Freiheiten eingeordnet werden kann, sondern wegen seiner grundlegenden Bedeutung und seinen Verbindungen zu den meisten anderen Sektoren. Dadurch, dass das Eigentum, der Zugang und die Nutzung von Daten immer entscheidender werden, müssen wesentliche Entscheidungen über die damit verbundenen wettbewerbs- und außenhandelspolitischen Aspekte getroffen und das Bewusstsein für ihre potenziellen Auswirkungen geschärft werden.

---

⁶ Europäische Kommission. Themenblatt zum Europäischen Semester – Dienstleistungsmärkte (2017).

⁷ Ebda.

⁸ Eine Dienstleistungswirtschaft im Dienste der Europäer (2017) – [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-23\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-23_de.htm)

10. Aber der Begriff eines ganzheitlichen Ansatzes geht noch viel weiter. In den meisten Fällen scheitert die Vollendung des Binnenmarkts an Politikbereichen, die nichts mit Wettbewerbspolitik zu tun haben. Dies ist ein uraltes Problem, das irgendwann einmal gelöst werden muss, wenn wir einen stärker ganzheitlichen Ansatz erreichen bzw. umsetzen wollen. In dieser Hinsicht ist eine der Ideen, die im Raum steht, die Ernennung einer bzw. eines **für den Binnenmarkt zuständigen Vizepräsidentin/Vizepräsidenten der Europäischen Kommission**, sodass ein übergreifender Ansatz sichergestellt ist<sup>9</sup>.
11. Darüber hinaus wurde argumentiert, dass die politischen Strategien der EU echte Ergebnisse für Unternehmer/-innen, Verbraucher/-innen und Bürger/-innen liefern sollten und daher jede **EU-Initiative von Geburt an nutzerzentriert sein sollte**. Hier wird kritisiert, dass es nicht immer ersichtlich ist, welche konkreten Probleme gelöst und welche Chancen ergriffen werden. Das bedeutet, dass die Erfahrung für den Endnutzer (seien es KMU, Start-up-Unternehmen oder Verbraucher/-innen) ins Zentrum jeder neuen Initiative gerückt wird und somit echte Probleme gelöst und echte Chancen genutzt werden, so wie sie konkret erlebt werden. Damit dies geschieht, ist eine detaillierte und zielgenaue wirtschaftliche Analyse auf der Grundlage eindeutiger wirtschaftlicher Tatsachen und Nachweise über das Funktionieren der Märkte erforderlich, um die Chancen und unausgeschöpften Potenziale sowie die größten Hindernisse für den Binnenmarkt zu ermitteln. Auf diese Weise sind die Gesetzgeber gezwungen, alle Aspekte der politischen Strategien der EU, die die Nutzer/-innen betreffen, zu berücksichtigen; außerdem würde es die Gesetzgeber dazu veranlassen, über ihre jeweiligen Politikbereiche hinauszublicken. Dieser neue Ansatz kann zu mehr maßgeschneiderten Lösungen (z. B. pro Sektor) und zum Einsatz einer größeren Bandbreite an Politikinstrumenten führen.

---

<sup>9</sup> Dok. WK 13467/2018: The Lisbon Council discussion paper (2018) on "Digital Europe: Next Steps – A European Agenda for the Digital-9+", S. 11.

12. Eines der immer wiederkehrenden Themen bezüglich der Zukunft des Binnenmarkts ist die **Umsetzung, Anwendung und Durchsetzung des einheitlichen Regelwerks für den Binnenmarkt**, insbesondere für Dienstleistungen. Es ist offensichtlich, dass viele der auf dem Binnenmarkt bestehenden Hindernisse nicht unbedingt auf veraltete oder unzureichend harmonisierte EU-Rechtsvorschriften zurückzuführen sind; die Ursache könnte vielmehr in einer mangelnden politischen Identifizierung der Mitgliedstaaten liegen. Diesbezüglich sind viele Ideen vorgebracht worden. So gab es die Idee, dass die Mitgliedstaaten schon in den frühen Phasen der Entscheidungsfindung auf hoher Ebene (d. h. auf Ministerebene) einbezogen werden sollten, bevor künftige Maßnahmen in Erwägung gezogen werden, um eine politische Identifizierung und Engagement für spätere Phasen zu bewirken. Zusätzlicher Dialog auf fachlicher Ebene sollte gewährleisten, dass Maßnahmen vor dem Hintergrund bestehender Lösungen in den Mitgliedstaaten zukunftssicher sind und ihren Zweck erfüllen. Der Binnenmarktanzeiger und das Europäische Semester sollten umfassender genutzt werden, um Peer-Reviews und Erkenntnisse über einige der Trends im Binnenmarkt zu erhalten. Eine andere Idee ist der Aufbau eines kohärenteren Problemerkennungs- und Beschwerdesystems, indem Mechanismen wie SOLVIT und EU Pilot miteinander verbunden werden, und zusätzlich die Einrichtung eines Systems, durch das konkrete Beschwerden direkt bei der Europäischen Kommission eingereicht werden können. Nicht zuletzt wurde als eventuell einzuschlagender Weg vorgeschlagen, der Schaffung gemeinsamer Standards mehr Bedeutung beizumessen.
13. Darüber hinaus wird in vielen Studien über die Zukunftsperspektiven des Binnenmarkts das Konzept **kleiner binnenmarktbezogener Erprobungsinitiativen** verfochten. Dies kann in Form einer Vorreitergruppe oder einfach durch die Steuerung binnenmarktbezogener Erprobungen erfolgen<sup>10</sup>. Als Ergebnis könnten die bewährten Verfahren dann auf der Grundlage eines solchen Probelaufs mitgeteilt und auf einen größeren Maßstab übertragen werden. Diese würde dem Verfahren zusätzlich Schwung, Legitimität und politische Identifizierung verleihen.

---

<sup>10</sup> The Lisbon Council (2018), a. a. O., S. 11, 16; ECIPE policy brief (2018), a. a. O., S. 12.

14. Europa braucht vorausschauende politische Strategien, die künftige technische Neuerungen und digitale Herausforderungen überleben können, und außerdem Führungsstärke zur Umsetzung und Durchsetzung dieser Strategien. Aufgabe der neuen Europäischen Kommission und der Mitgliedstaaten wird es sein, den Mittelweg zwischen den verschiedenen konkurrierenden Zukunftsvisionen zu finden und herauszufinden, wie die Chancen der Digitalisierung und der neuen, aufstrebenden Technologien gleichermaßen für die Bürgerinnen und Bürger sowie für die Unternehmen maximiert werden können.

**Fragen für die Aussprache:**

1. **Welches sind – im Bewusstsein der ganzen Bandbreite von Ideen über den künftigen Weg des Binnenmarkts – die drei vorrangigen Themen oder konkreten Maßnahmen in Bezug auf den Binnenmarkt, auf die sich die nächste Europäische Kommission konzentrieren sollte?**
  
2. **Die Europäische Kommission ist nicht alleine für die Ausarbeitung einer künftigen Binnenmarktagenda für die Europäische Union verantwortlich. Was können die Mitgliedstaaten daher im Laufe der nächsten fünfjährigen Legislaturperiode tun, um ein besseres Funktionieren des Binnenmarkts zu unterstützen?**