



Europäische Bauwirtschaftsbeobachtungsstelle

Stärkung des Binnenmarktes der Bauwirtschaft

Analysebericht

Januar 2019

Kurzfassung

Der Binnenmarkt der Europäischen Union (EU) garantiert den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und die Freizügigkeit von Arbeitskräften in der gesamten Union, in der alle Bürger frei leben, arbeiten, studieren und geschäftlich tätig sein können. Durch ein umfangreiches Regelungsnetzwerk wird gewährleistet, dass Hindernisse dieser Freizügigkeit beseitigt und verhindert werden.

Im Jahr 2015 verabschiedete die Europäische Kommission die Binnenmarktstrategie, die eine Freisetzung des vollen Binnenmarktpotentials durch die Vereinfachung der Regelungen, die Beseitigung der administrativen Belastung und die Unterstützung des Wachstums von KMUs und Start-ups in den Mitgliedstaaten anstrebt. Diese Strategie deckt ein breites Spektrum von Sektoren einschließlich des Bauwesens ab. Parallel hierzu listet der Aktionsplan Construction 2020 praktische Maßnahmen für die Umsetzung der Strategie Europa 2020 auf und enthält Elemente der Binnenmarktstrategie.

Dieser Analysebericht bietet Einblicke in das **Thematische Ziel 4 „Stärkung des Binnenmarktes der Bauwirtschaft“** des Aktionsplans Construction 2020. Er gibt eine Übersicht über die wichtigsten Eigenschaften des EU-Binnenmarktes für Waren und Dienstleistungen. Der Bericht stellt die Haupttriebkraft und Hindernisse für die Entwicklung des Binnenmarktes der Bauwirtschaft mit einer separaten Beurteilung regulatorischer und nicht-regulatorischer Aspekte dar. Er bildet die wichtigsten politischen Reaktionen der Mitgliedstaaten ab und hebt die bewährten Praktiken und gewonnenen Erkenntnisse aus verschiedenen Maßnahmen hervor, die zur Unterstützung der Bauwirtschaft im Binnenmarkt ergriffen wurden.

1. Eigenschaften des Binnenmarktes

Binnenmarktanzeiger

[Der Binnenmarktanzeiger](#) soll eine Übersicht über die Fortschritte der Mitgliedstaaten in Richtung eines voll implementierten Binnenmarktes geben. Er fasst die Hauptindikatoren für regulatorische und politische Anstrengungen auf EU- und nationaler Ebene bei der Entwicklung des Binnenmarktes für Waren und Dienstleistungen zusammen.

Gemäß dem Anzeiger sind die zwei Schlüsselindikatoren **Offenheit für Importe** und **Handelsintegration** auf nationaler Ebene für die Bauwirtschaft von besonderer Relevanz. Der Handel mit Waren und der Austausch von Dienstleistungen zwischen EU-Mitgliedstaaten macht über zwei Drittel des gesamten nationalen Handels aus, für den Offenheit für Importe (aus der EU und von außerhalb) ein wesentliches Element der Integration in die europäischen und internationalen Wertschöpfungsketten und den Wettbewerb ist. **Estland, Polen und Kroatien** verzeichnen in Bezug auf die Größe ihrer Volkswirtschaften den höchsten Grad der Offenheit und Integration mit dem Rest der EU.



Anteil des Handels mit Waren und Dienstleistungen **zwischen EU-Mitgliedstaaten** des gesamten nationalen

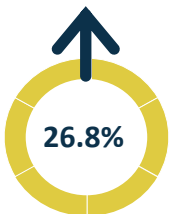
Hinsichtlich **öffentlicher Beschaffungsverfahren** wurde die EU-Vergaberichtlinie von 26 EU-Ländern in nationales Recht umgesetzt. Süd- und osteuropäische Mitgliedstaaten bleiben aufgrund eines langsameren Tempos der Entscheidungsprozesse und/oder einer geringeren Transparenz bei den Vergabeverfahren im Vergleich zu nördlichen und westlichen EU-Mitgliedstaaten jedoch hinter dem EU-Durchschnitt zurück. Bei der Betrachtung **beruflicher Qualifikationen** bestehen signifikante Unterschiede bei den Verfahren für die Anerkennung beruflicher Qualifikationen hauptsächlich aufgrund der Größe des Landes und der Attraktivität des Landes für einen spezifischen Beruf.

Österreich, Estland, Polen, Rumänien und Griechenland lagen im Jahr 2016 bei der Anerkennung beruflicher Qualifikationen in den EU-Ländern an der Spitze.

Binnenmarkt für Produkte und Dienstleistungen der Bauwirtschaft

Der Austausch von Baudienstleistungen im Binnenmarkt wächst in der gesamten EU. Der gesamte jährliche Export von **Bauprodukten** in der EU ist von EUR 37,9 Milliarden im Jahr 2010 auf EUR 48,0 Milliarden im Jahr 2016 um 26,8 % gestiegen. Das höchste Exportwachstum wurde in den Produktgruppen „Erzeugnisse aus Beton, Gips und Zement“ und „Betonerzeugnisse für Bauzwecke“ (50,7 % bzw. 49,4 % Wachstum) registriert, während ein Rückgang der Exporte bei „Fertigbeton“ und „Bearbeitete und verarbeitete Steine“ festgestellt wurde (Rückgang von 22,1 % bzw. 8,1 %).

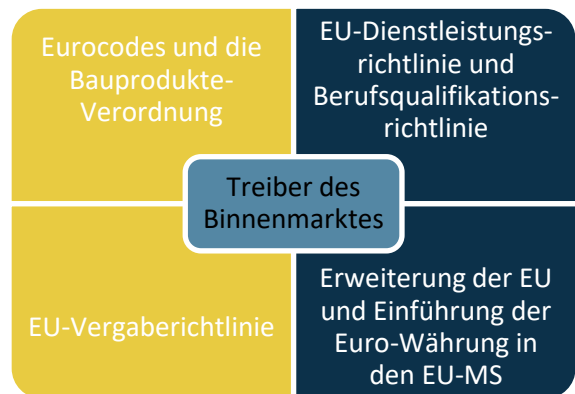
Im Jahr 2016 waren **Deutschland, Polen und Belgien** die Top-3-Exporteure von Bauprodukten in Europa.



Anstieg der jährlichen Gesamtausfuhr von **Bauprodukten** in der EU von 2010 bis 2016

Der Wert von Importen und Exporten von **Baudienstleistungen** war 2016 in der EU aufgrund der sehr geringen Marktintegration von Baudienstleistungen in der EU (1 %) niedriger als bei Bauprodukten. **Dänemark, Belgien und Deutschland** zählten 2016 zu den größten Exporteuren und Importeuren von Baudienstleistungen, während **Bulgarien, Polen und Litauen** im gleichen Jahr die größten Wachstumsraten beim Export von Baudienstleistungen verzeichneten.

Der Markt für Baudienstleistungen in der EU ist diversifiziert und nicht integriert.



Die Handelsintegration in der EU ist bei Dienstleistungen deutlich geringer als bei Waren (6 % ggü. 22 %) und ist bei **Baudienstleistungen** besonders gering (nur 1 %).

2. Treiber des Binnenmarktes für Waren und Dienstleistungen

Im Rahmen der Strategie Europa 2020 für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum spielt die Standardisierung eine wichtige Rolle für die Unterstützung eines besseren Wettbewerbs im Binnenmarkt, um das Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze zu fördern.

Die Eurocodes und die Bauproduktenverordnung haben sich als wirksame Instrumente zur Stärkung des Binnenmarkts für Bauprodukte erwiesen. Sie treiben den Binnenmarkt der Baustoffe an und stellen harmonisierte Bedingungen und Standards für den Handel mit Bauprodukten her.

Der Binnenmarkt für Dienstleistungen wird von der **Dienstleistungsrichtlinie (2006/123/EG)** angetrieben, die die Transparenz erhöht und die Bereitstellung und Nutzung von Dienstleistungen für Unternehmen und Verbraucher im Binnenmarkt erleichtert. Die **Berufsqualifikationsrichtlinie (2005/36/EG)** befasst sich mit der Anerkennung von Qualifikationen für reglementierte Berufe innerhalb der EU, um Hindernisse für die Freizügigkeit von Berufstätigen durch Qualifikationsanforderungen zu beseitigen, die von einem Land zum anderen divergieren.

Die **EU-Vergaberichtlinie** soll ferner den freien Verkehr von Waren und Dienstleistungen im Binnenmarkt durch die Harmonisierung von Vorschriften für öffentliche Aufträge unter den Mitgliedstaaten fördern.

Schließlich werden die **Erweiterung der EU** mit einer Reihe von neuen Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa, die zu einer größeren Mobilität von Arbeitskräften und einer Beschleunigung der Wirtschaftstätigkeit in der Bauwirtschaft führt, sowie die **Einführung der Euro-Währung in den EU-MS** als wichtige nicht-regulatorische Treiber für die Entwicklung des Binnenmarktes für Waren und Dienstleistungen betrachtet.

3. Hemmnisse für den Binnenmarkt

Die Barrieren für die Stärkung des Binnenmarktes für Baustoffe und -dienstleistungen hängen mit einer **unvollständigen regulatorischen Angleichung** zwischen den Mitgliedstaaten und den **besonderen Eigenschaften des Sektors** zusammen, die mit Sprachbarrieren, Transportdistanzen, Kosten für länderübergreifende Transaktionen und nationale/lokale Präferenzen verbunden sind.

Nähe und eine gemeinsame Sprache spielen wichtige Rollen für den Austausch von Baudienstleistungen. In der EU steigt die Wahrscheinlichkeit, bei länderübergreifenden Vergabeverfahren einen Auftrag zu erhalten, wenn eine gemeinsame Sprache für Bauarbeiten und -dienstleistungen verwendet wird, um ca. 600 % bzw. 200 %, während der Wert bei Waren nur bei 60 % liegt. Andere Hindernisse für einen gut funktionierenden Binnenmarkt sind **wettbewerbswidrige Praktiken** wie Günstlingswirtschaft, fehlende Transparenz bei öffentlichen Beschaffungsverfahren, Einzelbieter und Bestechung.

Auf nationaler Ebene besteht eine Reihe von **Hindernissen für den Binnenmarkt**. Sie hängt mit der **ordnungsgemäßen Durchsetzung der Vorschriften und der Umsetzung von öffentlichen Beschaffungsverfahren** zusammen, die für die Bauwirtschaft von besonderer Relevanz sind und für ausländische Akteure den Zugang zu öffentlichen Aufträgen behindern.

4. Politische Initiativen

Die Mitgliedstaaten haben verschiedene **politische Instrumente** und **Initiativen** eingeführt, um die Entwicklung des EU-Binnenmarktes für Baudienstleistungen und -produkte zu fördern. Politische Reaktionen reichen von nationalen Aktionsplänen zur Verbesserung des regulatorischen Umfelds über Initiativen zur Standardisierung bis zur Anerkennung von Qualifikationen und der Bekämpfung von Betrug und Korruption.

Bei der Betrachtung der EU-28 lassen sich folgende Haupttrends erkennen:

1. Neue politische Initiativen in den Mitgliedstaaten richten ihren Fokus **auf die Verbesserung öffentlicher Beschaffungsverfahren, die Verringerung von Korruptionsrisiken und die Förderung der gegenseitigen Anerkennung von Qualifikationen**. Bulgarien hat beispielsweise ein neues **Gesetz zur öffentlichen Beschaffung** verabschiedet, das seit April 2016 in Kraft ist und die EU-Vergaberichtlinien umsetzt.

Es soll die Transparenz und Berechenbarkeit des Vergabeverfahrens erhöhen, administrative Verfahren verbessern und die regulatorischen Hindernisse für KMUs einschließlich in der Bauwirtschaft verringern. Zudem wird eine einzige nationale zentralisierte Plattform für E-Beschaffung eingeführt, die den Zugang zu Information verbessern und Verfahren vereinfachen und abkürzen sollte. Daneben setzt die bulgarische Regierung eine Strategie für die Entwicklung der E-Governance zur Verbesserung des Zugangs zu öffentlichen Verwaltungsleistungen um.



2. Einige Mitgliedstaaten **ändern bestehende Verordnungen**, um die administrative Belastung für Bauunternehmen zu reduzieren und den Zugang zu Baugenehmigungen zu vereinfachen.
Bezüglich Instrumenten sind die Niederlande zusammen mit Finnland und Großbritannien einer der wenigen Mitgliedstaaten, die ein zentralisiertes nationales Online-System zum Einreichen von Anträgen für Baugenehmigungen anbieten, wodurch diese vollständig elektronisch bearbeitet werden können und die mit dem Verfahren verbundene administrative Belastung minimiert wird.
3. Innovative **Standardisierungsinitiativen** sind in den Mitgliedstaaten relativ begrenzt.
Die rumänische Regierung treibt in ihrem **Forschungsinstitut für Ausrüstung und Technologien in der Bauwirtschaft** (Institutul de Cercetări pentru Echipamente și Tehnologii în Construcții - ICECON) die Bewertung und Leistungsüberprüfung im Bereich der Bauprodukte sowie die Entwicklung neuer Standards in Einklang mit den EU-Harmonisierungsbestrebungen voran.
4. Einige Mitgliedstaaten haben nationale Strategien und Aktionspläne zur **regulatorischen Vereinfachung und Senkung der administrativen Belastung** einschließlich spezifischer Maßnahmen für die Bauwirtschaft eingeführt.
In Estland kooperieren das Ministerium für öffentliche Verwaltung und das Finanzministerium im **Null-Bürokratie-Projekt** in dem Bestreben, den bürokratischen Aufwand in verschiedenen Bereichen einschließlich in der Bauwirtschaft zu vermindern. Um den Marktzugang zu erleichtern und das Geschäftsumfeld für Unternehmen einfacher und kostengünstiger zu machen, werden alle aus den spezifischen Anforderungen in dem Sektor resultierenden Aktivitäten abgebildet und eine Methodik zur Beurteilung ihrer finanziellen Auswirkungen entwickelt. Beispielsweise soll das Projekt das Genehmigungsverfahren für Bauanträge durch die Einführung von E-Lösungen beschleunigen, die den betroffenen Parteien die Verfolgung ihres Antrags in Echtzeit ermöglichen.

Um Betrugs- und Korruptionsrisiken zu senken, unterstreicht die Europäische Kommission die Rolle des öffentlichen Auftragswesens mit Verwendung von EU-Mitteln durch ihre Initiative „**Integritätspakte - Zivile Kontrollmechanismen zum Schutz von EU-Mitteln**“. Der Pakt-Ansatz basiert auf einer zivilgesellschaftlichen Kontrolle und wird in der Bauwirtschaft bereits in verschiedenen Ländern umgesetzt. Beispielsweise werden Pakte für „Arbeiten an der Bahnlinie Nr. 1 im Abschnitt Częstochowa – Zawiercie“ in **Polen**, „Bau der Autobahn M6 zwischen Bóly-Ivándárda und der Landesgrenze“ in **Ungarn** und „Energetische Sanierung von Krankenhäusern“ in **Slowenien** genutzt. Vom Integritätspakt-Ansatz wird eine Erhöhung der Transparenz und des Vertrauens in öffentliche Behörden, eine Verringerung von Missmanagement und Betrug, ein Beitrag zu einem besseren Ansehen für öffentliche Auftraggeber und Kosteneinsparungen durch die Stärkung des Wettbewerbs erwartet.

5. Schlussfolgerungen

Zukünftige Anstrengungen sollten ihren Schwerpunkt auf **digitale Instrumente und Plattformen für administrative Verfahren in der Bauwirtschaft, E-Beschaffungslösungen, Antikorruptionsmaßnahmen und eine weitere Unterstützung für den Ausbau von Maßnahmen zur Anerkennung von Qualifikationen legen.**

Um die Möglichkeiten, die sich durch die diskutierten Treiber eröffnen, voll auszuschöpfen, sollten mit Blick auf die Zukunft folgende Anmerkungen berücksichtigt werden:

- Verstärkte Ausrichtung auf elektronische Instrumente und Plattformen für die Durchführung der Verwaltungsverfahren in der Bauwirtschaft.
- Verstärkte Ausrichtung auf E-Beschaffungslösungen, Verbesserung des Zugangs zu Informationen für ausländische Bieter, Verbesserung der Transparenz der Vergabeverfahren und Senkung der Kosten, die mit der Teilnahme an Vergabeverfahren verbunden sind.
- Weitere Anstrengungen bei der Einführung und Umsetzung von Antikorruptionsmaßnahmen werden erforderlich sein, um der weiter bestehenden Korruption insbesondere bei der Vergabe öffentlicher Aufträge für Bauarbeiten zu begegnen.

- Eine weitere Unterstützung für den Ausbau von Maßnahmen zur Anerkennung von Qualifikationen wird ein wichtiges Instrument für die Erleichterung der Mobilität von Fachkräften in der Bauwirtschaft und in verbundenen Sektoren und bei der Bewältigung des in verschiedenen Ländern bestehenden Qualifikationsbedarfs sein.