

Die politischen Leitlinien 2024–2029 der Europäischen Kommission „von der Leyen II“

Empfehlungen für konkrete EU-Maßnahmen zu deren Umsetzung

Andrea De Petris, Philipp Eckhardt, Anja Hoffmann, Anselm Küsters, Matthias Kullas, Götz Reichert
und André Wolf



Die wiedergewählte Präsidentin der EU-Kommission Ursula von der Leyen hat politische Leitlinien für ihre Amtszeit 2024–2029 vorgestellt. Dabei setzt sie ehrgeizige Ziele, um die Wettbewerbsfähigkeit Europas zu stärken und nachhaltige Innovationen zu fördern. Doch um diese erreichen zu können, bedarf es Taten. Das cep empfiehlt für zentrale Politikbereiche konkrete EU-Maßnahmen, um die Ziele der politischen Leitlinien effektiv und effizient umzusetzen. Durch kluge Prioritätensetzung und smarte Regulierung kann die Kommission „von der Leyen II“ Europa nachhaltig auf Erfolgskurs bringen.

- ▶ Das cep empfiehlt, die in den Leitlinien gesetzten Ziele so zu priorisieren, dass ein dynamisches Wirtschaftsklima entsteht, mit dem Europa flexibler auf globale Herausforderungen reagieren kann.
- ▶ Wesentliche Elemente der vom cep empfohlenen Maßnahmen sind eine größere Rechtssicherheit sowie der Abbau bürokratischer Hürden für Unternehmen.
- ▶ Das cep empfiehlt, den digitalen Binnenmarkt weiterzuentwickeln, um die Innovationskraft Europas zu stärken. Zudem sollte die EU grüne Technologien fördern, Energiepreise deutlich senken, die Versorgung mit Energie, Wasser und kritischen Rohstoffen sicherstellen, strategische Partnerschaften ausbauen und Europa auf den Klimawandel vorbereiten.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	3
2	Ausgewählte Ziele der Kommissionpräsidentin und Implementierungsvorschläge des cep	3
2.1	Ein neuer Plan für nachhaltigen Wohlstand und nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit in Europa	3
2.1.1	Ziel: Kohärente EU-Rechtsakte	3
2.1.2	Ziel: Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) entlasten und Bürokratie abbauen ..	6
2.1.3	Ziel: Neuer Schwung für den Binnenmarkt	7
2.1.4	Ziel: Digitalgesetze umsetzen und durchsetzen	7
2.1.5	Ziel: Europäische Datenunion schaffen	8
2.1.6	Ziel: Aufbau von Leitmärkten für grüne Technologien.....	10
2.1.7	Ziel: Senkung der Energiepreise	11
2.1.8	Ziel: Investitionen in die Energieinfrastruktur	12
2.1.9	Ziel: Strategische Partnerschaften zur Stärkung der Versorgungssicherheit.....	12
2.1.10	Ziel: Gemeinsame Beschaffung von Wasserstoff und Mineralrohstoffen	13
2.1.11	Ziel: Schaffung von Märkten für Sekundärrohstoffe.....	13
2.1.12	Ziel: KI-Fabriken aufbauen.....	14
2.1.13	Ziel: KI-Anwendungs-Strategie entwickeln.....	15
2.1.14	Ziel: Europäischen KI-Forschungsrat gründen.....	16
2.1.15	Ziel: Einen neuen wettbewerbspolitischen Ansatz definieren.....	18
2.1.16	Ziel: Schaffung einer Europäischen Spar- und Investitionsunion.....	19
2.1.17	Ziel: Investitionsturbo zünden.....	19
2.2	Eine neue Ära für die europäische Verteidigung und Sicherheit	20
2.2.1	Ziel: eine echte Europäische Verteidigungsunion aufbauen	20
2.2.2	Ziel: eine faire Migration nach Europa gewährleisten	20
2.3	Die Menschen unterstützen, unsere Gesellschaften und unser Sozialmodell stärken	21
2.3.1	Ziel: Reduzierung unethischer Praktiken von Online-Plattformen.....	21
2.4	Unsere Lebensqualität erhalten: Ernährungssicherheit, Wasser und Natur	22
2.4.1	Ziel: Anpassung, Vorsorge und Solidarität mit Blick auf den Klimawandel.....	22
2.5	Europa in der Welt: unseren Einfluss und unsere Partnerschaften nutzen	23
2.5.1	Ziel: Neue Handelspartnerschaft.....	23
2.6	Gemeinsam handeln und die Zukunft unserer Union vorbereiten	23
2.6.1	Ziel: Neue Eigenmittel für den EU-Haushalt.....	23
3	Fazit.....	23

1 Einleitung

Am 18. Juli 2024 wurde Ursula von der Leyen vom Europäischen Parlament erneut zur Kommissionspräsidentin gewählt. Am selben Tag veröffentlichte sie ihre politischen Leitlinien für die nächste Europäische Kommission 2024–2029 („von der Leyen II“).¹ Darin beschreibt sie die politischen Prioritäten für ihre zweite Amtsperiode. Die Leitlinien basieren auf Konsultationen, Gesprächen mit den „demokratischen Kräften im Europäischen Parlament“² und der strategischen Agenda des Europäischen Rates für 2024–2029³. Die Prioritäten sind „ein Kompass“, der in den nächsten Monaten in ein konkretes Arbeitsprogramm überführt werden wird.

Dieser Input enthält Vorschläge für konkrete Maßnahmen, mit denen die in den politischen Leitlinien genannten und teils recht allgemein formulierten Prioritäten der Kommissionspräsidentin umgesetzt werden können. Er verzichtet bewusst auf eine Bewertung der in den politischen Leitlinien genannten Ziele und Lösungsansätze und zielt darauf ab, die Erreichung der Ziele durch die vorgeschlagenen detaillierten Handlungsschritte zukunftsorientiert zu unterstützen. Der Politik mangelt es nicht an Zielen. Gerade ineffiziente Instrumente und schlechte Regulierung verursachen hohe Umsetzungskosten und einen hohen bürokratischen Aufwand. Das konzeptionelle Design und die institutionelle Implementierung von Maßnahmen verdienen daher eine hohe Aufmerksamkeit.

2 Ausgewählte Ziele der Kommissionspräsidentin und Implementierungsvorschläge des cep

2.1 Ein neuer Plan für nachhaltigen Wohlstand und nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit in Europa

2.1.1 Ziel: Kohärente EU-Rechtsakte

Die Kommissionspräsidentin will „den gesamten EU-Besitzstand einem Stresstest“ unterziehen und darauf aufbauend „Vorschläge zur Vereinfachung, Konsolidierung und Kodifizierung der Rechtsvorschriften vorlegen, damit Überschneidungen und Widersprüchlichkeiten unter Aufrechterhaltung hoher Standards beseitigt werden.“

Quelle: Ursula von der Leyen (2024): Politische Leitlinien für die nächste EU-Kommission 2024–2029, S. 8.

Maßnahmenvorschläge zur Erreichung dieses Ziels

Die Kommission sollte ein „Rechtskonsolidierungsprogramm“ aufsetzen, um das komplexe und intransparente und sich teilweise überlappende Regelungsumfeld zu einem einfachen, verständlichen, vorhersehbaren und kohärenten Rechtsrahmen zu machen. Sie sollte insbesondere die in den letzten Jahren verabschiedeten EU-Digitalgesetze prüfen, denn diese überschneiden sich zum Teil in oft intransparenter Weise, enthalten Dopplungen oder sehr ähnlich gelagerte Verpflichtungen, und das in einem Bereich, in dem es um Rechtssicherheit, Transparenz und Verständlichkeit geht. Dies erschwert sowohl ihre Anwendung durch Unternehmen als auch die Abgrenzung behördlicher Zuständigkeiten.

¹ Vgl. von der Leyen, U. (2024): Europa hat die Wahl, S. 5f., online unter: https://commission.europa.eu/document/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en.

² Vgl. von der Leyen, U. (2024): Europa hat die Wahl, online unter: https://commission.europa.eu/document/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en.

³ Europäischer Rat (2024): Strategische Agenda 2024–2029, online unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/european-council/strategic-agenda-2024-2029/>.

Wo nötig bzw. sinnvoll, sollte die Kommission die Gesetze konsolidieren und vereinfachen sowie besser aufeinander abstimmen. Sie sollte Ähnlichkeiten und unvermeidbare Überschneidungen der Rechtsakte aufzeigen und Unternehmen sowie Behörden Hinweise geben, wie Synergien genutzt werden können, um ähnliche oder einander überlappende Verpflichtungen zu erfüllen, etwa

- das Risikomanagement nach der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO)⁴, der NIS-2-Richtlinie⁵ und dem Gesetz über künstliche Intelligenz (KI-Gesetz)⁶,
- die Informationspflichten nach der DSGVO und dem KI-Gesetz,
- die Meldepflichten bei Vorfällen gemäß DSGVO, NIS 2-Richtlinie und Cyber Resilience Act⁷ und
- die Portabilitätspflichten in der DSGVO und im Data Act⁸.

Die Kommission sollte die einzelnen EU-Digitalrechtsakte – insbesondere den Data Act und das KI-Gesetz – besser mit der DSGVO abstimmen. Wie in ihrem zweiten Bericht zur Anwendung der DSGVO⁹ vorgegeben, sollte sie dringend Kohärenz zwischen der DSGVO und allen Vorschriften schaffen, die die Verarbeitung personenbezogener Daten betreffen. Sie sollte zudem Maßnahmen ergreifen, um Unternehmen noch stärker bei der Einhaltung der DSGVO zu unterstützen. Anknüpfend an ihren zweiten Bericht zur Anwendung der DSGVO sollte die Kommission schließlich punktuelle Verbesserungen der DSGVO vorschlagen und Maßnahmen umsetzen, um Innovationen zu erleichtern und das Potenzial der Digitalisierung besser auszuschöpfen.¹⁰

Die Kommission sollte außerdem den Europäischen Datenschutzausschuss (EDSA) – über ihren Appell¹¹ in ihrem zweiten Bericht zur Anwendung der DSGVO hinaus – noch nachdrücklicher ersuchen, schneller bessere und mehr EU-weite Leitlinien und Auslegungshilfen zu datenschutzrechtlichen Fragen bereitzustellen. Wichtig ist, dass derartige Leitlinien nicht lediglich rechtliche Konflikte aufzeigen, sondern auch Ansätze zu ihrer Lösung vorschlagen.

⁴ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>.

⁵ Richtlinie (EU) 2022/2555 der Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2022 über Maßnahmen für ein hohes gemeinsames Cybersicherheitsniveau in der Union, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 und der Richtlinie (EU) 2018/1972 sowie zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2016/1148, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32022L2555>.

⁶ Verordnung (EU) 2024/1689 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 300/2008, (EU) Nr. 167/2013, (EU) Nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 und (EU) 2019/2144 sowie der Richtlinien 2014/90/EU, (EU) 2016/797 und (EU) 2020/1828, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=OJ%3AL_202401689.

⁷ Das Europäische Parlament hat nach der politischen Einigung über das Dossier im Januar 2024 am 12.03.2024 eine vorläufige Version des Cyber Resilience Act angenommen, die unter https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0130_EN.pdf abrufbar ist. Der Rechtsakt wird voraussichtlich im Herbst 2024 ohne weitere Abstimmung final angenommen.

⁸ Da die Datenzugriffsrechte nach DSGVO und Data Act nicht kongruent sind - insbesondere ist die Portierung an Dritte nach Art. 20 DSGVO immer unentgeltlich, während der Dateninhaber vom Dritten nach dem Data Act ein Entgelt verlangen kann – ergeben sich zusätzliche Probleme, die eine klare rechtliche Abgrenzung zwischen den beiden Regelungen und die Ausübung der Rechte erschweren.

⁹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 25.07.2024, COM(2024) 357 final, Zweiter Bericht zur Anwendung der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO), S. 34, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52024DC0357&qid=1721996246697>.

¹⁰ Siehe hierzu Kullas et al. (2023), Regulatory and financial burdens of EU legislation in four Member States – a comparative study - Vol. 4: Burdens arising from Art. 30 and 33 of the General Data Protection Regulation, abrufbar unter: <https://www.familienunternehmen.de/en/publications/burdens-arising-from-art-30-and-33-of-the-general-data-protection-regulation>.

¹¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 25.07.2024, COM(2024) 357 final, Zweiter Bericht zur Anwendung der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO), S. 7f., abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52024DC0357&qid=1721996246697>.

Ferner sollte die Kommission konkrete Vorschläge zur Beseitigung (fort)bestehender rechtlicher Unklarheiten in EU-Digitalgesetzen unterbreiten, um sicherzustellen, dass diese von den Unternehmen einfach, korrekt und einheitlich angewendet werden können.¹² Erforderlich sind dabei auch konkrete Vorschläge, um Rechtsunsicherheiten im Zusammenhang mit der DSGVO und Künstlicher Intelligenz zeitnah zu beseitigen oder zumindest deutlich zu verringern und so drohenden Wettbewerbsnachteilen für europäische Unternehmen entgegenzuwirken. Die Kommission sollte nicht nur auf Leitlinien der Datenschutzbehörden verweisen, sondern darüber hinaus selbst konkrete Maßnahmen ausloten und vorschlagen, um insbesondere

- den Konflikt zwischen dem datenschutzrechtlichen Grundsatz der Datensparsamkeit¹³ und dem praktischen Erfordernis, große Datensätze zu verwenden, rechtssicher aufzulösen, da letzteres für eine erfolgreiche Datenwirtschaft und das adäquate Training einer qualitativ hochwertigen KI unverzichtbar ist;
- zeitnah klarzustellen, ab wann Daten als anonymisiert gelten und damit nicht (mehr) der DSGVO unterliegen, etwa durch (Unterstützung der) Entwicklung und Festlegung einheitlicher und praktikabler Standards, bei deren Einhaltung ein hinreichender Anonymisierungsgrad vermutet wird;
- Unternehmen aktiv dabei zu unterstützen, datenschutzfreundliche Technologien wie die Nutzung synthetischer Daten einzusetzen – etwa für das Training von KI – und Haftungsfragen für den Fall möglicher späterer Re-Identifizierbarkeit zu klären;
- einen rechtssicheren und innovationsfreundlichen Umgang mit der DSGVO (sowohl deren Auslegung als auch Anwendung) und Künstlicher Intelligenz zu entwickeln und zu ermöglichen, ohne individuelle Grundrechte wie das Recht auf Datenschutz unverhältnismäßig einzuschränken. Dabei müssen neben den Risiken der Digitalisierung für die Privatsphäre des Einzelnen auch mögliche negative wirtschaftliche Folgewirkungen des strengeren Schutzniveaus in der EU in die erforderliche Abwägung einbezogen werden.

Rechtsunsicherheit und eine komplexe Rechtslage binden Ressourcen in Unternehmen und führen zu kostspieliger Rechtsberatung und ggf. Rechtsstreitigkeiten sowie zu Verzicht auf Innovation.¹⁴ Viele europäische Unternehmen fühlen sich durch die DSGVO und die hierzu ergangenen Gerichtsentscheidungen wie die Schrems-Urteile¹⁵ und die damit verbundenen Beschränkungen transatlantischer Datentransfers stark belastet.¹⁶

Auch im Zusammenhang mit der kompletten Sustainable-Finance-Gesetzgebung und insbesondere der Verordnung zu nachhaltigkeitsbezogenen Offenlegungen im Finanzsektor (SFDR) erscheint eine Generalüberholung dringend geboten. In der Praxis haben sich zahlreiche Unzulänglichkeiten, Fallstricke, Redundanzen und Inkonsistenzen aufgetan, deren Behebung in der nun beginnenden

¹² Siehe hierzu Kullas, M. et al. (2023), Conclusions from four comparative studies: Regulatory and financial burdens of EU legislation in four Member States, abrufbar unter: <https://www.familienunternehmen.de/en/publications/burdens-arising-from-the-general-data-protection-regulation>.

¹³ Art. 5 Abs. 1 lit. c) DSGVO.

¹⁴ Siehe hierzu Kullas, M. et al. (2023), Conclusions from four comparative studies: Regulatory and financial burdens of EU legislation in four Member States, abrufbar unter: <https://www.familienunternehmen.de/en/publications/burdens-arising-from-the-general-data-protection-regulation>.

¹⁵ EuGH, Urteil vom 16. Juli 2020, Rs. C-311/18 (Data Protection Officer/Facebook Ireland Ltd und Maximilian Schrems), ECLI:EU:C:2020:559 („Schrems II“); EuGH, Urteil vom 6. Oktober 2015, Rs. C-362/14 (Maximilian Schrems/Data Protection Commissioner), ECLI:EU:C:2015:650 („Schrems I“).

¹⁶ In einer Unternehmensbefragung von cep und EY im Frühjahr 2024 gaben mehr als 75% der befragten Unternehmen an, dass sie mehr digitale Lösungen entwickeln oder nutzen würden, wenn es mehr Rechtssicherheit gäbe, wie dies im Einklang mit der DSGVO möglich ist, vgl. Hoffmann, A. / Küsters, A., Erwartungen deutscher Unternehmen an die europäische Digitalregulierung, cepStudie in Kooperation mit EY, Juni 2024, S. 13, abrufbar unter: <https://www.cep.eu/de/eu-the-men/details/erwartungen-deutscher-unternehmen-an-die-europaeische-digitalregulierung.html>.

Legislaturperiode auf EU-Ebene oberste Priorität haben sollte. Die Kommission sollte die verschiedenen Sustainable-Finance-Rechtsakte – insbesondere die SFDR, die Verordnung zur grünen Taxonomie, die Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (MiFID), die Versicherungsvertriebsrichtlinie (IDD) und die Verordnung über Basisinformationsblätter für verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger und Versicherungsanlageprodukte (PRIIPR) – überarbeiten, um mittelfristig zu einem kohärenten und in sich konsistenten Rechtsrahmen zur nachhaltigen Finanzierung zu gelangen, der seinen postulierten Zielen auch gerecht wird. Eine kürzlich veröffentlichte [cepStudie](#) enthält konkrete Vorschläge für eine Reform des Rechtsrahmens.

2.1.2 Ziel: Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) entlasten und Bürokratie abbauen

Die Kommissionspräsidentin will, dass sich alle neuen Kommissionsmitglieder „auf Bürokratieabbau und einfachere Umsetzung“, nämlich auf „weniger Verwaltungsaufwand und Berichterstattung, mehr Vertrauen, bessere Durchsetzung, schnellere Genehmigungen“ konzentrieren. Die Kommissionspräsidentin will zudem künftige Rechtsvorschriften vereinfachen und „mit Blick auf kleine Unternehmen und im Geiste der Subsidiarität“ gestalten. „Hierzu wird insbesondere ein neuer KMU- und Wettbewerbs-Check eingeführt, damit unnötige Bürokratielasten vermieden und zugleich hohe Standards aufrechterhalten werden.“

Quelle: Ursula von der Leyen (2024): Politische Leitlinien für die nächste EU-Kommission 2024–2029, S. 8 und 9.

Maßnahmenvorschläge zur Erreichung dieser Ziele

Die EU-Kommission sollte regulatorische Ausnahmen und sonstige Erleichterungen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) auf ihre Wirksamkeit hin überprüfen und ggf. anpassen.¹⁷ Denn einige EU-Rechtsakte enthalten zwar de jure Erleichterungen für KMU, die aber de facto aber kaum wirken. Ein Beispiel hierfür findet sich in der DSGVO. So sind Unternehmen, die weniger als 250 Mitarbeiter beschäftigen, von der Pflicht, ein Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten zu führen, befreit.¹⁸ Diese Befreiung gilt allerdings nur unter sehr speziellen Voraussetzungen, nämlich nur dann, wenn die vorgenommene Datenverarbeitung kein Risiko für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen birgt, die Verarbeitung nur gelegentlich erfolgt und keine besonderen Datenkategorien gemäß Art. 9 Abs. 1 DSGVO verarbeitet werden. Die meisten Unternehmen mit weniger als 250 Mitarbeitern erfüllen diese Voraussetzungen jedoch nicht, sodass auch sie ein Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten anlegen müssen.¹⁹

Zudem sollte die Kommission neue Vorschläge ausarbeiten, um die Berichtspflichten für Unternehmen um 25 Prozent gegenüber 2023 zu reduzieren. Dieses Ziel hatte EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen bereits Mitte März 2023 angekündigt. Die Kommission sollte die Dokumentations- und Berichtspflichten insbesondere in der EU-Digitalregulierung in ihrer Gesamtheit überprüfen und so weit wie möglich reduzieren. Bei der Abwägung muss sie neben dem Nutzen jeder einzelnen Pflicht auch verstärkt die durch sie hervorgerufenen Belastungen und ihre möglichen negativen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit berücksichtigen.

¹⁷ Für eine Übersicht zu den regulatorischen Ausnahmen für KMU siehe Kullas, M. / Harta, L. (2024), Regulatorische Ausnahmen für kleine und mittlere Unternehmen, abrufbar unter: <https://www.cep.eu/de/eu-themen/details/regulatorische-ausnahmen-fuer-kleine-und-mittlere-unternehmen.html>.

¹⁸ Art. 30 (5) DSGVO.

¹⁹ Siehe hierzu Kullas, M. et al. (2023), Regulatory and financial burdens of EU legislation in four Member States – a comparative study - Vol. 4: Burdens arising from Art. 30 and 33 of the General Data Protection Regulation, abrufbar unter: <https://www.familienunternehmen.de/en/publications/burdens-arising-from-art-30-and-33-of-the-general-data-protection-regulation>.

2.1.3 Ziel: Neuer Schwung für die Vollendung des Binnenmarkts

Die Kommissionspräsidentin will „neuen Schwung für die Vollendung des Binnenmarkts in Bereichen wie Dienstleistungen, Energie, Verteidigung, Finanzen, elektronische Kommunikation und Digitales.“

Quelle: Ursula von der Leyen (2024): Politische Leitlinien für die nächste EU-Kommission 2024–2029, S. 8.

Maßnahmenvorschläge zur Erreichung dieses Ziels

Die Kommission sollte den Binnenmarkt auf noch nicht integrierte Regelungsbereiche ausweiten, denn der Binnenmarkt ist derzeit in einigen Wirtschaftsbereichen unvollständig, insbesondere in den Bereichen Finanzdienstleistungen, Energie und Telekommunikation. Zudem sollte die Kommission die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, bestehende protektionistische Regeln abzuschaffen und keine neuen zu erlassen. Denn ein unvollständiger Binnenmarkt verringert die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen und die (geo-)politische Macht der EU.²⁰

2.1.4 Ziel: Digitalgesetze umsetzen und durchsetzen

Die Kommissionspräsidentin will sich „auf die Umsetzung und Durchsetzung der in der letzten Mandatsperiode verabschiedeten Digitalgesetze konzentrieren.“ Sie will die „Durchsetzung in der kommenden Mandatsperiode deutlich intensivieren.“

Quelle: Ursula von der Leyen (2024): Politische Leitlinien für die nächste EU-Kommission 2024–2029, S. 12.

Maßnahmenvorschläge zur Erreichung dieses Ziels

Um die Durchsetzung der Digitalgesetze zu verbessern und deren Umsetzung und Anwendung zu erleichtern, sollte die Kommission erstens Unternehmen und sonstigen Anwendern, aber auch den Behörden einen besseren Überblick über die neue Digitalgesetzgebung verschaffen. Insbesondere sollte sie ein „Digitalgesetze-Kompendium“ veröffentlichen und bekannt machen, in dem die wesentlichen EU-Digitalgesetze, insbesondere das KI-Gesetz, der Data Act, die geplanten Datenräume²¹ wie der vorgeschlagene Europäische Gesundheitsdatenraum²², der Data Governance Act²³, der Digital Markets

²⁰ Vgl. Kullas, M. / Hoffmann A. (2024): The Next Step for the Single Market: A Geo-economic Shelter, abrufbar unter: <https://www.cep.eu/eu-topics/details/the-next-step-for-the-single-market-a-geo-economic-shelter.html>.

²¹ Die EU plant derzeit zwölf gemeinsame europäische Datenräume in strategischen Sektoren und Bereichen von öffentlichem Interesse, nämlich Industrie (Fertigung), Grüner Deal, Mobilität, Gesundheit, Finanzen, Energie, Agrarbereich, öffentliche Verwaltung (Legal Tech/Vergabe/AI Tech), Kompetenzen, Wissenschaft (EOSC), Medien, Kulturerbe. Sie sollen eine intensivere gemeinsame Nutzung, Verwendung und Wiederverwendung von Daten ermöglichen.

²² Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den europäischen Raum für Gesundheitsdaten. Die auf dem Kommissionsvorschlag COM/2022/197 basierende vorläufige, vom Europäischen Parlament am April 2024 angenommene Fassung ist unter https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/CJ43/AG/2024/04-09/1299790EN.pdf abrufbar. Die Verordnung muss vom Rat noch formell angenommen werden.

²³ Verordnung (EU) 2022/868 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2022 über europäische Daten-Governance und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1724 (Daten-Governance-Rechtsakt), <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/868/oj>.

Act²⁴, der Digital Services Act²⁵, der Rechtsakt zur Cybersicherheit²⁶, die NIS-II-Richtlinie sowie die weiteren EU-Cybersicherheitsgesetze zusammengefasst dargestellt, voneinander abgegrenzt sowie ihr Zweck und ihre Inhalte näher erklärt werden. Darin sollte sie auch das Zusammenspiel der EU-Digitalrechtsakte untereinander, etwa des Data Act mit dem Europäischen Gesundheitsdatenraum sowie mit der DSGVO, erläutern (siehe hierzu auch Kapitel 2.1.1).

Zweitens sollte die Kommission die Mitgliedstaaten und Unternehmen stärker bei der korrekten und einheitlichen Umsetzung, Durchführung und Durchsetzung der neuen EU-Digitalregulierung unterstützen. Hilfreich und nötig sind dabei etwa EU-weite Leitlinien und Auslegungshilfen sowie Hinweise, wie Unternehmen Synergien nutzen können, um ähnliche oder sich überschneidende Verpflichtungen, z.B. im KI-Gesetz und in der DSGVO, zu erfüllen (siehe hierzu auch Kapitel 2.1.1).

Drittens sollte die Kommission Schulungsprogramme für Unternehmen und Mitarbeiter von Behörden arrangieren, damit diese die neuen EU-Digitalgesetze und deren Zusammenspiel besser verstehen und schneller sowie mit größerer Korrektheit anwenden bzw. für deren einheitliche Durchsetzung sorgen können. Diese Schulungsprogramme sollten Unternehmen auch über das Potenzial bzw. den möglichen wirtschaftlichen Nutzen und die Risiken einer Weitergabe und Nutzung von Datensätzen und des Einsatzes von KI-Anwendungen aufklären.

2.1.5 Ziel: Europäische Datenunion schaffen

Die Kommissionspräsidentin will „eine Strategie für die Europäische Datenunion vorlegen. Diese wird sich auf bestehende Datenvorschriften stützen, um einen vereinfachten, klaren und kohärenten Rechtsrahmen für Unternehmen und Verwaltungen zu gewährleisten, damit sie Daten nahtlos und in großem Maßstab austauschen können, während zugleich hohe Datenschutz- und Sicherheitsstandards eingehalten werden.“

Quelle: Ursula von der Leyen (2024): Politische Leitlinien für die nächste EU-Kommission 2024–2029, S. 13.

Maßnahmenvorschläge zur Erreichung dieses Ziels

Die Kommission sollte Unternehmen bei der Weitergabe und Nutzung von Datensätzen unterstützen, etwa durch Aufklärung über den Nutzen und durch Hilfestellungen, auf welche datenschutzrechtliche Rechtsgrundlage(n) – außer einer Einwilligung – die Weitergabe und Nutzung von Daten gestützt und wie sie sicher ausgestaltet werden kann.

Zwar hat die EU in sektorspezifischen Rechtsvorschriften, im Data Governance Act und mit dem Konzept der Europäischen Datenräume bereits zahlreiche Regelungen zur Stärkung des Datenaustauschs auf den Weg gebracht und im Data Act bereits umfassende sektorübergreifende Bestimmungen geregelt, welche den Zugang zu und die Nutzung von Daten fördern sollen, die von vernetzten Produkten wie intelligenten Haushaltsgeräten und Industriemaschinen sowie von verbundenen Diensten (Apps) erzeugt werden. Dennoch wird der angestrebte Datenbinnenmarkt unter anderem noch immer durch

²⁴ Verordnung (EU) 2022/1925 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2022 über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor und zur Änderung der Richtlinien (EU) 2019/1937 und (EU) 2020/1828 (Gesetz über digitale Märkte), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32022R1925>.

²⁵ Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Gesetz über digitale Dienste), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32022R2065>.

²⁶ Verordnung (EU) 2019/881 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die ENISA (Agentur der Europäischen Union für Cybersicherheit) und über die Zertifizierung der Cybersicherheit von Informations- und Kommunikationstechnik und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 526/2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=CELEX%3A32019R0881>.

mangelnde Interoperabilität und datenschutzrechtliche Rechtsunsicherheiten gehemmt. Datenschutzbedenken gehören zu den am häufigsten genannten Hindernissen für den Austausch von Daten zwischen Geschäftspartnern.²⁷ Deshalb ist es auch mit Blick auf die Stärkung des Datenaustauschs und der Entwicklung von datenbasierten Geschäftsmodellen und KI innerhalb der EU von immenser Bedeutung, dass die Kommission Maßnahmen ergreift, um die in Unterkapitel 2.1.1 bereits angesprochenen Rechtsunsicherheiten im Zusammenhang mit der DSGVO zeitnah zu beseitigen. Insbesondere gilt es, den Konflikt zwischen dem Grundsatz der Datensparsamkeit und „Big Data“ rechtssicher aufzulösen, festzulegen, ab wann Daten als anonymisiert gelten und Haftungsfragen für den Fall einer möglichen späteren Re-Identifizierbarkeit zu klären.

Weil Daten zumeist in Clouds abgelegt werden, gewinnen zudem Cloud- und Edge-Dienste immer mehr an Bedeutung. Um der derzeitigen Marktmacht der großen US-Cloud-Anbieter entgegenzuwirken und die mit der Nutzung von Clouds mit US-Bezug verbundenen (datenschutz-) rechtlichen Unsicherheiten²⁸ zu umgehen, sollte die Kommission europäische Cloud-Anbieter weiter fördern und die Schaffung „europäischer“ Clouds – auch auf der Basis von Open-Source-Software – innerhalb der EU noch viel stärker unterstützen. Um für echten Wettbewerb zu sorgen, sollte sie auch den Wechsel zwischen Datenverarbeitungsdiensten weiter erleichtern, auch durch eine konsequente Umsetzung der Regelungen im Data Act zum Cloud-Switching.²⁹ Insbesondere sollte die Kommission zügig marktrelevante und praxistaugliche Standardvertragsklauseln für Verträge über Cloud Computing gemäß Data Act veröffentlichen, die marktrelevant und für möglichst viele Branchen geeignet sind. Anders als im Data Act vorgesehen, sollte die Kommission die Klauseln bereits deutlich vor dessen Anwendungsbeginn am 12. September 2025 veröffentlichen, damit die Unternehmen sich darauf einstellen und die Klauseln ggf. noch rechtzeitig für ihre Zwecke anpassen können, um frühestmöglich von dessen Regelungen profitieren zu können.

Schließlich sollte die Kommission auf eine schnelle Verabschiedung des Europäischen Schemas für die Cybersicherheitszertifizierung von Cloud-Diensten (EUCS) hinwirken, das Ende 2020 von der ENISA ausgearbeitet wurde und seither von den Mitgliedstaaten diskutiert wird. Die Kommission sollte als Vorsitzende des Prüfausschusses auf eine zeitnahe Einigung auf ein EUCS drängen, so dass dieses alsbald per Durchführungsrechtsakt erlassen werden kann und so Rechtsklarheit erreicht wird. Cloud-Dienste werden für Unternehmen und Bürger immer wichtiger, nicht zuletzt im Hinblick auf die Entwicklung und Nutzung Künstlicher Intelligenz. Daher ist ihre Sicherheit für das Funktionieren des digitalen Binnenmarktes sowie für den freien Datenfluss und die Wettbewerbsfähigkeit der EU von wesentlicher Bedeutung.

²⁷ Vgl. Hoffmann, A. / Küsters, A., Erwartungen deutscher Unternehmen an die europäische Digitalregulierung, cepStudie in Kooperation mit EY, Juni 2024, S. 10, abrufbar unter: <https://www.cep.eu/de/eu-themen/details/erwartungen-deutscher-unternehmen-an-die-europaeische-digitalregulierung.html>.

²⁸ Näher dazu Hoffmann, A. / Küsters, A., Erwartungen deutscher Unternehmen an die europäische Digitalregulierung, cepStudie in Kooperation mit EY, Juni 2024, S. 6ff., abrufbar unter: <https://www.cep.eu/de/eu-themen/details/erwartungen-deutscher-unternehmen-an-die-europaeische-digitalregulierung.html>.

²⁹ Hoffmann, A. / Küsters, A., Erwartungen deutscher Unternehmen an die europäische Digitalregulierung, cepStudie in Kooperation mit EY, Juni 2024, S. 4ff, 15, abrufbar unter: <https://www.cep.eu/de/eu-themen/details/erwartungen-deutscher-unternehmen-an-die-europaeische-digitalregulierung.html>.

2.1.6 Ziel: Aufbau von Leitmärkten für grüne Technologien

Die Kommissionspräsidentin will „einen Rechtsakt zur beschleunigten Dekarbonisierung der Industrie vorlegen, um Industrie und Unternehmen beim Übergang [zum Emissionsziel] zu unterstützen. [...] Der Rechtsakt wird den europäischen Leitmarkt für die Entwicklung, Herstellung und Verbreitung sauberer Technologien in der Industrie fördern.“

Quelle: Ursula von der Leyen (2024): Politische Leitlinien für die nächste EU-Kommission 2024–2029, S. 9-10.

Maßnahmenvorschläge zur Erreichung dieses Ziels

Die Kommission sollte die Förderung europäischer Produktionskapazitäten von Schlüsseltechnologien für die Klimaneutralität wie Batterien und Solarmodulen deutlich entschiedener vorantreiben. Die bislang auf die Verringerung administrativer Hemmnisse fokussierte Unterstützung muss dazu echte ökonomische Anreizwirkung entfalten. Maßnahmen zum Aufbau von Leitmärkten sind ein probates Mittel, um Absatzrisiken für heimische grüne Technologien zu senken und die Skalierung der Produktion zu beschleunigen („Demand pull“). Daraus resultieren Kostensenkungen, die langfristig europäischen Produkten die Chance geben, auch auf globalen Märkten wettbewerbsfähig zu werden. Anders als bei klassisch-angebotsseitigen Kapitalkostensubventionen besteht hier nicht die Gefahr, dass die Förderung an den Bedarfen der Märkte vorbeigeht. Vor dem Hintergrund der hohen direkten und indirekten (local-content Vorgaben) Subventionen, die Produzenten in Drittstaaten wie China beziehen, ist eine solche Unterstützung auch handelspolitisch zu rechtfertigen, verringert sie doch subventionsbedingte Verzerrungen in der internationalen Arbeitsteilung.

Die Umsetzung sollte auf zwei Säulen ruhen. Die erste Säule bildet das öffentliche Beschaffungswesen. Durch Vorgaben in Form zusätzlicher herkunftsbezogener Vergabekriterien (neben dem Angebotspreis) kann die öffentliche Nachfrage Anreize zum verstärkten Einsatz klimaneutraler Technologien aus heimischer Produktion schaffen. Bei der hierfür von Ursula von der Leyen vorgeschlagenen Überarbeitung der Richtlinie über die Vergabe öffentlicher Aufträge (S. 14), die in bestimmten strategischen Sektoren eine Bevorzugung europäischer Produkte ermöglichen soll, ist auf eine WTO-konforme Ausgestaltung zu achten.

Die zweite Säule bilden bestehende Förderausschreibungen für erneuerbare Energien. Über die Einführung von Prä-Qualifizierungskriterien oder Punktekriterien für den Bezug von Komponenten aus resilienten Quellen kann zusätzlich die private Nachfrage nach heimischen Vorleistungen gestärkt werden. Nicht zuletzt mit Blick auf das Welthandelsrecht ist für die Ausgestaltung der Vorgaben entscheidend, dass sie technologisch wie geografisch möglichst wenig diskriminierend wirken. Es sollten dabei grundsätzlich sämtliche im Net-Zero Industry Act erfassten Technologien anerkannt werden. Bezüglich der Herkunft der Produkte sollten Importe aus Drittstaaten nicht per se diskriminiert werden, sondern die Importkonzentration auf einzelne Handelspartner als Kriterium angesetzt werden. Zudem bedarf es Ausnahmeregeln für Produkte aus Drittstaaten, mit denen die EU strategische Partnerschaften unterhält (siehe unten). Es gilt, die im Net-Zero Industry Act vorgesehenen allgemeinen Bewertungskriterien möglichst schnell zu konkretisieren und für deren EU-weit einheitliche Anwendung zu sorgen.

Als weitere marktstärkende Maßnahme sollte die Kommission den Aufbau von lokalen Produktionsclustern (Net-Zero Industry Valleys) fördern und zentral koordinieren. Die hohe Wissensintensität dieser Industrien und ihr Bedarf an spezialisierten Inputs und Fähigkeiten versprechen erhebliche branchenweite Agglomerationsvorteile. Um diese zu heben, sollten die Gelder der EU-Kohäsionsfonds

gezielt für die Stärkung der Infrastruktur in Regionen mit guten Startvoraussetzungen gebündelt werden. Auch sollten Regionen mit EU-Geldern bei der Digitalisierung von Verwaltungsprozessen und der Einrichtung von zentralen Anlaufstellen (one-stop-shops) für Unternehmen unterstützt werden, um die im Net-Zero Industry Act vorgesehene Verkürzung von Genehmigungsverfahren für strategische Projekte umsetzen zu können.

2.1.7 Ziel: Senkung der Energiepreise

Die Kommissionspräsidentin will „die Energiepreise weiter senken, indem wir uns weiter von fossilen Brennstoffen unabhängig machen, die gemeinsame Beschaffung von Brennstoffen verstärken und das für eine echte Energieunion erforderliche Steuerungssystem entwickeln.“

Quelle: Ursula von der Leyen (2024): Politische Leitlinien für die nächste EU-Kommission 2024–2029, S. 10.

Maßnahmenvorschläge zur Erreichung dieses Ziels

Die Kommission sollte die Anreize zum Ausbau erneuerbarer Energien deutlich erhöhen. Ein beschleunigter und zugleich marktgerechter Ausbau von Kapazitäten der Grünstromproduktion ist – im Zusammenspiel mit Investitionen in die Speicher- und Netzinfrastruktur (siehe unten) – die entscheidende Voraussetzung dafür, die zunehmend teure fossile Energiegewinnung aus dem Markt zu drängen. Dazu muss ein verlässliches Investitionsumfeld geschaffen werden. Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten anhalten, Standortvoraussetzungen und Vergabekriterien von Fördermitteln stabil zu halten. Auch sollte sie auf eine konsequente Umsetzung der bereits beschlossenen Verkürzung von Genehmigungsverfahren in den Mitgliedstaaten achten.

Neben Maßnahmen für einen beschleunigten Ausbau erneuerbarer Energien setzt eine nachhaltige Senkung der Strompreise auch erhöhte Anreize für eine marktgerechte Stromeinspeisung voraus. Dazu ist bei der Ausgestaltung der in der Strommarktreform als Förderinstrumente vorgesehenen Differenzverträge (Contracts-for-Difference) auf eine marktkonforme Ausgestaltung zu achten. Insbesondere sollte deren Kompatibilität mit einer Vermarktung des Stroms über langfristige Lieferverträge (Power Purchase Agreements (PPAs) sichergestellt werden. PPAs mit festen Strombezugsmengen sind mittelfristig ein wichtiges Instrument für eine verbesserte Marktintegration von Wind- und Solarstrom. Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten auch auffordern, von Formen ergänzender staatlicher Förderung von PPA-Märkten, wie staatlicher Bürgschaften und Prämien für das Pooling von Akteuren, Gebrauch zu machen.

Zur verbesserten Steuerung sind zugleich auch Anreize zu marktkonformerem Verhalten auf der Nachfrageseite erforderlich. Dazu sind die technischen Voraussetzungen für zeitlich stark differenzierte und zugleich transparente Endverbraucherpreise zu schaffen, z.B. durch den verstärkten Rollout von Smart Metering. Langfristig sollte die Kommission für eine verbesserte Erfassung der systemischen Gesamtkosten von Stromlieferungen auch die Möglichkeit des Übergangs zu einem Alternativmodell auslastungsabhängiger Bepreisung an einzelnen Netzknoten (nodal pricing) prüfen.

2.1.8 Ziel: Investitionen in die Energieinfrastruktur

Die Kommissionspräsidentin will *„Investitionen in Infrastrukturen und Technologien für saubere Energie ausweiten und priorisieren. Dazu gehören Technologien für erneuerbare und für CO₂-arme Energie, die Netzinfrastuktur, Speicherkapazitäten und die Transportinfrastruktur für abgeschiedenes CO₂.“*

Quelle: Ursula von der Leyen (2024): Politische Leitlinien für die nächste EU-Kommission 2024–2029, S. 10.

Maßnahmenvorschläge zur Erreichung dieses Ziels

Die Kommission sollte in ihrer Förderpolitik das Leitbild einer europaweit integrierten, allein an der räumlichen Verteilung von Energieangebot und -nachfrage orientierten Netzinfrastuktur verfolgen. Dazu sollte im Stromnetz der Ausbau von Grenzkuppelstellen stärker finanziell gefördert und auf Einigungen zwischen den Mitgliedstaaten über die zukünftige räumliche Struktur der Gebotszonen gedrängt werden. Beim Aufbau einer Wasserstoff-Transportinfrastruktur in Europa sollte die Kommission darauf achten, dass die in der Gas-Binnenmarktreform gesetzten Vorgaben zur Qualität und zum zulässigen Anteil von transportiertem Wasserstoff einheitlich umgesetzt werden. Für den Aufbau einer Hafen-Infrastruktur (z.B. Ammoniak-Cracker) für per Schiff importierten Wasserstoff ist zudem weitere Unterstützung notwendig, um an den mittelfristig entstehenden interkontinentalen Wasserstoffmärkten teilhaben zu können. Mit Blick auf den zukünftig steigenden Strombedarf für Elektrolyse sollte die Kommission zudem genau prüfen, ob die nationalen Netzentwicklungspläne eine ausreichende Abstimmung von Strom- und Wasserstoffnetzplanung vorsehen.

Auch die zukünftig zu schaffende Infrastruktur für Transport und geologischer Speicherung von CO₂ sollte Gegenstand der Netzentwicklungspläne sein. Wie bei Wasserstoff sind auch hier Möglichkeiten für eine Weiternutzung der existierenden Gas-Pipeline-Infrastruktur zu untersuchen.

2.1.9 Ziel: Strategische Partnerschaften zur Stärkung der Versorgungssicherheit

Die Kommissionspräsidentin will *„an neuen Partnerschaften für sauberen Handel und saubere Investitionen arbeiten, um die Versorgung mit Rohstoffen, sauberer Energie und sauberen Technologien aus der ganzen Welt zu sichern.“*

Quelle: Ursula von der Leyen (2024): Politische Leitlinien für die nächste EU-Kommission 2024–2029, S. 10.

Maßnahmenvorschläge zur Erreichung dieses Ziels

Um Versorgungsrisiken bei Rohmaterialien zu senken, sollte die Kommission die Wirtschaft bei der Umsetzung von Diversifizierungsstrategien unterstützen. Dies gilt vor allem für Mineralrohstoffe, die mittelfristig unverzichtbar für den Einsatz klimaschonender Technologien sind, wie Lithium und Seltenerdmetalle. Ziel sollte ein Drei-Säulen-Modell der Rohstoffbeschaffung sein, dass sich gleichermaßen auf heimische Rohstoffförderung, stabile Importkanäle aus verlässlichen Drittstaaten und (langfristig) Sekundärrohstoffe aus Recycling-Kanälen stützt. Dazu müssen die im Critical Raw Materials Act vorgesehenen Anreizinstrumente deutlich erweitert werden und sollten auch eine staatliche Teil-Kompensation der hohen geologisch-ökonomischen Risiken von Erkundungs- und Abbauprojekten in Drittstaaten beinhalten.

Um auch zu Entwicklungs- und Schwellenländern langfristig stabile Ressourcenpartnerschaften aufzubauen, sollte die EU ihnen den Raum geben, ihre Position als Produktionsstandort innerhalb

gemeinsamer Lieferketten langfristig aufwerten zu können. Sie brauchen eine klare Perspektive für den Weg vom reinen Rohstofflieferanten für Zukunftstechnologien, hin zu den wertschöpfungs- und wissensintensiveren Prozessschritten auf nachgelagerter Ebene. Eine stufenweise, konditionale Handelsintegration und intensive Kooperation bei der (Weiter-)entwicklung von Standards sind hierfür probate Mittel.

2.1.10 Ziel: Gemeinsame Beschaffung von Wasserstoff und Mineralrohstoffen

Die Kommissionspräsidentin will vorschlagen, den „Mechanismus für die Nachfragebündelung zu aktivieren und auszuweiten, um über Gas hinaus auch Wasserstoff und kritische Rohstoffe einzubeziehen.“

Quelle: Ursula von der Leyen (2024): Politische Leitlinien für die nächste EU-Kommission 2024–2029, S. 10.

Maßnahmenvorschläge zur Erreichung dieses Ziels

Die Kommission sollte die Planung gemeinsamer Beschaffungsprogramme vorantreiben. Sie bieten durch den Mengenvorteil nicht nur die Möglichkeit zur Sicherung geringerer Preise auf Importmärkten. Sie bieten auch eine attraktive Absatzperspektive für zukünftige strategische Partnerländer der EU und tragen so zu Aufbau und Festigung von Ressourcenpartnerschaften bei.

Die Teilnahme an diesen Mechanismen sollte in jedem Fall freiwillig bleiben, da sich vor allem bei Wasserstoff die Mitgliedstaaten in ihren nationalen Bedarfen und Erzeugungspotenzialen deutlich unterscheiden. Für einen effektiven Beitrag zur Versorgungssicherheit sollten Beschaffungsprogramme mit einer gemeinsamen Lagerhaltungs- bzw. Speicherstrategie verbunden werden. Diese sollte klare Regeln für die EU-interne Verteilung von Beständen in unerwarteten Engpasssituationen beinhalten.

2.1.11 Ziel: Schaffung von Märkten für Sekundärrohstoffe

Die Kommissionspräsidentin will einen neuen Rechtsakt über die Kreislaufwirtschaft vorschlagen, „der dazu beiträgt, die Marktnachfrage nach Sekundärrohstoffen und einen Binnenmarkt für Abfälle, insbesondere mit Blick auf kritische Rohstoffe, zu schaffen.“

Quelle: Ursula von der Leyen (2024): Politische Leitlinien für die nächste EU-Kommission 2024–2029, S. 11.

Maßnahmenvorschläge zur Erreichung dieses Ziels

Die Kommission sollte für einen beschleunigten Marktaufbau ein Prämiensystem einführen, das in einer Übergangsphase Recycling-Unternehmen für die anfänglich hohen fixen Stückkosten der größtenteils jungen Recycling-Technologien kompensiert. Das System sollte nach dem Vorbild der Europäischen Wasserstoffbank in Form kompetitiver Ausschreibungen gestaltet sein, um die Kosten zu begrenzen und die Selektion zukunftsfähiger Recycling-Projekte zu fördern. Dabei ist zwischen Verfahren des mechanischen Produktrecyclings und der Wiedergewinnung elementarer Rohstoffe mittels chemischen Recyclings zu differenzieren.

Grundsätzlich sollte bei der Förderung von Recycling-Technologien immer der Portfolio-Gedanke im Mittelpunkt stehen. Die gegenwärtig erforschten und weiterentwickelten Lösungen offenbaren klare Zielkonflikte zwischen Kosteneffizienz, Flexibilität sowie lokalen und globalen Umweltwirkungen. Am offensichtlichsten wird dies bei der Gegenüberstellung von direkten und elementaren Recycling-Verfahren. Es wird sich deshalb im Technologierennen höchstwahrscheinlich nicht eine

produktübergreifend ideale Lösung herausbilden. Technologieoffenheit im Design von Fördersystemen wird so auch beim Rohstoff-Recycling zur zentralen Maßgabe.

2.1.12 Ziel: KI-Fabriken aufbauen

Die Kommissionspräsidentin will „mithilfe einer Initiative für KI-Fabriken den Zugang von KI-Start-ups und der Industrie zu neuen, maßgeschneiderten Hochleistungsrechenkapazitäten sicherstellen.“

Quelle: Ursula von der Leyen (2024): Politische Leitlinien für die nächste EU-Kommission 2024–2029, S. 12.

Maßnahmenvorschläge zur Erreichung dieses Ziels

Die Kommission sollte für die zügige Etablierung der KI-Fabriken auf bestehenden europäischen Initiativen wie dem „Gemeinsamen Unternehmen für das europäische Hochleistungsrechnen“ (EuroHPC) aufbauen, das seit 2018 ein Ökosystem für Hochleistungsrechnen (HPC) entwickelt. Diese öffentlich-private Partnerschaft umfasst derzeit acht Supercomputer, von denen sechs prinzipiell auch für KI-Anwendungen ausgelegt sind.³⁰ Der Exascale-Rechner „JUPITER“ am Forschungszentrum Jülich, der Ende 2024 in Betrieb gehen wird, sowie weitere HPC-Ressourcen wie der LUMI-Rechner in Finnland, der für die Entwicklung eines großen Open-Source-Sprachmodells genutzt wird, sind zentrale Bausteine dieser Infrastruktur.

Für eine erfolgreiche Umsetzung der „KI-Fabriken“ sollte der Zugang zu diesen bestehenden Hochleistungsrechnern für private Initiativen, insbesondere für Start-ups, ausgeweitet werden. Dies ist rechtlich möglich, denn am 25. Juli 2024 hat der Vorstand von EuroHPC beschlossen, das Arbeitsprogramm zu ändern, um eine neue Säule für KI-Fabriken zu integrieren.³¹ EuroHPC wird ab September 2024 einen Aufruf zur Interessensbekundung starten, um sogenannte Hosting-Entitäten für diese Supercomputer auszuwählen und die zugehörigen KI-Fabriken zu etablieren. Die Auswahlverfahren umfassen zwei Tracks: einen für neue oder aufgerüstete KI-optimierte Supercomputer und einen für bestehende HPC-Zentren. Das gesamte Budget für die Anschaffung neuer oder aufgerüsteter KI EuroHPC-Supercomputer beläuft sich auf geschätzte 400 Millionen EUR im Jahr 2024, mit einem maximalen EU-Beitrag von 200 Millionen EUR pro Supercomputer. Für die Einrichtung und den Betrieb von KI-Fabriken sowie die Entwicklung und den Einsatz KI-optimierter Supercomputing-Plattformen beträgt der Gesamtbeitrag der finanziellen Unterstützung durch die Union voraussichtlich maximal 180 Millionen EUR. Neben den bereits etablierten Supercomputern in Deutschland, Finnland, Italien und Spanien sollte bei der Auswahl der Hosting-Entitäten ein besonderer Schwerpunkt auf die Schaffung neuer, ausschließlich für KI-Anwendungen konzipierter Rechenzentren gelegt werden. Diese spezialisierten Zentren würden die Entwicklung und das Training von KI-Modellen für KMU beschleunigen, indem sie vorrangig und in größerem Umfang als bisher mit A100-Grafikprozessoren und ähnlichen KI-fähigen Grafikprozessoren ausgestattet werden, ohne anderen Anwendungsfällen (etwa Vorhaben aus anderen wissenschaftlichen Disziplinen) konkurrierende Rechenzeit zur Verfügung stellen zu müssen. Ein solches Zentrum

³⁰ Löser, A. et al. (2023), Große Sprachmodelle entwickeln und anwenden, S. 19, abrufbar unter: (plattform-lernende-systeme.de).

³¹ EuroHPC (2024), Press Release, abrufbar unter: [The EuroHPC Joint Undertaking amends Work Programme to incorporate the new AI Factory pillar - EuroHPC JU \(europa.eu\)](https://europa.eu/press-room/en/infographic-the-new-ai-factory-pillar).

könnte beispielsweise im Vergleich zu herkömmlichen HPC-Zentren in der EU mit einer niedrigeren Genauigkeit von 16 Bit arbeiten, was die Kosten und den Energieverbrauch erheblich senken würde.³²

Darüber hinaus könnte die Integration dieser Hochleistungsrechner in das Gaia-X-Ökosystem, das bereits Infrastrukturdienste für anspruchsvolle KI-Anwendungen bereitstellt, die Zugänglichkeit und Nutzung dieser Ressourcen weiter erleichtern.³³ Gaia-X ermöglicht eine transparente und bedarfsgerechte Nutzung von HPC-Ressourcen und kann deshalb Investitionen in den Ausbau dieser Infrastruktur attraktiver und rentabler machen. Durch die Kombination von HPC und Quantencomputing als Dienstleistung innerhalb von Gaia-X könnte zudem ein noch breiteres Spektrum von Nutzern und Anwendungen bedient werden, was nicht nur den diversen europäischen Start-ups und KMUs zugutekommen, sondern letztlich auch die digitale Souveränität Europas stärken würde.

2.1.13 Ziel: KI-Anwendungs-Strategie entwickeln

Die Kommissionspräsidentin will „gemeinsam mit den Mitgliedstaaten, der Industrie und der Zivilgesellschaft eine Strategie „KI anwenden“ entwickeln, um neue industrielle Anwendungen von KI zu fördern und die Erbringung einer Vielzahl öffentlicher Dienstleistungen wie der Gesundheitsversorgung zu verbessern.“

Quelle: Ursula von der Leyen (2024): Politische Leitlinien für die nächste EU-Kommission 2024–2029, S. 12.

Maßnahmenvorschläge zur Erreichung dieses Ziels

Die Kommission sollte bei der Entwicklung der Strategie „KI anwenden“ auf die vom Centrum für Europäische Politik entwickelten Leitlinien für den Einsatz von generativer KI in KMU zurückgreifen.³⁴ Eine gründliche Bedarfsanalyse auf europäischer Ebene ist erforderlich, um die spezifischen Geschäftsmodelle und Prozesse zu identifizieren, die durch generative KI verbessert werden können, wobei der Schwerpunkt auf der Verringerung strategischer Abhängigkeiten von externen Lieferanten liegen sollte. Denn mittelfristig werden europäische Unternehmen vor der Entscheidung stehen, entweder nicht-europäische KI-Anwendungen zu nutzen und dabei wertvolle Daten preiszugeben oder auf state-of-the-art KI-Modelle zu verzichten und damit nicht alle Vorteile von generativer KI nutzen zu können.³⁵ In diesem Zusammenhang sollte die Kommission in Zusammenarbeit mit dem neuen Europäischen KI-Forschungsrat (siehe unten) erläutern, wie insbesondere KMU generative KI nutzen können, indem sie etwa vortrainierte open-source Modelle durch Techniken wie Fine-Tuning und Retrieval-Augmented Generation (RAG) anpassen können.³⁶

Darüber hinaus benötigen Unternehmen mehr interne Kompetenzen in den Bereichen Sprachtechnologie (NLP) und Prompt-Design, um effektiv und in der Breite KI anwenden zu können. Die derzeitige Situation zeigt einen erheblichen Mangel an qualifizierten Fachkräften: Nur 55,6 % der EU-Bevölkerung verfügen über grundlegende digitale Kompetenzen und Prognosen zufolge wird die Zahl der IKT-Fachkräfte bis 2030 nur 12 Millionen betragen, was weit unter dem Ziel von 20 Millionen liegt.³⁷ Dieses Defizit wird durch die langsamen Fortschritte im Jahr 2023 noch verschärft, wie der letzte „Digital

³² KI-Bundesverband (2022), [LEAM-Konzeptpapier-V1.2-1.pdf \(ki-verband.de\)](#), S. 11f.

³³ Niebel, C. / Smoleń, A. (2023), [GX-WP-KI.pdf \(gaia-x-hub.de\)](#), White Paper 3/2023, S. 18f.

³⁴ Küsters, A. (2024), [Sprachtechnologie als Wettbewerbsvorteil der EU | cep - Centrum für europäische Politik](#), cepInput 7/2024.

³⁵ KI-Bundesverband (2022), [LEAM-Konzeptpapier-V1.2-1.pdf \(ki-verband.de\)](#), S. 2.

³⁶ Küsters, A. (2024), [Sprachtechnologie als Wettbewerbsvorteil der EU | cep - Centrum für europäische Politik](#), cepInput 7/2024.

³⁷ Kommission (2024), State of the Digital Decade 2024, [EUR-Lex - 52024DC0260 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

Decade“-Fortschrittsbericht klar gemacht hat. Die nächste EU-Kommission muss daher konkrete Maßnahmen ergreifen, um diese Qualifikationslücke zu schließen. Dazu sollten umfangreiche öffentliche und private Investitionen in Forschung, Innovation und den Ausbau der digitalen Infrastruktur gehören. Insgesamt braucht es einen kohärenteren und strategischeren Rahmen für die effektive Entwicklung von Kompetenzen und Talenten für das digitale Zeitalter, einschließlich einer raschen Anpassung der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in der EU an die sich wandelnden Anforderungen der digitalen Wirtschaft.

Schließlich sollte die Kommission bei der Entwicklung der „KI anwenden“-Strategie mit Leitlinien, anderen „soft law“-Dokumenten und Standards zügig und verbindlich klären, wie die Einhaltung der DSGVO bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch KI-Systeme ohne bürokratischen Aufwand eingehalten werden kann. Entscheidend ist, dass Unternehmen auf klare Vorgaben und Empfehlungen zu konkreten Anonymisierungstechniken auf dem aktuellen Stand der Technik zugreifen können, um Re-Identifizierungsrisiken zu minimieren.³⁸ Dies betrifft ebenso das wachsende Einsatzpotential von sogenannten synthetischen Daten. Dazu gehört etwa, dass die Kommission die Zusammenarbeit von Unternehmen, Forschungseinrichtungen und öffentlichen Stellen verstärkt fördern sollte, um praxistaugliche KI- und Metaverse-Anwendungen im Gesundheitswesen zur Verbesserung der Patientenversorgung zu entwickeln, da diese besonders von anonymisierten und synthetischen Daten profitieren würden.³⁹ Langfristig ist hierfür auch eine aktivere Rolle der EU in globalen Normungsgremien erforderlich, um sicherzustellen, dass die entsprechenden Normen für KI und virtuelle Welten den europäischen Werten der Offenheit und Zugänglichkeit entsprechen.⁴⁰ Schulungsprogramme für Arbeitnehmer und eine transparente Kommunikation mit der Öffentlichkeit über die Vorteile und Risiken von KI und virtuellen Welten sind ebenfalls notwendig, um Akzeptanz und mehr Vertrauen zu schaffen, damit mit diesen Technologien sinnstiftend experimentiert wird.

2.1.14 Ziel: Europäischen KI-Forschungsrat gründen

Die Kommissionspräsidentin will „vorschlagen, einen Europäischen KI-Forschungsrat einzurichten, in dem wir alle unsere Ressourcen bündeln können, ähnlich wie beim CERN.“

Quelle: Ursula von der Leyen (2024): Politische Leitlinien für die nächste EU-Kommission 2024–2029, S. 12.

Maßnahmenvorschläge zur Erreichung dieses Ziels

Die Kommission sollte sich bei ihrem Vorschlag für ein paneuropäisches KI-Flaggschiffprojekt auf die umfangreiche wissenschaftliche Literatur der letzten Jahre stützen, in der bereits mehrere Vorschläge für eine Organisation nach dem Vorbild des CERN entwickelt wurden.⁴¹ Besonders hervorzuheben ist die Confederation of Laboratories on AI Research in Europe (CLAIRE), die sich seit Jahren für eine solche Initiative einsetzt. CLAIRE schlägt eine zentrale Organisation und ein Netzwerk von Kompetenzzentren in der gesamten EU vor, mit einem geschätzten Investitionsbedarf von 100 Milliarden Euro zwischen

³⁸ Hoffmann, A. / Küsters, A., Erwartungen deutscher Unternehmen an die europäische Digitalregulierung, cepStudie in Kooperation mit EY, Juni 2024, abrufbar unter: <https://www.cep.eu/de/eu-themen/details/erwartungen-deutscher-unternehmen-an-die-europaeische-digitalregulierung.html>.

³⁹ Küsters, A. und Stockebrandt, P. (2023), [Das richtige Rezept für das Metaverse](#), cepInput 8/2023.

⁴⁰ Siehe hierzu: Küsters, A. (2024), [A Tale of Two Metaverses](#): Assessing the EU's Influence on Standard-Setting in Virtual Worlds, in: Proceedings of the International Congress Towards a Responsible Development of the Metaverse, Alicante.

⁴¹ Für eine Übersicht, siehe: Renda, A. (2024), [Towards a European large-scale initiative on Artificial Intelligence](#), CEPS In-Depth Analysis, S. 8.

2024 und 2029.⁴² Die CLAIRE-Zentrale soll ein großes Daten- und Rechenzentrum, hochmoderne Robotiklabors, Testeinrichtungen für Anwendungsbereiche wie autonomen Verkehr, fortschrittliche Landwirtschaft und automatisierte wissenschaftliche Experimente sowie ein Archiv mit Datensätzen unterhalten, das Forschern in ganz Europa offensteht. Dieses Zentrum soll kein ständiges Forschungspersonal beherbergen, sondern vielmehr Forscher und Besucher für begrenzte Zeit aufnehmen, um Ideen auszutauschen, an Projekten zu arbeiten und die nur dort verfügbare Infrastruktur zu nutzen.⁴³ Die Kernidee ist also, talentierte Fachkräfte aus ganz Europa anzuziehen, massive Rechen- und Dateninfrastrukturen bereitzustellen und vertrauenswürdige KI-Systeme zu entwickeln.

Das wissenschaftliche Beratungsgremium der Europäischen Kommission (SAM) hat ebenfalls die Schaffung einer europäischen Struktur zur Förderung der KI-Forschung vorgeschlagen, allerdings mit einigen Unterschieden.⁴⁴ SAM skizziert ein europäisches dezentrales Institut für KI in der Wissenschaft (EDIRAS), das Forschern von öffentlich finanzierten Universitäten und gemeinnützigen Forschungseinrichtungen Zugang zu den Infrastrukturen und Ressourcen bieten soll, die für die Durchführung von Spitzenforschung mit KI in allen wissenschaftlichen Disziplinen erforderlich sind. EDIRAS würde insbesondere: (i) massive Hochleistungsrechenleistung zur Verfügung stellen; (ii) eine nachhaltige Cloud-Infrastruktur bereitstellen; (iii) ein Repository mit hochwertigen, sauberen, verantwortungsvoll gesammelten und kuratierten Datensätzen bereitstellen; (iv) Zugang zu interdisziplinären Talenten bieten; und (v) eine wissenschaftliche Beratungs- und Qualifizierungseinheit für KI haben, die sich mit der Entwicklung von Best-Practice-Forschungsstandards für KI und der Entwicklung und Bereitstellung geeigneter Ausbildungs- und Qualifizierungsprogramme befasst.⁴⁵ Im Gegensatz zum CLAIRE-Vorschlag konzentriert sich dieses Dokument also viel stärker auf die Einführung von KI in der Wissenschaft.

Die verschiedenen Vorschläge können in Bezug auf konkrete Umsetzung und Zeitplan wie folgt zusammengeführt werden.⁴⁶ Zunächst sollte der Europäische KI-Forschungsrat durch eine umfassende, aber flexible Governance-Struktur aufgesetzt werden, die alle relevanten Akteure, insbesondere aus der Wissenschaft und dem Bereich der Nichtregierungsorganisationen, einbezieht. Einerseits ist eine Bündelung wünschenswert, um im Sinne eines effizienten „One-Stop-Shop“-Prinzips Unternehmen und Regulatoren mit einer Stimme antworten zu können, andererseits muss auch der Dezentralität der KI-Forschung und -Entwicklung, insbesondere in Europa, Rechnung getragen werden. Dies könnte durch die Schaffung einer Institution wie eines gemeinsamen Unternehmens erreicht werden, das eine zentrale Rolle spielt und gleichzeitig ein Netzwerk von Kompetenzzentren in der gesamten EU koordiniert. Die dafür geschätzten Kosten von 100 bis 120 Milliarden Euro über sieben Jahre könnten durch EU-Gelder, Beiträge der Mitgliedstaaten und private Stiftungen finanziert werden.⁴⁷ Ein solcher Ansatz ließe sich zudem gut mit den „regulatory sandboxes“ kombinieren, wie sie auch im KI-Gesetz vorhergesehen sind, um Innovationen dezentral zu fördern und zentral zu überwachen.

⁴² CLAIRE (2023), [Moonshot proposal 07.11.23 \(for release\) \(claire-ai.org\)](https://www.claire-ai.org/moonshot-proposal-07.11.23-for-release).

⁴³ CLAIRE (2019), [CLAIRE-vision.pdf \(claire-ai.org\)](https://www.claire-ai.org/CLAIRE-vision.pdf), S. 5.

⁴⁴ European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, Successful and timely uptake of artificial intelligence in science in the EU, Publications Office of the European Union, 2024, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/46863>. Für eine Kurzfassung siehe: SAM (2023), [Scoping paper AI.pdf \(europa.eu\)](https://www.europa.eu/Scoping_paper_AI.pdf).

⁴⁵ European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, Successful and timely uptake of artificial intelligence in science in the EU, Publications Office of the European Union, 2024, S. 34.

⁴⁶ Siehe die Vorschläge von: Renda, A. (2024), [Towards a European large-scale initiative on Artificial Intelligence](https://www.ceps.europa.eu/publications/working-papers/2024-01-towards-a-european-large-scale-initiative-on-artificial-intelligence), CEPS In-Depth Analysis, S. 14-16.

⁴⁷ Siehe die Vorschläge von: Renda, A. (2024), [Towards a European large-scale initiative on Artificial Intelligence](https://www.ceps.europa.eu/publications/working-papers/2024-01-towards-a-european-large-scale-initiative-on-artificial-intelligence), CEPS In-Depth Analysis, S. 14-16.

2.1.15 Ziel: Einen neuen wettbewerbspolitischen Ansatz definieren

Die Kommissionspräsidentin will „einen neuen Ansatz in der Wettbewerbspolitik, der besser auf unsere gemeinsamen Ziele abgestimmt und förderlicher für Unternehmen ist, die auf globalen Märkten expandieren“, einleiten. Zudem soll sichergestellt werden, „dass die Wettbewerbspolitik mit den sich wandelnden globalen Märkten Schritt hält und verhindert, dass Marktkonzentrationen zu höheren Preisen oder schlechterer Qualität von Waren oder Dienstleistungen für Verbraucherinnen und Verbraucher führen.“

Quelle: Ursula von der Leyen (2024): Politische Leitlinien für die nächste EU-Kommission 2024–2029, S. 8.

Maßnahmenvorschläge zur Erreichung dieses Ziels

Die Kommission sollte ihre Wettbewerbspolitik durch einen flexibleren und umfassenderen Ansatz modernisieren, der der Interdependenz von wirtschaftlicher, rechtlicher und politischer Ordnung stärker Rechnung trägt. Dafür sind mehrere Maßnahmen denkbar, insbesondere in Form von Leitlinien und anderen „soft law“-Dokumenten, die die Generaldirektion Wettbewerb herausgeben kann, um die Erwartungen der Marktteilnehmer zu beeinflussen und Prioritäten für die Auswahl an Fällen zu setzen.⁴⁸ Innovation in Form des dynamischen Wettbewerbs und Resilienz könnten bei der Bewertung von Fusionen stärker berücksichtigt werden, um sicherzustellen, dass die EU-Wettbewerbspolitik mit den sich verändernden globalen Märkten und den geopolitischen Risiken Schritt hält.⁴⁹

Darüber hinaus kann die Kommission auf aktuelle Vorschläge in der wettbewerbsrechtlichen Literatur zurückgreifen, wonach Art. 102 AEUV, der marktbeherrschende Unternehmen für den Missbrauch ihrer Marktmacht sanktioniert, auch zum Schutz weitergehender Interessen wie Fairness, Umweltschutz und soziale Rechte eingesetzt werden kann.⁵⁰ Da die EU-Verträge die Verfolgung verschiedener Ziele wie nachhaltige Entwicklung und sozialen Fortschritt vorschreiben, wäre es nach diesen Vorschlägen für einen „multi-purpose approach“ rechtlich möglich, Art. 102 flexibler zu nutzen, um gegen die negativen Auswirkungen marktmächtiger Unternehmen in diesen Bereichen vorzugehen. Dieser Ansatz hätte den Vorteil, dass keine neuen Instrumente geschaffen werden müssten, müsste aber begrenzt werden, um eine übermäßige Diskretion bei der Behandlung der Fälle zu vermeiden.

Schließlich würde ein ganzheitlicher wettbewerbspolitischer Ansatz, der über das aktuelle Silo-Denken innerhalb der Kommission hinausgeht, die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Generaldirektionen und der Europäischen Datenschutzbehörde verbessern, um die in den letzten Jahrzehnten zunehmende Marktkonzentration in Europa wirksamer zu bekämpfen.⁵¹ Weitere Maßnahmen könnten die Förderung einer diversifizierten Wirtschaft umfassen, etwa durch strategische Innovationen in daten-tragende Tiefseekabel⁵² oder dezentralisierende Technologien wie 3D-Druck.⁵³

⁴⁸ Zum „priority setting“, siehe: Brook, O. / Cseres, K. (2021), Policy Report: Priority Setting in EU and National Competition Law Enforcement (September 28, 2021). Abrufbar unter SSRN: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3930189>.

⁴⁹ OMI (2024), [Rebalancing Europe](#), S. 11f.

⁵⁰ Siehe hierzu die Zusammenfassung und Kritik bei: Maggolino, M. (2024), ["The Multi-Purpose Approach and Article 102 TFEU" - Network Law Review](#).

⁵¹ OMI (2024), [Rebalancing Europe](#), S. 11f.

⁵² Küsters, A. / Wolf, A. / Poli, E. (2024), [Challenges to Transatlantic Digital Infrastructure: An EU Perspective | cep - Centrum für europäische Politik](#).

⁵³ Foroohar, R. (2023), Homecoming: The Path to Prosperity in a Post-Global World, Penguin Random House.

2.1.16 Ziel: Schaffung einer Europäischen Spar- und Investitionsunion

Die Kommissionspräsidentin will „eine „Europäische Spar- und Investitionsunion“ auf Basis des Berichts von Enrico Letta vorschlagen. Das „enorme Vermögen in Form privater Ersparnisse in Europa“ soll besser genutzt werden für Investitionen in „Innovation sowie den sauberen und den digitalen Wandel“.

Quelle: Ursula von der Leyen (2024): Politische Leitlinien für die nächste EU-Kommission 2024–2029, S. 14.

Maßnahmenvorschläge zur Erreichung dieses Ziels

Die Kommission sollte, wie auch im Bericht von Enrico Letta⁵⁴ hervorgehoben, auf eine stärkere Mobilisierung von privatem Kapital und auf eine stärkere Kapitalmarkteteiligung von Kleinanlegern setzen. Die Sparquote der Europäer ist zwar eine der höchsten der Welt. Das Sparverhalten ist jedoch von Risikoaversion und Vorsicht geprägt. So hielten Haushalte in den 27 EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2021 nur 17% ihres Finanzvermögens in Wertpapieren, während der Anteil bei den US-Haushalten rund 43% betrug. Um dem entgegenzuwirken, sollten insbesondere drei Schritte prioritär forciert werden. Erstens sollten im Rahmen der derzeit laufenden Verhandlungen zur EU-Kleinanlegerstrategie die Hürden für die Kapitalanlage von Kleinanleger abgebaut statt aufgebaut werden. Ferner sollten wettbewerbsverzerrende Provisionsverbote unterbleiben (s. dazu auch [cepStudie](#)). Im Gegenteil sollten die Verhandlungen zur Kleinanlegerstrategie genutzt werden, um etwa den Beratungsprozess insbesondere zu nachhaltigen Anlageprodukten deutlich zu entschlacken und weniger komplex zu gestalten. Zweitens sollte die EU den Rückgriff auf ein 28. Regime zur Verwirklichung eines Binnenmarkts für Kapital prüfen. Diese haben das Potenzial, die Freizügigkeit der EU-Bürger zu erleichtern und den grenzüberschreitenden Wettbewerb zu fördern. Ein erster möglicher Ansatzpunkt zur Implementierung eines 28. Regimes wäre die Idee der Etablierung eines "Rechtsrahmens für einheitliche marktbasierende Sparprodukte"⁵⁵. Drittens erscheinen vertiefte Anstrengungen vonnöten, um das Finanzwissen der europäischen Bürger zu verbessern und sie für die Finanzmärkte zu begeistern. Dazu sollte eine regelmäßige Prüfung des Niveaus der finanziellen Bildung sowie eine Analyse der Fortschritte in allen EU-Ländern erfolgen, eine EU-Strategie für Finanzwissen auf Basis bewährter Verfahren in den Mitgliedstaaten entwickelt und ein EU-Online-Portal zur Förderung und Prüfung von Finanzwissen geschaffen werden.

2.1.17 Ziel: Investitionsturbo zünden

Die Kommissionspräsidentin will mit Unterstützung der Europäischen Investitionsbank (EIB) „öffentliche Investitionen maximieren und für privates Kapital eine Hebelwirkung und Risikominderung erreichen“. Damit sollen die „für den ökologischen, digitalen und sozialen Wandel“ erforderlichen Finanzmittel erschlossen werden. Sie will dazu „risikoabsorbierende Maßnahmen“ vorlegen, damit Geschäftsbanken, Investoren und Risikokapitalgeber schnell wachsende Unternehmen leichter finanzieren können.

Quelle: Ursula von der Leyen (2024): Politische Leitlinien für die nächste EU-Kommission 2024–2029, S. 14.

⁵⁴ Letta, E. (2024). Much More Than a Market-Speed, Security, Solidarity: Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens.

⁵⁵ Belgian Presidency of the Council of the European Union (2024), Issues note of the informal Ecofin on EU competitiveness, Meeting of EU Finance Ministers and Central Bank Governors, 23rd and 24th February 2024, KAA Gent Arena.

Maßnahmenvorschläge zur Erreichung dieses Ziels

Die Kommission sollte zur Mobilisierung der für den grünen, digitalen und sozialen Wandel erforderlichen Finanzmittel auf die Etablierung stabiler und vorhersehbarer regulatorischer Rahmenbedingungen setzen und gleichzeitig Hemmnisse für Investitionen abbauen. Denn wenn Kapitalgeber Regeländerungen und damit die Entwertung von Investitionen fürchten müssen, unterbleiben Investitionen. Auch wird so verhindert, dass eine Fehlallokation vorhandener Finanzmittel stattfindet und vermeidbare Risiken für die europäischen Steuerzahler entstehen, die öffentliche Unterstützungen und Garantien mit sich bringen.

2.2 Eine neue Ära für die europäische Verteidigung und Sicherheit

2.2.1 Ziel: Eine echte Europäische Verteidigungsunion aufbauen

Die Kommissionspräsidentin will, dass die EU *„in den nächsten fünf Jahren [...] sich auf den Aufbau einer echten Europäischen Verteidigungsunion konzentrier[t].“* In diesem Zusammenhang will die EU die *„Zusammenarbeit mit der NATO künftig noch ausweiten, um alle Bedrohungen abzudecken, einschließlich neuer Gefahren in den Bereichen Cybersicherheit, Hybridangriffe oder Weltraum, und unsere transatlantische Partnerschaft stärken.“*

Quelle: Ursula von der Leyen (2024): Politische Leitlinien für die nächste EU-Kommission 2024–2029, S. 17-18.

Maßnahmenvorschläge zur Erreichung dieses Ziels

Die Kommission sollte – neben einem Kommissar für Verteidigung – ein EU-internes Entscheidungsgremium schaffen, das ausschließlich für die gemeinsame Verteidigungspolitik zuständig ist. Eine Möglichkeit wäre eine Art „EU-Verteidigungsrat“, dem die Verteidigungsminister und die Generalstabschefs der 27 Mitgliedstaaten angehören würden, mit Entscheidungsbefugnissen für alle Bereiche, in denen die gemeinsame Verteidigungspolitik beschlossen wird (Strategien, Investitionen, Planung usw.). Der Vorsitz dieses Gremiums sollte nach demselben System wie beim Europäischen Rat geführt werden: Der Vorsitzende sollte vom EU-Verteidigungsrat selbst mit qualifizierter Mehrheit gewählt werden, wobei die Amtszeit zweieinhalb Jahre beträgt und einmal verlängert werden kann. Auf diese Weise würde eine autonome Entscheidungskette innerhalb der europäischen Verteidigung auf Dauer gewährleistet, die in der Lage ist, sowohl in Zweckgemeinschaft mit der NATO zu agieren, wann immer dies möglich ist, als auch eigenständig zu handeln, wenn dies erforderlich ist.

2.2.2 Ziel: Eine faire Migration nach Europa gewährleisten

Die Kommissionspräsidentin will *„Menschen schützen, unsere Grenzen sichern, faire und effiziente Verfahren sicherstellen und ein geordnetes Migrationsmanagement auf der Grundlage der Solidarität bewerkstelligen können“*. Dafür will die EU u.a. *„strategischen Beziehungen im Bereich Migration und Sicherheit zu Drittstaaten, insbesondere zu Herkunfts- und Transitländern, weiter ausbauen.“*

Quelle: Ursula von der Leyen (2024): Politische Leitlinien für die nächste EU-Kommission 2024–2029, S. 21-22.

Maßnahmenvorschläge zur Erreichung dieses Ziels

Um ihrer Identität als Gemeinschaft liberaler und demokratischer Grundsätze und Werte gerecht zu werden, sollte die EU eine Migrationspolitik betreiben, die die volle Achtung der Menschenrechte

gewährleistet. Darüber hinaus sollte Regulierungsmaßnahmen, die den einschlägigen rechtlichen Zwängen der EU und ihrer Mitgliedstaaten angemessen Rechnung tragen. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass diese Maßnahmen letztlich nicht durchsetzbar sind, wenn sie vor nationalen oder europäischen Gerichten angefochten werden, die die Vereinbarkeit dieser Maßnahmen mit nationalem und/oder europäischem humanitärem Recht zu überprüfen haben. Sollten diese Maßnahmen für unvereinbar mit diesen Zwängen erklärt werden, würden sie für ungültig erklärt, so dass diejenigen, die die Migrationsströme konkret steuern müssen, ungeregelt bleiben und die Asylbewerber, die sich auf den Weg in die EU machen, sich in einer rechtlichen Schwebelage befinden (s. dazu auch [cepStudie](#)).

Daher sollte die EU bei der Ausarbeitung von Regelungen für die Migrationsströme die Hinweise von NGOs und Stakeholdern, die sich in der humanitären Unterstützung von Migranten engagieren, stärker berücksichtigen, die oft schon im Vorfeld auf die problematische Natur nationaler und europäischer Migrationsregelungen hinweisen, die aber in den letzten Jahren sogar von einigen nationalen Regierungen bekämpft wurden, weil sie auf der Einhaltung der Menschenrechte von Migranten bestehen.

Eine wichtige Komponente der von der Leyen angekündigten Strategie betrifft mögliche Vereinbarungen mit den Herkunfts- und Transitländern der Migranten, um die Zahl der in der EU ankommenden Asylbewerber zu verringern. Die Leichtigkeit, mit der die EU und ihre Mitgliedstaaten in letzter Zeit dazu neigen, den Status eines „sicheren Drittlandes“ zuzuerkennen, um Vereinbarungen über Migrationsströme zu ermöglichen, ist gefährlich: Auch hier werden die oft systematischen Menschenrechtsverletzungen in Ländern, deren Regierungen gerne als Teil der Lösung von Migrationskrisen gesehen werden, nicht angemessen berücksichtigt, obwohl sie in Wirklichkeit oft eine der Ursachen sind.⁵⁶ Die Fälle von Libyen, Ägypten, Tunesien und Marokko, um nur diejenigen zu nennen, mit denen die EU am nachdrücklichsten Abkommen in Erwägung zieht, sind in den Chroniken gut bekannt. Auch in diesem Fall sollte das richtige Ziel der Regulierung der Migrationsströme die Analysen der internationalen Organisationen, die sich für die Menschenrechte einsetzen, berücksichtigen, um sicherzustellen, dass die gegen die Asylbewerber ergriffenen Maßnahmen die Achtung ihrer Würde und ihrer Grundrechte gewährleisten.

2.3 Die Menschen unterstützen, unsere Gesellschaften und unser Sozialmodell stärken

2.3.1 Ziel: Reduzierung unethischer Praktiken von Online-Plattformen

Die Kommissionspräsidentin will „gegen unethische Praktiken von Online-Plattformen vorgehen,“ indem sie „Maßnahmen gegen suchterzeugende Gestaltungsmerkmale von Online-Diensten wie endloses Scrollen, automatische Wiedergabe und ständige Push-Benachrichtigungen“ ergreift.

Quelle: Ursula von der Leyen (2024): Politische Leitlinien für die nächste EU-Kommission 2024–2029, S. 27.

Maßnahmenvorschläge zur Erreichung dieses Ziels

Die Kommission sollte darauf hinwirken, dass Social-Media-Plattformen die bestehenden Regulierungsvorgaben sowie die selbstgesetzten Altersbeschränkungen einhalten. Zudem sollte sie Nutzer über Mechanismen aufklären, die Anbieter von Social-Media-Plattformen nutzen, um Nutzer auf

⁵⁶ Berfin Nur O., (2023), [Unpacking the Safe Third Country Concept in the European Union: B/orders, Legal Spaces, and Asylum in the Shadow of Externalization](#), International Journal of Refugee Law, 35/2023, 272–303.

Plattformen zu halten oder sie wieder zurückzuholen. Hierzu zählen u.a. folgende Designelemente: Push-Benachrichtigungen, endloses Scrollen und Streamen, variable Belohnungen sowie Likes & Shares. Social-Media-Plattformen, die besonders süchtig machende Designs nutzen, sollten mit einem Warnhinweis versehen werden. Zudem sollten die Nutzer von Social-Media leichter über die Möglichkeiten informiert werden, suchterzeugende Designs zu deaktivieren. Ggf. sollten derartige Designs per Default deaktiviert sein.⁵⁷

2.4 Unsere Lebensqualität erhalten: Ernährungssicherheit, Wasser und Natur

2.4.1 Ziel: Anpassung, Vorsorge und Solidarität mit Blick auf den Klimawandel

Die Kommissionspräsidentin will mit Blick auf die im Vergleich zum globalen Durchschnitt schnellere Erwärmung Europas durch den Klimawandel „die Klimaresilienz und -vorsorge erhöhen.“ Hierzu will sie „die Risiken und den Vorsorgebedarf bei Infrastrukturen, Energie, Wasser, Lebensmitteln und Flächen in der Stadt und auf dem Land sowie den Bedarf an Daten und Frühwarnsystemen erfassen. Dies wird Teil eines europäischen Plans zur Anpassung an den Klimawandel sein, um die Mitgliedstaaten insbesondere bei der Vorsorge und Planung zu unterstützen und regelmäßige wissenschaftlich fundierte Risikobewertungen sicherzustellen“. Insbesondere will die Kommissionspräsidentin „eine neue europäische Strategie für die Resilienz der Wasserversorgung“ vorschlagen, „um sicherzustellen, dass Wasserquellen ordnungsgemäß bewirtschaftet werden und Knappheit bekämpft wird“.

Quelle: Ursula von der Leyen (2024): Politische Leitlinien für die nächste EU-Kommission 2024–2029, S. 31.

Maßnahmenvorschläge zur Erreichung dieses Ziels

Die Kommission sollte als ersten Schritt im Rahmen von Leitlinien EU-weit einheitliche Kriterien definieren, durch die identifiziert werden kann, wer auf EU-Ebene und in den Mitgliedstaaten als „Risikoträger“ für Vorsorge- und Anpassungsmaßnahmen zuständig ist und wer diese finanziert. Zudem sollte die Kommission den Behörden der Mitgliedstaaten und europäischen Unternehmen den Zugang zu teilweise bereits vorhandenen europäischen Datenbanken, Produkten, Anwendungen und Diensten – wie die Europäische Plattform für Klimaanpassung und das europäische Erdbeobachtungsprogramm Copernicus – ermöglichen, die die Entwicklung und Umsetzung von Vorbeuge- und Anpassungsmaßnahmen gegen die negativen Folgen des Klimawandels erleichtern. Zur Sicherung der Wasserversorgung sollte die Kommission die seit einigen Jahre in vielen Regionen Europas stark zunehmenden negativen Auswirkungen des Klimawandels auf Gewässerökosysteme und die Wasserversorgung – z.B. in Form von Dürren und Hochwasser – im Rahmen der geplanten Überarbeitung des EU-Wasserrechts und insbesondere der Wasserrahmenrichtlinie für die Zeit nach 2027 prioritär berücksichtigen.

⁵⁷ Siehe hierzu Kullas, M. (2024): Posten, Liken, Scrollen – brauchen soziale Medien eine kürzere digitale Leine?, abrufbar unter: <https://www.cep.eu/de/eu-themen/details/posten-likenscrollen-brauchen-soziale-medien-eine-kuerzere-digitale-leine.html>.

2.5 Europa in der Welt: unseren Einfluss und unsere Partnerschaften nutzen

2.5.1 Ziel: Neue Handelspartnerschaft

Die Kommissionspräsidentin will „*diversifizierte und widerstandsfähige Lieferketten*“ schaffen und dafür „*neue Partnerschaften für sauberen Handel und Investitionen aufbauen*“. Zudem will sie „*bei der Durchsetzung unserer Handelsabkommen mehr Ehrgeiz an den Tag legen*“.

Quelle: Ursula von der Leyen (2024): Politische Leitlinien für die nächste EU-Kommission 2024–2029, S. 38.

Maßnahmenvorschläge zur Erreichung dieses Ziels

Die Kommission sollte das Handelsabkommens mit den lateinamerikanischen Mercosur-Staaten schnellstmöglich abschließen. Dieses Handelsabkommen wird seit mehr als 20 Jahren verhandelt. Die Kommission sollte auch die anderen Handelsabkommen, die gegenwärtig verhandelt werden, so schnell wie möglich abschließen, etwa mit Indien, Indonesien und den Philippinen. Um Blockaden durch einzelne Mitgliedstaaten zu verhindern, sollten diese Handelsabkommen aus zwei Teilen bestehen, einem EU-only-Teil, der nicht von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden muss, und einem zweiten Teil, der von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden muss, weil er etwa Investitionsschutzklauseln enthält. Handelsabkommen helfen, die Abhängigkeit der EU von kritischen Ressourcen und Rohstoffen zu verringern, die für den digitalen und grünen Wandel sowie für die Verteidigung wichtig sind. Zudem erhöhen sie die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen.

2.6 Gemeinsam handeln und die Zukunft unserer Union vorbereiten

2.6.1 Ziel: Neue Eigenmittel für den EU-Haushalt

Die Kommissionspräsidentin will „*verstärkte und moderne Einnahmequellen für den EU-Haushalt*. Es werden neue Eigenmittel benötigt, um eine ausreichende und nachhaltige Finanzierung unserer gemeinsamen Prioritäten sicherzustellen.“

Quelle: Ursula von der Leyen (2024): Politische Leitlinien für die nächste EU-Kommission 2024–2029, S. 41.

Maßnahmenvorschläge zur Erreichung dieses Ziels

Die Kommission sollte Maßnahmen erlassen, damit multinationale Digitaldienstleister, die in der EU hohe Gewinne erwirtschaften, aber kaum Steuern zahlen, zur Finanzierung öffentlicher Güter in der EU beitragen. Denn oft minimieren multinationale Digitaldienstleister ihre Steuerlast, indem sie ihre Steuerbemessungsgrundlage künstlich kleinrechnen und/oder ihre Gewinne in Niedrigsteuerländer verlagern (*Base Erosion & Profit Shifting, BEPS*). Eine Möglichkeit zur Besteuerung multinationaler Digitaldienstleister wäre die Einführung einer Umsatzsteuer auf Einnahmen aus dem Wertschöpfungsbeitrag der Nutzer zu digitalen Dienstleistungen. Das Geld könnte direkt in den EU-Haushalt fließen.

3 Fazit

Die in diesem ceplnput vorgeschlagenen Maßnahmen sollen der Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen dabei helfen, die sogenannten „Mission Letters“ an die neuen Kommissare, die im Herbst versendet werden, zu verfassen. Diese Briefe geben einen Ausblick auf die zukünftigen Verantwortungsbereiche und Prioritäten, die die wiedergewählte Kommissionspräsidentin den Kandidaten zuweisen wird. Auch wenn die designierten Kommissare zu diesem Zeitpunkt ihr Amt noch nicht

angetreten haben werden, bieten die Mission Letters eine erste klare Orientierung und Unterstützung, um die politischen Leitlinien für 2024–2029 effektiv umzusetzen. Mit dem hier vorgestellten und zusammengefassten Maßnahmenkatalog kann die Kommission ihr Ziel verfolgen, den Binnenmarkt als Herzstück der EU zu stärken, um den geoökonomischen Herausforderungen zu begegnen und im globalen Wettbewerb zu bestehen.

Die politischen Leitlinien der Kommission „von der Leyen II“ erfordern indes nicht allein eine andere politische Schwerpunktsetzung. Ebenso wichtig ist die Erkenntnis, dass der Regulierungsansatz sich für eine effizientere und effektivere Politik, zumal in Zeiten der multiplen Krisen und Transformationen, die Unsicherheit und Komplexität erzeugen, ändern muss. Transformationsbedingte Zielkonflikte müssen smarter adressiert werden, als dies in der Vergangenheit durch traditionelle Regulierungsansätze gelungen ist.



Autoren:

Prof. Dr. Andrea De Petris

Wissenschaftlicher Direktor Centro Politiche Europee | ROMA

Philipp Eckhardt

Fachbereichsleiter Finanzmärkte | Informationstechnologien

Dr. Anja Hoffmann, LL.M. Eur.

Wissenschaftliche Referentin Binnenmarkt und Wettbewerb | Digitale Wirtschaft

Dr. Matthias Kullas

Fachbereichsleiter Binnenmarkt & Wettbewerb | Digitale Wirtschaft |
Wirtschafts- & Fiskalpolitik

Dr. Anselm Küsters, LL.M.

Fachbereichsleiter Digitalisierung und Neue Technologien

Dr. Götz Reichert, LL.M. (GWU)

Fachbereichsleiter Energie | Umwelt | Klima | Verkehr

Dr. André Wolf

Fachbereichsleiter Technologische Innovation, Infrastruktur und industrielle Entwicklung

Centrum für Europäische Politik FREIBURG | BERLIN

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg
Schiffbauerdamm 40 Räume 4205/06 | D-10117 Berlin
Tel. + 49 761 38693-0

Das **Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN,
das **Centre de Politique Européenne** PARIS, und
das **Centro Politiche Europee** ROMA bilden
das **Centres for European Policy Network** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Das gemeinnützige Centrum für Europäische Politik analysiert und bewertet die Politik der Europäischen Union unabhängig von Partikular- und parteipolitischen Interessen in grundsätzlich integrationsfreundlicher Ausrichtung und auf Basis der ordnungspolitischen Grundsätze einer freiheitlichen und marktwirtschaftlichen Ordnung.