

Binnenmarkt für Dienstleistungen

Die Maßnahmen der Kommission zur Beseitigung von Hindernissen für grenzüberschreitende Dienstleistungen sind nach wie vor unzureichend



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

Ziffer

- 01 - 24 | **Hauptaussagen** **01****
- 01 - 07 | **Warum ist dieser Bereich wichtig?**
- 08 - 24 | **Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs**

- 25 - 109 | **Die Bemerkungen des Rechnungshofs näher betrachtet** **02****
- 25 - 54 | **Den Maßnahmen der Kommission zur Beseitigung von Hindernissen für Dienstleistungen im Binnenmarkt mangelte es an klaren Zielen und strategischem Ehrgeiz****
- 25 - 32 | Bis 2025 hat die Kommission keine geeigneten Maßnahmen ergriffen, um die wichtigsten Hindernisse für grenzüberschreitende Dienstleistungen zu beseitigen
- 33 - 43 | Die Strategie der Kommission für den Binnenmarkt 2025 konzentriert sich zwar auf Dienstleistungen, es fehlen jedoch klare Ziele und ehrgeizige Maßnahmen
- 44 - 49 | Die jüngsten länderspezifischen Empfehlungen boten den Mitgliedstaaten keinen Anreiz, die Regulierung im Dienstleistungssektor grundlegend zu reformieren
- 50 - 54 | Nur sehr wenige Mitgliedstaaten nutzten die Aufbau- und Resilienzfazilität, um ihren Dienstleistungssektor zu reformieren

- 55 - 80 | **Die Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften für Dienstleistungen durch die Kommission war mit erheblichen Herausforderungen verbunden****
- 56 - 58 | Die für die Binnenmarktvorschriften verwendeten Begriffe waren nicht immer eindeutig
- 59 - 61 | In einigen Mitgliedstaaten wurde die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie verzögert
- 62 - 68 | Durch erhebliche Lücken bei der Meldung neuer Hindernisse an die Kommission ist dieser Mechanismus weitgehend unwirksam

- 69 - 74 | Die Bearbeitung von Beschwerden im Zusammenhang mit Dienstleistungen durch die Kommission wies Mängel auf
- 75 - 80 | Die Bearbeitungszeit für Beschwerden bei der Kommission war mitunter sehr lang, wodurch kleine Unternehmen benachteiligt wurden
- 81 - 93 | Die Instrumente zur Erleichterung grenzüberschreitender Dienstleistungen waren weitgehend unwirksam**
- 83 - 87 | Die einheitlichen Ansprechpartner erfüllen ihre in der Dienstleistungsrichtlinie vorgesehene Rolle noch nicht
- 88 - 89 | Unternehmen nutzten SOLVIT nur selten, um rechtliche Probleme im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Dienstleistungen zu lösen
- 90 - 93 | Die Taskforce für die Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften erzielte nur begrenzte konkrete Ergebnisse im Dienstleistungsbereich
- 94 - 109 | Kosten, Nutzen und potenzielle Auswirkungen einer weiteren Integration des Dienstleistungsmarktes sind noch nicht ausreichend bewertet**
- 94 - 97 | Der EU-Binnenmarkt für Dienstleistungen ist zwar vergleichsweise integriert, es bestehen jedoch noch viele Hindernisse
- 98 - 101 | Die zentralen Leistungsindikatoren der Kommission zum Binnenmarkt liefern nur begrenzte Informationen zu Dienstleistungen
- 102 - 109 | Die Kommission hat bislang noch keine umfassende Bewertung der Kosten und des Nutzens der Integration des Binnenmarktes für Dienstleistungen vorgenommen

Anhänge

Anhang I – Über die Prüfung

Anhang II – Maßnahmen im Rahmen der Strategie 2025 der Kommission

Anhang III – In den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen enthaltene dienstleistungsbezogene Reformen

Anhang IV – Umfrage unter den einheitlichen Ansprechpartnern zur Dienstleistungsrichtlinie

Anhang V – Ergebnisse der Umfrage unter den einheitlichen Ansprechpartnern

Abkürzungen

Glossar

Antworten der Kommission

Zeitschiene

Prüfungsteam

Hauptaussagen

Warum ist dieser Bereich wichtig?

- 01** Der freie Dienstleistungsverkehr gehört zu den vier Grundfreiheiten, die 1957 im Vertrag von Rom verankert wurden. Einzelpersonen und Unternehmen haben das Recht, Dienstleistungen ohne Diskriminierung oder ungerechtfertigte Beschränkungen grenzüberschreitend zu erbringen und in Anspruch zu nehmen, wodurch die wirtschaftliche Integration und der Wettbewerb gefördert werden¹. Der freie grenzüberschreitende Dienstleistungsverkehr ermöglicht es Unternehmen, Arbeitnehmer unter bestimmten Bedingungen vorübergehend in einen anderen Mitgliedstaat zu entsenden².
- 02** Derzeit entfallen rund 70 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und der Beschäftigung in der EU auf den Dienstleistungssektor³. Gleichzeitig geht aus den verfügbaren Daten hervor, dass Dienstleistungen nur 20 % des Handels zwischen den Mitgliedstaaten ausmachen⁴.

¹ [Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union \(AEUV\)](#), Artikel 26 Absatz 2, Artikel 49 und Artikel 56.

² [Richtlinie \(EU\) 2018/957](#) zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen.

³ [Binnenmarktanzeiger](#), Europäische Kommission (25. November 2024).

⁴ ["Europe's two trillion euro dividend: Mapping the Cost of Non-Europe, 2019-24"](#), Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Europäisches Parlament, 2019.

- 03** Bei Dienstleistungen bestehen nach wie vor erhebliche Hindernisse, die eine vollständige Ausschöpfung der Vorteile des Binnenmarkts erschweren. Rund 60 % der 2002 festgestellten Hindernisse für den Binnenmarkt für Dienstleistungen bestehen auch 20 Jahre später noch⁵. Der Dienstleistungsbereich ist nach wie vor durch erhebliche Unterschiede bei den nationalen Zulassungs- und Zertifizierungsanforderungen gekennzeichnet, die es für Unternehmen schwierig und kostspielig machen, Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat zu erbringen. Diese seit Langem bestehenden Hindernisse, darunter unterschiedliche nationale Vorschriften, aufwendige Verwaltungsverfahren und Beschränkungen der beruflichen Freizügigkeit, beeinträchtigen nach wie vor die Geschäftstätigkeit und den Preiswettbewerb.
- 04** Eine [neuere Studie](#) weist auf ein ungenutztes Potenzial für erhebliche wirtschaftliche Gewinne hin, das durch eine weitere Integration von Dienstleistungen realisiert werden könnte. Der Kommission zufolge würden ehrgeizige zusätzliche Reformen im Dienstleistungssektor bis 2027 ein zusätzliches Wachstumspotenzial von 2,5 % des BIP der EU generieren⁶.
- 05** Im [Bericht von Mario Draghi aus dem Jahr 2024](#) über die Zukunft der europäischen Wettbewerbsfähigkeit wird angenommen, dass das künftige Wachstum innerhalb der EU im Dienstleistungssektor liegen wird, aber der Regelungsaufwand für europäische Unternehmen sehr hoch ist und weiter zunimmt. Laut dem [Bericht von Enrico Letta](#) über die Zukunft des Binnenmarkts müssen noch erhebliche Hindernisse beseitigt werden, um das Potenzial des Binnenmarkts für Dienstleistungen voll auszuschöpfen.
- 06** Mit Schwerpunkt auf der [Richtlinie 2006/123/EG](#) ("Dienstleistungsrichtlinie") wurde im Rahmen der Prüfung bewertet, ob die Kommission Hindernisse für Dienstleistungen, die Wachstum und Entwicklung in der EU bremsen, wirksam beseitigt hat. Der Rechnungshof untersuchte, ob
- a) die Kommission einen klaren und umfassenden Ansatz zur Stärkung des Binnenmarkts für Dienstleistungen festgelegt hat,
 - b) die Kommission die Binnenmarktvorschriften für Dienstleistungen erfolgreich durchgesetzt hat,

⁵ [COM\(2023\) 162](#), Mitteilung der Kommission "30 Jahre Binnenmarkt".

⁶ "A general equilibrium analysis of the economic impact of the post-2006 EU regulation in the services sector". [JRC Working Papers on Territorial Modelling and Analysis No. 03/2022](#), Europäische Kommission, Sevilla, JRC128322.

- c) die Instrumente zur Erleichterung grenzüberschreitender Dienstleistungen wirksam waren,
- d) die Kommission die Integration der Dienstleistungen in den Binnenmarkt überwacht und die Kosten, Vorteile und Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie bewertet hat.

07 Die Prüfung umfasste den Zeitraum von 2015 bis 2025, wobei der Schwerpunkt auf den seit 2020 von der Kommission ergriffenen Maßnahmen lag. Der Rechnungshof geht davon aus, dass seine Bemerkungen für die Kommission im Hinblick auf eine wirksamere Integration des Binnenmarkts für Dienstleistungen nützlich sein werden. Zusätzliche Hintergrundinformationen sowie Einzelheiten zu Umfang und Ansatz der Prüfung sind [Anhang I](#) zu entnehmen.

Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs

- 08** Insgesamt stellte der Rechnungshof fest, dass die Maßnahmen der Kommission zur Beseitigung von Hindernissen für grenzüberschreitende Dienstleistungen nach wie vor unzureichend sind.
- 09** Zwar ergriff die Kommission Maßnahmen, um Hindernisse im Binnenmarkt zu beseitigen, doch fehlten ihren Ansätzen klare Ziele, ein Fokus auf die wirtschaftlichen Auswirkungen sowie strategischer Ehrgeiz. Die Kommission stützte sich hauptsächlich auf Vertragsverletzungsverfahren, um die Binnenmarktvorschriften für Dienstleistungen durchzusetzen. Allerdings ergriff sie nicht immer rechtzeitig Maßnahmen, wenn die Mitgliedstaaten die Dienstleistungsrichtlinie nicht in nationales Recht umsetzten oder Maßnahmen ergriffen, die die Marktintegration beeinträchtigten.
- 10** Die Kommission hat die Mitgliedstaaten bei der Erleichterung grenzüberschreitender Dienstleistungen unterstützt, dennoch haben Unternehmen immer noch keinen vollständigen Zugang zu den Informationen, die sie benötigen, um Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat zu erbringen. Schließlich fehlen der Kommission die relevanten sektorspezifischen Daten, die erforderlich sind, um Hindernisse für die Integration des Binnenmarktes für Dienstleistungen ordnungsgemäß zu ermitteln und zu überwachen, und sie hat die Kosten, den Nutzen und die potenziellen Auswirkungen ihrer Beseitigung noch nicht ausreichend analysiert.

Den Maßnahmen der Kommission zur Beseitigung von Hindernissen für Dienstleistungen im Binnenmarkt fehlten klare Ziele, ein Fokus auf die wirtschaftlichen Auswirkungen und strategischer Ehrgeiz

- 11** Zwischen 2015 und 2025, dem Zeitraum, auf den sich die Prüfung des Rechnungshofs bezog, nahm die Kommission eine Reihe strategischer Dokumente zum Abbau von Hindernissen für grenzüberschreitende Dienstleistungen an, insbesondere ihre [Strategie von 2015 für einen faireren und vertieften europäischen Binnenmarkt, den langfristigen Aktionsplan zur besseren Umsetzung und Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften aus dem Jahr 2020](#) sowie die neue [Binnenmarktstrategie 2025](#).
- 12** Bis 2025 mangelte es dem Ansatz der Kommission zur Beseitigung von Hindernissen für grenzüberschreitende Dienstleistungen jedoch an strategischer Ausrichtung. Insbesondere verfügte sie über kein Verfahren, um Hindernisse nach ihrem potenziellen Einfluss auf das wirksame Funktionieren des Binnenmarkts angemessen zu bewerten und die Maßnahmen entsprechend auszurichten (Ziffern [25-32](#)).
- 13** Selbst mit der Annahme der Binnenmarktstrategie 2025 der Kommission hat sich die Lage nicht wesentlich geändert. Wenngleich in der Strategie ein größerer Schwerpunkt auf Dienstleistungen und politische Eigenverantwortung für den Wandel gelegt wird, stützt sie sich weitgehend auf Instrumente, die – ausgehend von früheren Erfahrungen – wahrscheinlich von begrenzter Wirksamkeit sein werden (Ziffern [33-43](#)).



Empfehlung 1

Eine klarere und ehrgeizigere Strategie für den Binnenmarkt für Dienstleistungen

Die Kommission sollte

- a) einen soliden und fakten gestützten Ansatz zur Bewertung von Hindernissen für grenzüberschreitende Dienstleistungen entwickeln und umsetzen, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf den potenziellen wirtschaftlichen Kosten und Vorteilen ihrer Beseitigung liegen sollte;
- b) weitere gezielte und ehrgeizigere Maßnahmen einleiten, um Hindernisse für den Binnenmarkt für Dienstleistungen zu beseitigen, wobei der Schwerpunkt auf den Sektoren mit den größten Auswirkungen auf die Marktintegration liegen sollte;
- c) dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich über die Fortschritte bei der Beseitigung dieser Hindernisse Bericht erstatten.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2027

- 14** Im Rahmen des Europäischen Semesters kann der Rat auf Vorschlag der Kommission länderspezifische Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richten, um eine Reform des rechtlichen Umfelds im Dienstleistungssektor zu fördern. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs setzte die Kommission dieses Instrument uneinheitlich ein und sprach Empfehlungen aus, die nur begrenzte Wirkung zeigten. Die Zahl der Empfehlungen ist seit der COVID-19-Pandemie, als die Kommission von den Mitgliedstaaten erwartete, dass sie alle oder einen wesentlichen Teil der in den länderspezifischen Empfehlungen ermittelten Herausforderungen angehen, erheblich zurückgegangen. Darüber hinaus spiegeln sie andere Initiativen der Kommission zur Erleichterung grenzüberschreitender Dienstleistungen nicht hinreichend wider. In den vom Rechnungshof besuchten Mitgliedstaaten hatte bisher keine dieser länderspezifischen Empfehlungen zu wesentlichen Reformen in wichtigen Dienstleistungssektoren geführt (Ziffern [44-49](#)).
- 15** Darüber hinaus nutzten nur sehr wenige Mitgliedstaaten die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) für Reformen im Dienstleistungssektor und den Abbau rechtlicher Hindernisse, obwohl sie aufgefordert wurden, ihre Aufbau- und Resilienzpläne an die länderspezifischen Empfehlungen anzupassen (Ziffern [50-54](#)).



Empfehlung 2

Das Verfahren des Europäischen Semesters und die Finanzierungsbedingungen aktiver nutzen, um den wichtigsten Hindernissen für grenzüberschreitende Dienstleistungen entgegenzuwirken

Die Kommission sollte

- a) das Verfahren des Europäischen Semesters und die länderspezifischen Empfehlungen – sofern relevant und auf der Grundlage einer länderspezifischen Analyse und Priorisierung – konsequenter nutzen, um die wichtigsten Hindernisse für grenzüberschreitende Dienstleistungen zu beseitigen, und gleichzeitig die Empfehlungen mit anderen damit verbundenen Initiativen abstimmen;
- b) die Konditionalitäten im Rahmen des mehrjährigen Finanzrahmens für die Zeit nach 2027 nutzen, um den Mitgliedstaaten Anreize für die Durchführung der notwendigen Reformen zur Beseitigung von Hindernissen für grenzüberschreitende Dienstleistungen zu bieten.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2028

Die Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften für Dienstleistungen durch die Kommission war mit erheblichen Herausforderungen verbunden

- 16** Mit der Dienstleistungsrichtlinie soll die Niederlassungsfreiheit von Unternehmen in einem anderen Mitgliedstaat sowie die vorübergehende Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen gewährleistet werden. Der Begriff "vorübergehend" ist jedoch nicht klar definiert. Daher müssen die nationalen Behörden im Einzelfall prüfen, ob die Erbringung von Dienstleistungen als vorübergehend einzustufen ist, was zu Rechtsunsicherheit und unnötigen Kosten für die Dienstleistungserbringer führt (Ziffern [55-58](#)).
- 17** Trotz eindeutiger Rechtsprechung und Vertragsverletzungsverfahren haben einige Mitgliedstaaten die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie erheblich verzögert oder sogar die Integration des Binnenmarktes für Dienstleistungen durch regulatorische oder administrative Maßnahmen untergraben (Ziffern [59-61](#)).
- 18** Gemäß der Dienstleistungsrichtlinie müssen die Mitgliedstaaten der Kommission alle neuen legislativen, regulatorischen oder administrativen Anforderungen melden, die sich auf die Niederlassungsfreiheit und die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen auswirken. Das Notifizierungssystem weist jedoch erhebliche Lücken auf, und die Kommission wird nicht immer ordnungsgemäß über neue Hindernisse informiert (Ziffern [62-68](#)).
- 19** Beschwerden von Unternehmen sind eines der wirksamsten Instrumente der Kommission, um mutmaßliche Verstöße gegen die EU-Vorschriften über Dienstleistungen und Hindernisse zu ermitteln. Bei diesen Beschwerden wandte die Kommission weder eine De-minimis-Regelung (für die es derzeit keine Bestimmung in der Dienstleistungsrichtlinie gibt) noch ausreichend klare Priorisierungskriterien an. Infolgedessen wurden erhebliche Ressourcen für Fälle aufgewendet, die für den Binnenmarkt nur von begrenzter Bedeutung waren (Ziffern [69-74](#)).
- 20** Zwar ist es der Kommission gelungen, die durchschnittliche Bearbeitungsdauer von Beschwerden im Zusammenhang mit Dienstleistungen zu verkürzen, doch sind langwierige Verfahren nach wie vor die Regel und erstrecken sich diese in einigen Fällen auf mehr als fünf Jahre, was insbesondere kleinere Dienstleistungserbringer benachteiligt. Aufgrund der damit verbundenen Rechtskosten und der Unvorhersehbarkeit des Ausgangs haben kleine Dienstleistungserbringer kaum Anreize, sich wegen Hindernissen beim Marktzugang an nationale Gerichte zu wenden (Ziffern [75-80](#)).



Empfehlung 3

Die Rechtsvorschriften präzisieren und die Durchsetzung auf Fälle mit erheblichen Auswirkungen auf den Binnenmarkt konzentrieren

Die Kommission sollte

- a) bei der Überprüfung der Dienstleistungsrichtlinie im Hinblick auf einen Legislativvorschlag unbeschadet der Beschlüsse der beiden gesetzgebenden Organe die Verhältnismäßigkeit neuer nationaler Anforderungen und deren Notifizierung an die Kommission klarer definieren;
- b) sich auf die effiziente Durchsetzung von Fällen konzentrieren, die erhebliche Auswirkungen auf die Integration des Binnenmarktes für Dienstleistungen haben, und diese priorisieren;
- c) kleinere Unternehmen wirksamer unterstützen, wenn ihr Recht auf Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen verletzt wird, beispielsweise indem sie dabei unterstützt werden, vor nationalen Gerichten gegen übermäßige regulatorische oder administrative Hindernisse rechtlich vorzugehen.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2027

Die von der Kommission und den Mitgliedstaaten zur Erleichterung der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen eingesetzten Instrumente waren weitgehend unwirksam

- 21** Der Kommission und den Mitgliedstaaten stehen verschiedene Instrumente zur Erleichterung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts – darunter in Bezug auf grenzüberschreitende Dienstleistungen – zur Verfügung, darunter die einheitlichen Ansprechpartner, SOLVIT und die Taskforce für die Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften. Die einheitlichen Ansprechpartner gewährleisteten jedoch häufig nicht den in der Dienstleistungsrichtlinie geforderten Zugang zu elektronischen Verfahren und Informationen, SOLVIT wurde nur selten für Dienstleistungen in Anspruch genommen, und die Taskforce für die Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften erzielte nur begrenzte Ergebnisse bei der Beseitigung von Hindernissen für Dienstleistungen (Ziffern [81-93](#)).



Empfehlung 4

Bestehende Instrumente zur Erleichterung der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen stärken

Die Kommission sollte

- a) in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten den elektronischen Zugang zu Informationen über die einheitlichen Ansprechpartner verbessern und Unternehmen bei der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen wirksamer unterstützen;
- b) in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die Wirkung der Taskforce für die Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften erhöhen, indem der Beseitigung nationaler Hindernisse mit erheblichen Auswirkungen auf den Binnenmarkt für Dienstleistungen Vorrang eingeräumt wird;
- c) Legislativvorschläge für Hindernisse vorlegen, die die Taskforce zur Durchsetzung des Binnenmarkts wahrscheinlich nicht wirksam beseitigen kann, wenn sich alle anderen Mittel als unwirksam erwiesen haben.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2027

Die potenziellen Auswirkungen einer weiteren Integration des Dienstleistungsmarktes auf Wachstum und Beschäftigung wurden noch nicht ausreichend bewertet

- 22** Laut der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung ist der Binnenmarkt für Dienstleistungen bereits stark integriert, andere Quellen zeigen jedoch, dass sich durch den weiteren Abbau bestehender Hindernisse für Dienstleistungen noch erhebliche Vorteile für den Binnenmarkt für Dienstleistungen realisieren ließen (Ziffern [94-97](#)).
- 23** Die Kommission nutzt Leistungsindikatoren, um die Fortschritte bei der Integration des Binnenmarkts aufzuzeigen. Diese Indikatoren erfüllen jedoch nicht vollständig ihren Zweck, und es fehlen relevante sektorspezifische Daten (Ziffern [98-101](#)).
- 24** Schließlich hat die Kommission die Kosten und Vorteile der Integration des Binnenmarktes für Dienstleistungen sowie die Auswirkungen des derzeitigen Regelungsrahmens und der bestehenden Hindernisse auf Wachstum und Beschäftigung bislang noch nicht ausreichend analysiert (Ziffern [102-109](#)).



Empfehlung 5

Die Fortschritte bei der Vollendung des Binnenmarktes für Dienstleistungen überwachen und bewerten

Die Kommission sollte

- a) weiterhin geeignete Indikatoren zur Ermittlung von Hindernissen für Dienstleistungen entwickeln und diese verwenden, um die Fortschritte bei der Marktintegration von Dienstleistungen im Laufe der Zeit zu überwachen;
- b) den bisherigen Beitrag des EU-Rechtsrahmens für Dienstleistungen zu Wachstum und Beschäftigung sowie die potenziellen Auswirkungen einer Beseitigung von Hindernissen bewerten.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2027

Die Bemerkungen des Rechnungshofs näher betrachtet

Den Maßnahmen der Kommission zur Beseitigung von Hindernissen für Dienstleistungen im Binnenmarkt mangelte es an klaren Zielen und strategischem Ehrgeiz

Bis 2025 hat die Kommission keine geeigneten Maßnahmen ergriffen, um die wichtigsten Hindernisse für grenzüberschreitende Dienstleistungen zu beseitigen

- 25** In seinem [Sonderbericht über die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie aus dem Jahr 2016](#) gelangte der Rechnungshof zu dem Schluss, dass die Kommission nach dem Inkrafttreten der Richtlinie im Jahr 2006 keine umfassende Strategie zur Stärkung des Binnenmarkts für Dienstleistungen ausgearbeitet hatte. Im Rahmen dieser Prüfung untersuchte der Rechnungshof, ob die Kommission seit 2015 eine entsprechende Strategie erarbeitet hat. Der Rechnungshof erwartet, dass in einer solchen Strategie die Ziele der Kommission zur Beseitigung von Hindernissen für Dienstleistungen im Binnenmarkt klar festgelegt und kohärente, gezielte und auf einen bestimmten Zeitraum angelegte Maßnahmen festgelegt werden.

- 26** Im Jahr 2015 nahm die Kommission ihre Strategie für einen faireren und vertieften europäischen Binnenmarkt an, die mehrere Maßnahmen im Dienstleistungssektor umfasste⁷. In der Strategie wurden wichtige Gesetzgebungsinitiativen zur Vereinfachung der Verfahren für Dienstleistungserbringer vorgeschlagen, wie ein Dienstleistungspass zur Erhöhung der Sicherheit und zum Abbau von Hindernissen für den grenzüberschreitenden Zugang, ein vereinfachtes Mitteilungsverfahren für neue nationale Anforderungen im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie und ein Vorschlag für eine Richtlinie über die Prüfung der Verhältnismäßigkeit. Letztlich wurde im Jahr 2018 lediglich die Verhältnismäßigkeitsprüfung für reglementierte Berufe angenommen. Demnach müssen die Mitgliedstaaten bewerten, ob neue oder geänderte Berufsreglementierungen gerechtfertigt, nichtdiskriminierend, zur Erreichung ihrer Ziele geeignet und nicht einschränkender als notwendig sind⁸. Im Jahr 2021 zog die Kommission die anderen Vorschläge zurück, da sie zu dem Schluss gekommen war, dass ein politischer Kompromiss mit dem Rat und dem Europäischen Parlament ohne eine Beeinträchtigung der Hauptziele der Initiative nicht möglich sein würde.
- 27** Alle drei Jahre muss die Kommission die Angemessenheit der Dienstleistungsrichtlinie überprüfen und dem Europäischen Parlament und dem Rat einen umfassenden Bericht über ihre Anwendung vorlegen⁹. Die Kommission hat solche Berichte nicht regelmäßig veröffentlicht. Im Jahr 2021 hat sie jedoch eine Erfassung und Bewertung der rechtlichen und administrativen Hindernisse im Dienstleistungssektor vorgenommen und dabei die Situation von 2017 mit der von 2006, dem Jahr des Inkrafttretens der Richtlinie, verglichen¹⁰. Die Kommission hat sich darauf konzentriert, das Vorhandensein oder Nichtvorhandensein von Beschränkungen zu dokumentieren, hat jedoch nicht deren Verhältnismäßigkeit oder Begründung bewertet. In dem Bericht wurde ein geringfügiger Rückgang der absoluten Zahl der Hindernisse für Dienstleistungen zwischen 2006 und 2017 in fast allen Sektoren aufgezeigt und darauf hingewiesen, dass weitere Reformbemühungen erforderlich sind.

⁷ COM(2015) 550, Mitteilung der Kommission "Den Binnenmarkt weiter ausbauen: mehr Chancen für die Menschen und die Unternehmen".

⁸ Richtlinie (EU) 2018/958 über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen. Siehe auch den [Sonderbericht 10/2024](#) des Rechnungshofs über die Anerkennung von Berufsqualifikationen in der EU.

⁹ Dienstleistungsrichtlinie, Artikel 41.

¹⁰ [Mapping and assessment of barriers in the services sector - Summary report](#), Europäische Kommission, 2021.

- 28** Da die Kommission über keine aktuelleren umfassenden Daten verfügte, untersuchte der Rechnungshof die Entwicklung der Hindernisse seit der Bestandsaufnahme der Kommission im Jahr 2021 in den sechs von ihm besuchten Mitgliedstaaten (Deutschland, Estland, Frankreich, Italien, Litauen und Ungarn). Der Rechnungshof überprüfte auch die von der Kommission angewandte Methode zur Bewertung der Restriktivität von Hindernissen für grenzüberschreitende Dienstleistungen.
- 29** Die von der Kommission im Jahr 2021 durchgeführte Bestandsaufnahme ergab sehr restriktive Hindernisse in freien Berufen wie Rechtsberatung, Steuerberatung, Architektur, Bauwesen, Handwerk, Einzelhandel und Tourismus, beispielsweise bei Reiseführern. Der Rechnungshof stellte fest, dass seit 2017, dem Bezugsjahr für die Bestandsaufnahme, nur wenige Änderungen zu verzeichnen waren und keiner der sechs Mitgliedstaaten größere Reformen in diesen Bereichen eingeleitet hatte; vielmehr waren neue Hindernisse eingeführt worden (*Kasten 1*).

Kasten 1

Beispiele für Hindernisse bei Dienstleistungen in Deutschland und Litauen

In Deutschland wurde der Regelungsrahmen für Architekten und Rechtsanwälte zwar gelockert, doch zwölf Handwerksberufe, die seit 2004 nicht mehr reglementiert waren, unterliegen seit 2020 wieder einer *Reglementierung*. Dies war darauf zurückzuführen, dass die deutschen Behörden negative Folgen der Deregulierung festgestellt hatten, etwa eine Zunahme wirtschaftlich unrentabler Unternehmensgründungen, Veränderungen der Anforderungen in den betroffenen Berufen sowie einen Mangel an angemessener Ausbildung bei neuen Marktteilnehmern.

In Litauen waren die Bemühungen der nationalen Behörden, den Verwaltungs- und Regelungsaufwand zu verringern, aufgrund der begrenzten Unterstützung durch die Unternehmen nicht erfolgreich. Dies betraf insbesondere Bereiche, in denen der Abbau von Hindernissen den Wettbewerb auf den maßgeblichen Märkten hätte verstärken können. Ein Beispiel ist der Reiseführersektor: Seit 2023 blieben die Versuche des Ministeriums, die Zulassungsvoraussetzungen zu lockern, erfolglos, da sich die den Sektor vertretenden Verbände für die Beibehaltung des bestehenden Zulassungssystems aussprachen.

- 30** Der Rechnungshof stellte fest, dass die Methodik der Kommission für die Einstufung von Beschränkungen als signifikant so ausgelegt ist, dass bereits das Vorhandensein nationaler sektorspezifischer Vorschriften für die Einstufung als "sehr restriktiv" ausreicht. Darüber hinaus stützte sich die Bewertung ausschließlich auf die Analyse der Rechtsvorschriften, ohne die wirtschaftlichen Auswirkungen einer Beibehaltung der Regulierung zu berücksichtigen.
- 31** Die Kommission hat ihre Reformempfehlungen für freiberufliche Dienstleistungen aktualisiert¹¹, sie hat jedoch keine neuen Legislativvorschläge, beispielsweise zur Änderung der Dienstleistungsrichtlinie, vorgelegt und auch nicht dargelegt, wie die bestehenden Hindernisse in Zukunft abgebaut oder beseitigt werden sollen. Die Bewertung der Kommission führte in keinem der sechs Mitgliedstaaten zu Initiativen, mit denen die betreffenden Hindernisse überprüft oder reformiert werden sollten.
- 32** Infolgedessen verfügt die Kommission über keine umfassenden und aktuellen Informationen zu Hindernissen für grenzüberschreitende Dienstleistungen im Binnenmarkt. Zudem hat sie einen klaren Ansatz zur Einstufung dieser Hindernisse nach ihrer Bedeutung und ihren potenziellen Auswirkungen auf den Binnenmarkt festgelegt.

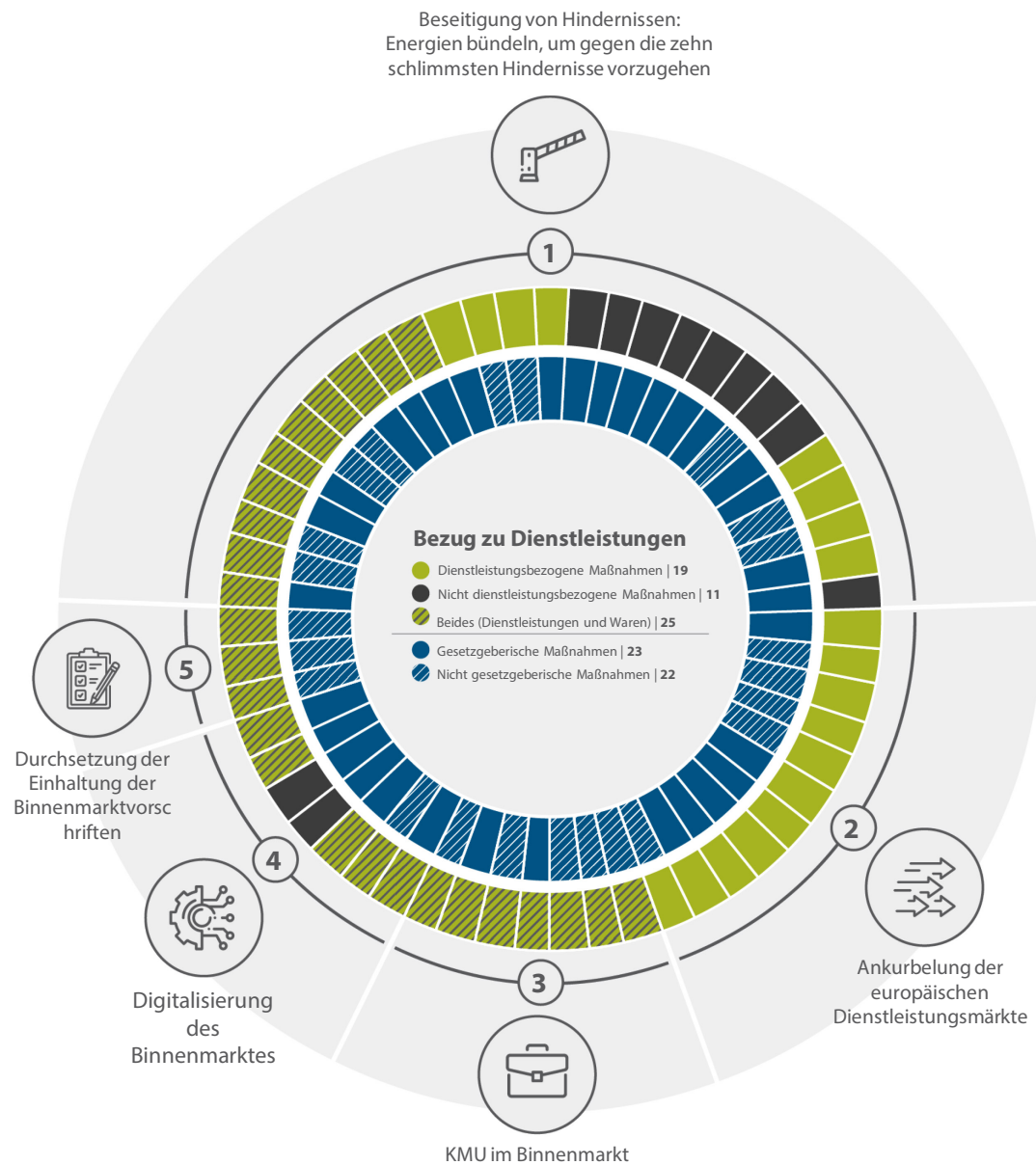
Die Strategie der Kommission für den Binnenmarkt 2025 konzentriert sich zwar auf Dienstleistungen, es fehlen jedoch klare Ziele und ehrgeizige Maßnahmen

- 33** 2025 nahm die Kommission eine neue Strategie zur Förderung der weiteren Integration des Binnenmarktes an¹². Die Strategie umfasst 55 Maßnahmen, von denen mehr als die Hälfte EU-Rechtsvorschriften (legislative Maßnahmen) betreffen. Die anderen Maßnahmen sind nichtlegislativer Natur und umfassen schnellere Verfahren, bessere Leitlinien für die Mitgliedstaaten sowie eine harmonisierte Umsetzung der Vorschriften (*Abbildung 1* und *Anhang II*).

¹¹ COM(2021) 385, Mitteilung der Kommission zur Bestandsaufnahme und Aktualisierung der Reformempfehlungen für die Berufsreglementierung von 2017.

¹² COM(2025) 500, Mitteilung der Kommission über eine Strategie für einen einfachen, nahtlosen und starken Binnenmarkt.

Abbildung 1 – In der Binnenmarktstrategie 2025 der Kommission vorgesehene Maßnahmen



"Die zehn schlimmsten Hindernisse": Eine Reihe von Hindernissen für den Binnenmarkt, die die Kommission durch Konsultationen mit Interessengruppen ermittelt hat. Dazu gehören eine komplizierte Niederlassung und Geschäftstätigkeit, übermäßig komplexe EU-Vorschriften usw.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

- 34** Der Rechnungshof bewertete, ob in der Strategie die Ursachen für Hindernisse im Binnenmarkt für Dienstleistungen ermittelt und klare Ziele hinsichtlich der von der Kommission angestrebten Ergebnisse festgelegt wurden, ob sie umfassend ist und ausreichend ehrgeizige Maßnahmen mit klaren Zieldaten für die Umsetzung vorgeschlagen wurden.

- 35** Der Rechnungshof stellte fest, dass in der Strategie die Probleme, die eine vollständige Ausschöpfung des Potenzials des Binnenmarktes für Dienstleistungen verhindern, genau ermittelt wurden, beispielsweise fragmentierte, restriktive und unterschiedliche nationale Vorschriften für Dienstleistungen und aufwendige Verfahren für die Entsendung von Arbeitnehmern. Als positiv zu bewerten ist, dass die Strategie von 2025 eindeutig auf für den Binnenmarkt relevante Dienstleistungssektoren ausgerichtet ist, d. h. auf solche, in denen nach Ansicht der Kommission der höchste wirtschaftliche Mehrwert erzielt werden kann und die für den digitalen und grünen Wandel am wichtigsten sind. Allerdings mangelt es der Strategie nach wie vor an Klarheit hinsichtlich der Ziele, die die Kommission erreichen möchte, und die vorgeschlagenen Maßnahmen sind, wie im Folgenden erläutert wird, nicht ambitioniert genug.
- 36** Einer der Schlüsselbereiche, in denen die Kommission Handlungsbedarf sieht, ist der Bereich der regulierten Dienstleistungen, von denen es derzeit rund 5 700 in der EU gibt. Sie erwartet, dass eine Verringerung der Hindernisse für Dienstleistungen um 10 % zu einem Anstieg der Bruttowertschöpfung der EU um 0,5 % führen würde¹³. In der Strategie wird jedoch nicht erläutert, wie die Kommission dieses Ziel des Abbaus von Hindernissen erreichen will. Bisher gibt es noch keine Analyse, die aufzeigt, welche Dienstleistungssektoren besonders stark von der Regulierung betroffen sind. Regulierung kann mitunter auch von Nutzen sein, etwa wenn strenge Qualitätsanforderungen festgelegt werden und den Marktteilnehmern keine anderweitigen Informationen über die Qualität der auf einem Markt angebotenen Dienstleistungen zur Verfügung stehen. In seinem [Sonderbericht aus dem Jahr 2024 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen in der EU](#) stellte der Rechnungshof fest, dass mit den Maßnahmen der Kommission, die die Mitgliedstaaten dazu anhalten sollten, die Zahl der reglementierten Berufe zu verringern, "keine ausreichenden Ergebnisse" erzielt wurden.

¹³ Ebd., S. 13.

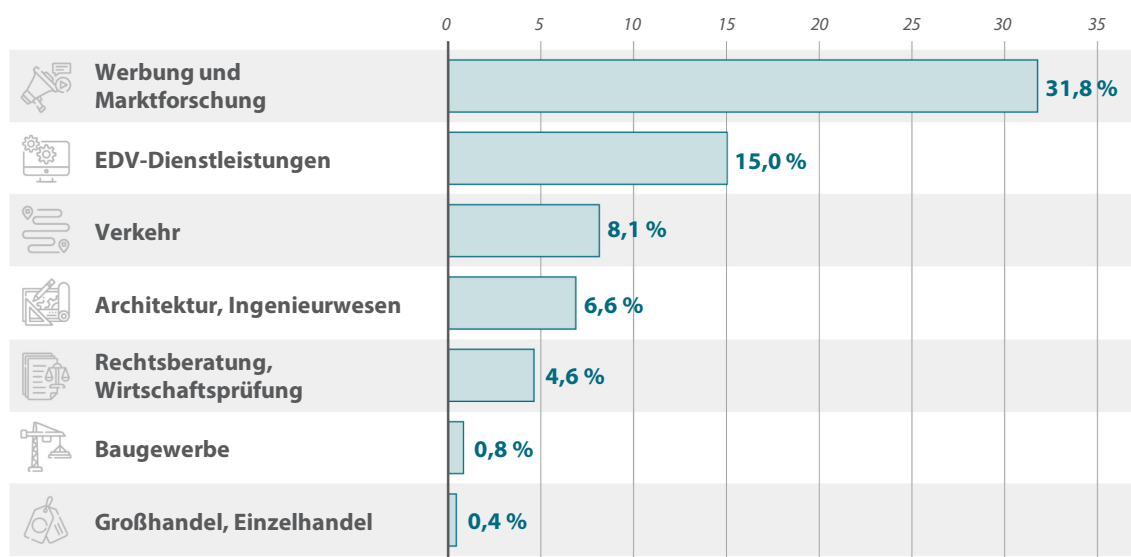
- 37** Nach Ansicht der Kommission stellt die Komplexität der Vorschriften für die vorübergehende Entsendung von Arbeitnehmern nach wie vor eines der größten Hindernisse für Unternehmen dar. Die Strategie der Kommission bezieht sich auf eine im November 2024 eingeleitete Gesetzgebungsinitiative, mit der die Einreichung von Entsendemeldungen über eine öffentliche Schnittstelle erleichtert werden soll¹⁴. Im Jahr 2025 beabsichtigten jedoch nur neun Mitgliedstaaten¹⁵, die Schnittstelle einzuführen, sodass es unwahrscheinlich ist, dass die derzeitige Fragmentierung der nationalen Vorschriften und Verfahren für die vorübergehende Entsendung von Arbeitnehmern wesentlich verringert wird.
- 38** Die Strategie sieht zudem weitere Maßnahmen zur Beseitigung von Hindernissen für Dienstleistungen vor, darunter Gesetzesvorschläge, die darauf abzielen, eine weitere regulatorische Fragmentierung zu verhindern und die digitale Gründung von Unternehmen sowie deren Geschäftstätigkeit im gesamten Binnenmarkt zu erleichtern. Bis Ende 2025 hatte die Kommission jedoch keinen Fahrplan ausgearbeitet, in dem erläutert wurde, wie messbare Ergebnisse erzielt werden könnten.
- 39** Die Kommission beabsichtigt, ihre umfangreichen Entscheidungsbefugnisse im Bereich des Binnenmarktes zu nutzen, und plant rund 23 mögliche Gesetzgebungsinitiativen. Der Dienstleistungsbereich ist jedoch nach wie vor durch erhebliche Unterschiede bei den nationalen Zulassungs- und Zertifizierungsanforderungen gekennzeichnet, die es für Unternehmen schwierig und kostspielig machen, Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat zu erbringen; die geplanten Maßnahmen bleiben vage. Ferner stellt der Rechnungshof fest, dass sich die Kommission in der Vergangenheit vorwiegend für Richtlinien, wie etwa die Dienstleistungsrichtlinie, entschieden hat. Ihre Umsetzung in nationales Recht dauerte mehrere Jahre und bot den Mitgliedstaaten einen erheblichen Ermessensspielraum bei der Auslegung, was zu unterschiedlichen nationalen Vorschriften geführt hat.

¹⁴ COM(2024) 531, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über eine mit dem Binnenmarktinformationssystem verbundene öffentliche Schnittstelle für die Erklärung über die Entsendung von Arbeitnehmern.

¹⁵ Tschechien, Deutschland, Irland, Griechenland, Litauen, Ungarn, Polen, Portugal und Slowenien.

- 40** Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, mehr Verantwortung für den Binnenmarkt zu übernehmen. Um diese Bemühungen zu unterstützen, schlägt sie die Ernennung hochrangiger Beamter ("Sherpas") in den nationalen Regierungen vor, die die Anwendung der Binnenmarktvorschriften fördern und die Beseitigung von Hindernissen beschleunigen sollten. Es bleibt jedoch unklar, wie die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet werden können, Hindernisse zu beseitigen und der regulatorischen Fragmentierung entgegenzuwirken.
- 41** Einige Dienstleistungssektoren zeichnen sich durch einen intensiveren grenzüberschreitenden Handel aus und weisen daher möglicherweise ein größeres Potenzial auf, die Dienstleistungsmärkte anzukurbeln und Wachstum und Beschäftigung zu fördern (**Abbildung 2**). Die Kommission plant Maßnahmen, um Dienstleistungen für die Industrie zu erleichtern, und beabsichtigt, bis Ende 2026 einen Legislativvorschlag zur Verringerung von Hindernissen im Bausektor vorzulegen. Dies ist ein wichtiger Schritt nach vorn, der es der Kommission ermöglichen wird, ihre Ressourcen besser zu nutzen. Den Daten der Kommission zufolge könnten andere Sektoren jedoch noch relevanter für den Binnenmarkt sogar sein.

Abbildung 2 | Intensität des grenzüberschreitenden Handels in den Teilsektoren des Dienstleistungsbereichs (2023)



Die Handelsintensität wird als Verhältnis des Handels (durchschnittliche Ein- und Ausfuhren) zum Umsatz im Jahr 2023 berechnet.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

- 42** Schließlich wird in der Strategie das Europäische Semester nicht erwähnt. Die im Rahmen der Strategie ergriffenen Maßnahmen sind daher möglicherweise nicht gut auf die Bewertungen und länderspezifischen Empfehlungen für Dienstleistungen im Rahmen des Europäischen Semesters abgestimmt – und umgekehrt.

43 Insgesamt werden in der Strategie der Kommission für 2025 erhebliche Hindernisse für Dienstleistungen ermittelt und Maßnahmen zu ihrer Beseitigung priorisiert. In der Strategie werden vorläufige Termine für die Einleitung einer Reihe spezifischer Maßnahmen dargelegt. Einige dieser Maßnahmen hat die Kommission bereits wie geplant in Angriff genommen. So hat sie beispielsweise Anfang 2026 mit der Überarbeitung des Notifizierungsverfahrens im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie begonnen. Sollte dies nicht geschehen, würde die Kommission bis 2027 einen Legislativvorschlag für ein Gesetz zur Verhinderung von Binnenmarkthindernissen vorlegen. Bei anderen Maßnahmen gibt es anfängliche Verzögerungen (z. B. bei der Initiative zur grenzüberschreitenden Autovermietung). Schließlich stellt der Rechnungshof fest, dass in der Strategie nicht für alle Maßnahmen ausreichend festgelegt ist, was genau die Kommission bis wann genau zu erreichen beabsichtigt. Es handelt sich um einen ersten Schritt auf dem Weg zu einem stärker integrierten Binnenmarkt, doch ist der Rechnungshof zugleich der Auffassung, dass die Strategie nach wie vor nicht den Ehrgeiz aufweist, der für eine weitere umfangreiche Integration des Dienstleistungssektors in den Binnenmarkt erforderlich ist.

Die jüngsten länderspezifischen Empfehlungen boten den Mitgliedstaaten keinen Anreiz, die Regulierung im Dienstleistungssektor grundlegend zu reformieren

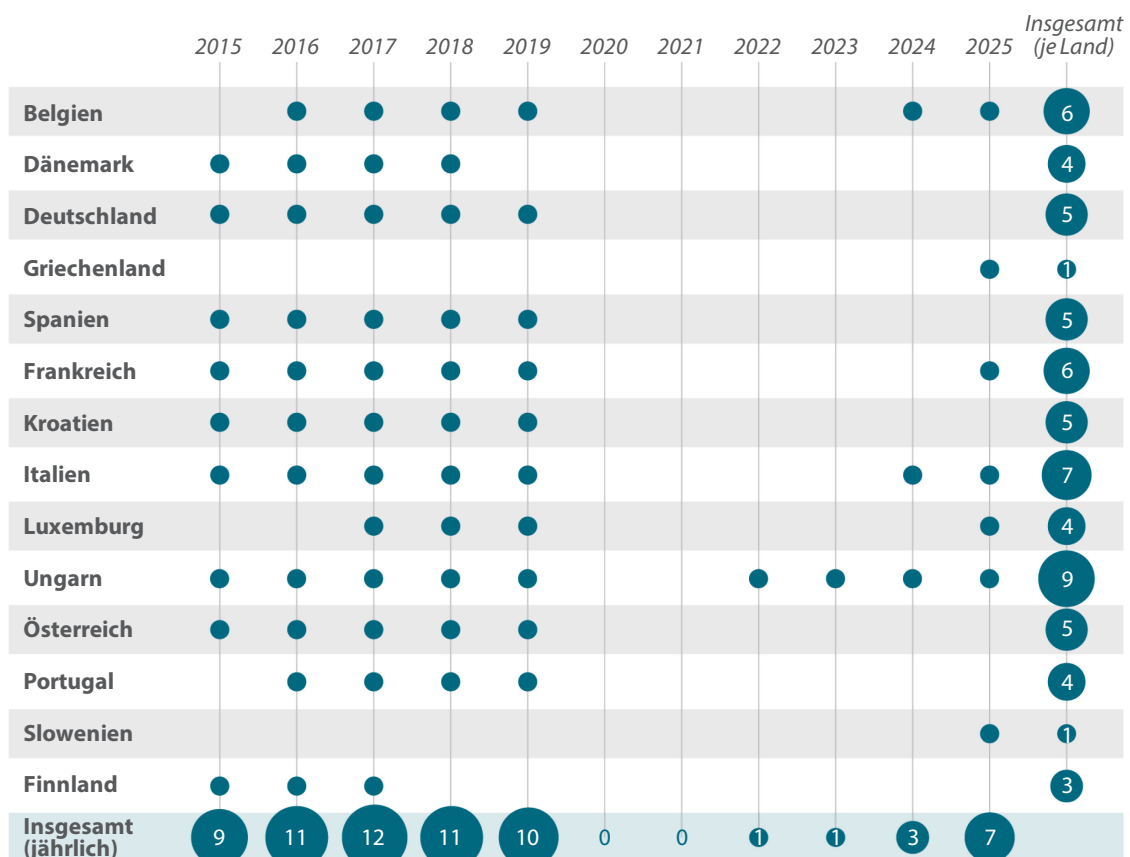
44 Im Jahr 2012 schlug die Kommission vor, die Mängel bei der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie unter anderem durch die Veröffentlichung länderspezifischer Empfehlungen des Rates anzugehen, und forderte die betroffenen Mitgliedstaaten auf, ehrgeizigere nationale Reformen einzuleiten¹⁶. Der Rechnungshof untersuchte, inwieweit sich diese Überwachung der Entwicklungen der Dienstleistungsmärkte auf grenzüberschreitende Dienstleistungen und die Beseitigung von Hindernissen konzentrierte. Der Rechnungshof analysierte ferner die seit 2015 ausgesprochenen länderspezifischen Empfehlungen und untersuchte, ob diese zu größeren Reformen in den betroffenen Mitgliedstaaten geführt hatten.

45 Die Analyse des Rechnungshofs ergab, dass sich die Überwachung der länderspezifischen Empfehlungen durch die Kommission wegen fehlender sachdienlicher Daten vor allem auf makroökonomische Daten und aggregierte Informationen zu bestimmten Dienstleistungssektoren konzentrierte, grenzüberschreitende Dienstleistungen dabei jedoch weniger berücksichtigt wurden.

¹⁶ COM(2012) 259 final, Mitteilung der Kommission, "Bessere Governance für den Binnenmarkt".

46 Zwischen 2015 und 2019 hat der Rat jährlich zwischen neun und zwölf länderspezifische Empfehlungen im Zusammenhang mit dem Dienstleistungssektor an die Mitgliedstaaten gerichtet. In den Jahren 2020 und 2021, auf dem Höhepunkt der COVID-19-Pandemie, wurden keine länderspezifischen Empfehlungen ausgesprochen. Seit 2022 ist die Zahl der dienstleistungsbezogenen länderspezifischen Empfehlungen drastisch zurückgegangen (wobei in den Jahren 2022 und 2023 jeweils nur eine länderspezifische Empfehlung, im Jahr 2024 drei länderspezifische Empfehlungen und im Jahr 2025 sieben länderspezifische Empfehlungen ausgesprochen wurden), da der Fokus der Kommission auf der wirtschaftlichen Erholung lag. Zudem ging die Zahl der Mitgliedstaaten, die länderspezifische Empfehlungen erhielten, gegenüber der Zeit vor der Pandemie zurück. Insgesamt hat der Rat seit 2022 solche länderspezifischen Empfehlungen an Ungarn in den Jahren 2022-2024, an Belgien und Italien im Jahr 2024 sowie an Belgien, Griechenland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Ungarn und Slowenien im Jahr 2025 gerichtet (*Abbildung 3*).

Abbildung 3 | Länderspezifische Empfehlungen im Bereich Dienstleistungen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

47 Von den vom Rechnungshof besuchten Mitgliedstaaten hatten Deutschland, Frankreich, Italien und Ungarn Empfehlungen zu den Dienstleistungsmärkten erhalten. Der Rechnungshof untersuchte, inwieweit den jüngsten Empfehlungen tatsächlich Reformen zur Beseitigung von Hindernissen für Dienstleistungen und zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung durch Deregulierung gefolgt sind. Der Rechnungshof stellte jedoch fest, dass diese Empfehlungen insgesamt nicht zu grundlegenden Reformen im Dienstleistungssektor geführt hatten und die Reformen durch andere Umstände ausgelöst worden waren (*Kasten 2*). Laut der neuesten Bewertung der länderspezifischen Empfehlungen durch die Kommission im Jahr 2025 haben Österreich und Portugal Reformen angenommen, deren Bewertung erhebliche Fortschritten aufzeigte.

Kasten 2

Keine umfangreichen Reformen bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen in den besuchten Mitgliedstaaten

Die Kommission kam zu dem Schluss, dass Ungarn¹⁷ bei der Umsetzung der seit 2019 abgegebenen länderspezifischen Empfehlungen entweder keine Fortschritte oder nur begrenzte Fortschritte erzielt hat.

In der [länderspezifischen Empfehlung für Frankreich im Jahr 2019](#) wurde eine Verringerung der regulatorischen Beschränkungen, insbesondere im Dienstleistungssektor, etwa in den Bereichen Einzelhandel, Immobilien, Wohnungswesen, Catering sowie Rechts- und Steuerberatung, empfohlen. In diesem Jahr verabschiedete Frankreich einen Aktionsplan zur Förderung von Wachstum und Transformation von Unternehmen, der rund 70 Maßnahmen zum Abbau administrativer Hürden für Unternehmen und zur Erleichterung des Zugangs zu Finanzmitteln enthält. Die Kommission bewertete die Fortschritte insgesamt als gering.

In seiner [Empfehlung vom 9. Juli 2019 zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2019](#) sprach der Rat Deutschland die Empfehlung aus, den Wettbewerb im Bereich der Unternehmensdienstleistungen und der reglementierten Berufe in den Jahren 2019 und 2020 zu stärken. Als Reaktion darauf änderte Deutschland 2020 die Vorschriften für die Honorare von Ingenieuren und Architekten, nachdem der Gerichtshof der Europäischen Union in einem Urteil die verbindlichen Mindest- und Höchstsätze in Deutschland für unzulässig erklärt hatte. Im Jahr 2021 änderte Deutschland zudem das Berufsrecht für Rechtsanwälte und Steuerberatungsgesellschaften, um ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts umzusetzen. Im Dienstleistungssektor wurden keine weiteren Maßnahmen ergriffen, um den länderspezifischen Empfehlungen des Rates aus dem Jahr 2019 nachzukommen. Dennoch wurden seither keine neuen Empfehlungen zu Dienstleistungen in die länderspezifischen Empfehlungen für Deutschland aufgenommen.

- 48** Schließlich stellte der Rechnungshof fest, dass die Empfehlungen andere Maßnahmen der Kommission zur Erleichterung grenzüberschreitender Dienstleistungen – wie die Strategie für einen faireren und vertieften europäischen Binnenmarkt von 2015 und dem langfristigen Aktionsplan von 2020¹⁸ – nicht hinreichend widerspiegeln, da sich der Umfang der dienstleistungsbezogenen länderspezifischen Empfehlungen auf politische Fragen und Maßnahmen mit größerer Relevanz und makroökonomischen Auswirkungen bezog.

- 49** Angesichts dessen ist der Rechnungshof der Ansicht, dass das Europäische Semester eine sinnvolle Ergänzung zu anderen Durchsetzungsinstrumenten darstellen kann, zugleich aber die besuchten Mitgliedstaaten kaum zu grundlegenden Reformen ihres Dienstleistungssektors zu bewegen, noch Hindernisse für grenzüberschreitende Dienstleistungen im Binnenmarkt abzubauen vermochte.

Nur sehr wenige Mitgliedstaaten nutzten die Aufbau- und Resilienzfazilität, um ihren Dienstleistungssektor zu reformieren

- 50** Im Jahr 2020 haben der Rat und das Europäische Parlament die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF)¹⁹ als Instrument zur Bewältigung der negativen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und zur Stärkung des langfristigen Wirtschaftswachstums eingerichtet. Ein neuer Finanzierungsmechanismus ermöglichte es den Mitgliedstaaten, finanzielle Unterstützung zu erhalten, um die Umsetzung nachhaltiger Reformen und damit verbundener öffentlicher Investitionen voranzutreiben, darunter auch Maßnahmen zur Bewältigung der im Rahmen des Europäischen Semesters festgestellten Herausforderungen.
- 51** Die finanzielle Unterstützung wurde davon abhängig gemacht, dass die Mitgliedstaaten Reformen in ihre nationalen Aufbau- und Resilienzpläne aufnehmen und bestimmte Etappenziele und Zielwerte erreichen. Die Mitgliedstaaten mussten zwar zur Bewältigung aller oder eines wesentlichen Teils der in den länderspezifischen Empfehlungen ermittelten Herausforderungen beitragen, waren jedoch nicht verpflichtet, jeden Politikbereich anzugehen. Der Rechnungshof prüfte, ob diese Pläne einschlägige Reformen enthielten, mit denen Hindernisse für grenzüberschreitende Dienstleistungen beseitigt werden sollten.

¹⁷ [SWD\(2025\) 217](#), Tabelle A16.2: Übersichtstabelle zu den länderspezifischen Empfehlungen 2019-2024

¹⁸ [COM\(2020\) 94](#), Mitteilung der Kommission über den langfristigen Aktionsplan zur besseren Umsetzung und Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften.

¹⁹ [Verordnung \(EU\) 2021/241](#) vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität.

- 52** Der Rechnungshof stellte fest, dass sechs der zehn Mitgliedstaaten, denen 2019 Empfehlungen zu Dienstleistungen ausgesprochen wurden (*Abbildung 3*), nämlich Spanien, Kroatien, Italien, Ungarn, Österreich und Portugal, Reformmaßnahmen zur Deregulierung oder Vereinfachung von Dienstleistungssektoren in ihre Aufbau- und Resilienzpläne aufgenommen hatten (*Anhang III*). Die in den Aufbau- und Resilienzplänen Kroatiens, Italiens und Portugals vorgesehenen Reformen betrafen jedoch nur marginale Bereiche der jeweiligen Volkswirtschaften und hatten nur sehr begrenzte oder gar keine grenzüberschreitenden Auswirkungen.
- 53** Italien hatte in seinen Aufbau- und Resilienzplan auch eine Reformmaßnahme in Bezug auf Dienstleistungen von Reiseführern aufgenommen, die positive Ergebnisse für grenzüberschreitende Dienstleistungen mit sich brachte (*Kasten 3*).

Kasten 3

Umfassende Reform der Dienstleistungen von Reiseführern in Italien als Voraussetzung für eine EU-Finanzierung aus der Aufbau- und Resilienzfazilität

In Italien wurde mit dem [Gesetz Nr. 190/2023](#), das im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität erlassen wurde²⁰, ein einheitlicher nationaler Rahmen für den Beruf des Reiseführers bzw. der Reiseführerin geschaffen, der die zuvor sehr fragmentierten regionalen Vorschriften in diesem Sektor ersetzte. Es sicherte den freien und uneingeschränkten Zugang zum Beruf, indem Hindernisse wie die obligatorische Mitgliedschaft in Berufsverbänden, Gebührenordnungen, Versicherungsanforderungen sowie Strafen für die Nichtteilnahme an Schulungskursen beseitigt wurden. Die Registrierung ist nach Bestehen der nationalen Prüfung jetzt kostenlos, es gibt keine Obergrenzen für Prüfungskandidaten oder zugelassene Reiseführer und die Fachkräfte dürfen im gesamten Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats frei tätig sein.

Durch die Reform wurde der grenzüberschreitende Markteintritt von Dienstleistungserbringern erleichtert, wodurch die vollständige Anerkennung von Berufsqualifikationen gewährleistet ist, die in anderen EU-Mitgliedstaaten oder in für diesen Zweck als gleichwertig eingestuften Ländern erworben wurden.

²⁰ Aufbau- und Resilienzplan – Ziel 1: Digitalisierung, Innovation, Wettbewerbsfähigkeit, Kultur und Tourismus; C3 – Tourismus und Kultur 4.0.

54 Für den mehrjährigen Finanzrahmen nach 2027 schlug die Kommission vor, einen ähnlichen Ansatz wie bei der Aufbau- und Resilienzfazilität zu verfolgen und die Auszahlung der Mittel von der zufriedenstellenden Umsetzung wichtiger Reform- und Investitionsmaßnahmen abhängig zu machen. Grundsätzlich könnte die Verknüpfung der finanziellen Unterstützung durch die EU mit der Erfüllung von Bedingungen, wie der erfolgreichen Annahme und Umsetzung einer Reform, ein wirksames Instrument zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse für grenzüberschreitende Dienstleistungen sein. Bislang wurde dieser Finanzierungsmechanismus jedoch nur in sehr begrenztem Maße für Reformen im Dienstleistungssektor genutzt²¹.

Die Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften für Dienstleistungen durch die Kommission war mit erheblichen Herausforderungen verbunden

55 Die Mitgliedstaaten mussten die Dienstleistungsrichtlinie bis Ende 2009 in nationales Recht umsetzen und ihre nationalen Rechtsvorschriften entsprechend anpassen. Die Kommission kann Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten einleiten, wenn diese die Bestimmungen der EU-Binnenmarktvorschriften nicht umsetzen. Der Rechnungshof untersuchte, wie wirksam die Kommission die ihr zur Kenntnis gebrachten Verstöße gegen die Dienstleistungsrichtlinie untersucht hat. Der Rechnungshof prüfte darüber hinaus, ob es in den besuchten Mitgliedstaaten andere Hindernisse für eine erfolgreiche Umsetzung der Richtlinie gab.

Die für die Binnenmarktvorschriften verwendeten Begriffe waren nicht immer eindeutig

56 In der Dienstleistungsrichtlinie wird zwischen der (vorübergehenden) Dienstleistungsfreiheit und der Niederlassungsfreiheit in einem anderen Mitgliedstaat unterschieden. Es gibt jedoch in den EU-Rechtsvorschriften keine rechtliche Definition des Begriffs "vorübergehende Erbringung von Dienstleistungen".

²¹ Sonderberichte [21/2022](#), [07/2023](#), [26/2023](#), [13/2024](#) und [09/2025](#).

- 57** Den nationalen Behörden zufolge führt dies zu Unsicherheiten hinsichtlich der praktischen Anwendung der Bestimmungen über vorübergehende grenzüberschreitende Dienstleistungen, auch wenn teilweise Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union vorhanden ist. Häufig werden in den nationalen Rechtsvorschriften zur Regulierung bestimmter wirtschaftlicher Tätigkeiten lediglich die Anforderungen für diese Tätigkeiten genannt, ohne dass klargestellt wird, ob sie auch für Erbringer vorübergehender Dienstleistungen gelten. Die zuständige Behörde muss daher die Umstände jedes Einzelfalls umfassend prüfen. Dies kann für Unternehmen zusätzliche Kosten mit sich bringen, da sie ihre Dienstleistungen nicht frei erbringen können, sondern sich formell in einem anderen Mitgliedstaat niederlassen und alle nationalen Vorschriften erfüllen müssen, beispielsweise hinsichtlich der Anerkennung von Berufsqualifikationen.
- 58** Der Umstand, dass ein zentraler Begriff der Dienstleistungsrichtlinie noch nicht ausreichend präzisiert wurde, dürfte zu Rechtsunsicherheit und unnötigen Kosten für die Dienstleistungserbringer führen und die Erbringung von Dienstleistungen in allen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

In einigen Mitgliedstaaten wurde die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie verzögert

- 59** Als letztes Mittel zur Durchsetzung des EU-Rechts kann die Kommission einen Mitgliedstaat bei Verstößen vor dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) verklagen²². Die nationalen Gerichte können zudem den EuGH um eine Vorabentscheidung ersuchen, um über einen konkreten Fall entscheiden zu können. Diese Verfahren sind jedoch oft langwierig, sodass Fälle von Verstößen über Jahre hinweg bestehen bleiben können. Ein Beispiel hierfür sind öffentliche Konzessionen in Italien (*Kasten 4*).

²² AEUV, Artikel 258.

Kasten 4

Erhebliche Verzögerungen bei der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie für öffentliche Konzessionen in Italien

Seit Inkrafttreten der Dienstleistungsrichtlinie hat die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Italien eingeleitet, weil öffentliche Konzessionen für Strandedienstleistungen entgegen [Artikel 9 der Dienstleistungsrichtlinie](#) nicht im Rahmen öffentlicher Ausschreibungen vergeben wurden. Zwar wurden die nationalen Bestimmungen im Jahr 2010 aufgehoben, jedoch wurden bestehende Konzessionen in späteren nationalen Rechtsakten mehrfach verlängert, und die Durchführung öffentlicher Ausschreibungen zur Neuzuweisung wurde verschoben²³. Trotz eines Urteils des EuGH aus dem Jahr 2016²⁴, in dem bestätigt wurde, dass diese Konzessionen in den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie fallen, wird mit einem 2024 erlassenen neuen Gesetzesdekret²⁵ die Gültigkeit von Konzessionen bis 2027 weiter verlängert.

Eine ähnliche Situation bestand im Einzelhandel: Erst 2023 wurde das System zur Vergabe von Konzessionen für den Handel in öffentlichen Bereichen durch ein neues Gesetz reformiert²⁶. Auf diese Form des Handels entfällt etwa ein Fünftel aller Einzelhandelsaktivitäten in Italien, wobei im Jahr 2023 etwa 160 000 Einzelhändler Konzessionen besaßen. In demselben Gesetz war auch eine Verlängerung bereits erteilter Konzessionen um zehn Jahre vorgesehen.

- 60** Die Kommission hat Ungarn seit 2013 in länderspezifischen Empfehlungen wiederholt kritisiert, weil das Land ein ungünstiges Umfeld für ausländische Unternehmen schafft, die Dienstleistungen in Sektoren wie Banken, Einzelhandel, Energie, Verkehr oder Versicherungen erbringen, in denen restriktive Vorschriften und willkürliche administrative Eingriffe den Wettbewerb einschränken und die Rentabilität von Unternehmen beeinträchtigen. Diese Bedingungen können grenzüberschreitende Dienstleistungen und Direktinvestitionen von Dienstleistungserbringern aus anderen EU-Mitgliedstaaten oder Drittländern behindern. Auch wenn nicht alle diese neuen Hindernisse in den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie fallen, besteht die Gefahr, dass sie die Integration des ungarischen Dienstleistungsmarktes in den EU-Binnenmarkt weiter erschweren ([Kasten 5](#)).

²³ [Gesetz Nr. 494](#) vom 5.12.1993; [Gesetz Nr. 25](#) vom 26.2.2010 und [Gesetz Nr. 145](#) vom 30.12.2018.

²⁴ Urteil des Gerichtshofs (Fünfte Kammer) vom 14. Juli 2016, [verbundene Rechtssachen C-458/14 und C-67/15](#).

²⁵ [Gesetzesdekret Nr. 131](#) vom 16.9.2024.

²⁶ Jahresgesetz für Markt und Wettbewerb Nr. 214/2023.

Kasten 5

Regulatorische Beschränkungen in Ungarn untergraben grundlegende Prinzipien des Binnenmarkts, die für Dienstleistungen von Bedeutung sind

Diskriminierende Kraftstoffpreise

Ungarn führte niedrigere amtliche Kraftstoffpreise für Fahrzeuge mit ungarischen Kennzeichen ein, Fahrzeuge mit ausländischen Kennzeichen waren davon ausgenommen. Nachdem die Kommission 2022 eine Beschwerde erhalten hatte, wonach diese Maßnahme gegen die EU-Vorschriften über den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr verstoße, leitete sie ein förmliches Vertragsverletzungsverfahren ein.

Diskriminierende Maßnahmen im Einzelhandel

Zudem hat Ungarn mehrere Maßnahmen zur Beschränkung des Marktzugangs ergriffen. Im Jahr 2014 wurde ein Gesetz eingeführt, mit dem verlustbringende Supermärkte verboten wurden, um inländische Unternehmen vor großen, häufig ausländisch geführten Wettbewerbern zu schützen. Die Kommission forderte daraufhin die Aufhebung der Beschränkungen. Im Jahr 2025 leitete sie neue Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn ein (die Anfang 2026 noch nicht abgeschlossen waren), und forderte das Land erneut auf, die Vorschriften über die Niederlassungsfreiheit einzuhalten und die Gleichbehandlung der Wirtschaftsteilnehmer in Bezug auf bestimmte Produkte zu gewährleisten.

- 61** Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass einige Mitgliedstaaten die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie trotz klarer EU-Rechtsprechung und Vertragsverletzungsverfahren erheblich verlangsamt oder sogar neue regulatorische oder administrative Hürden eingeführt haben, wodurch die Integration des Binnenmarkts weiter beeinträchtigt wird.

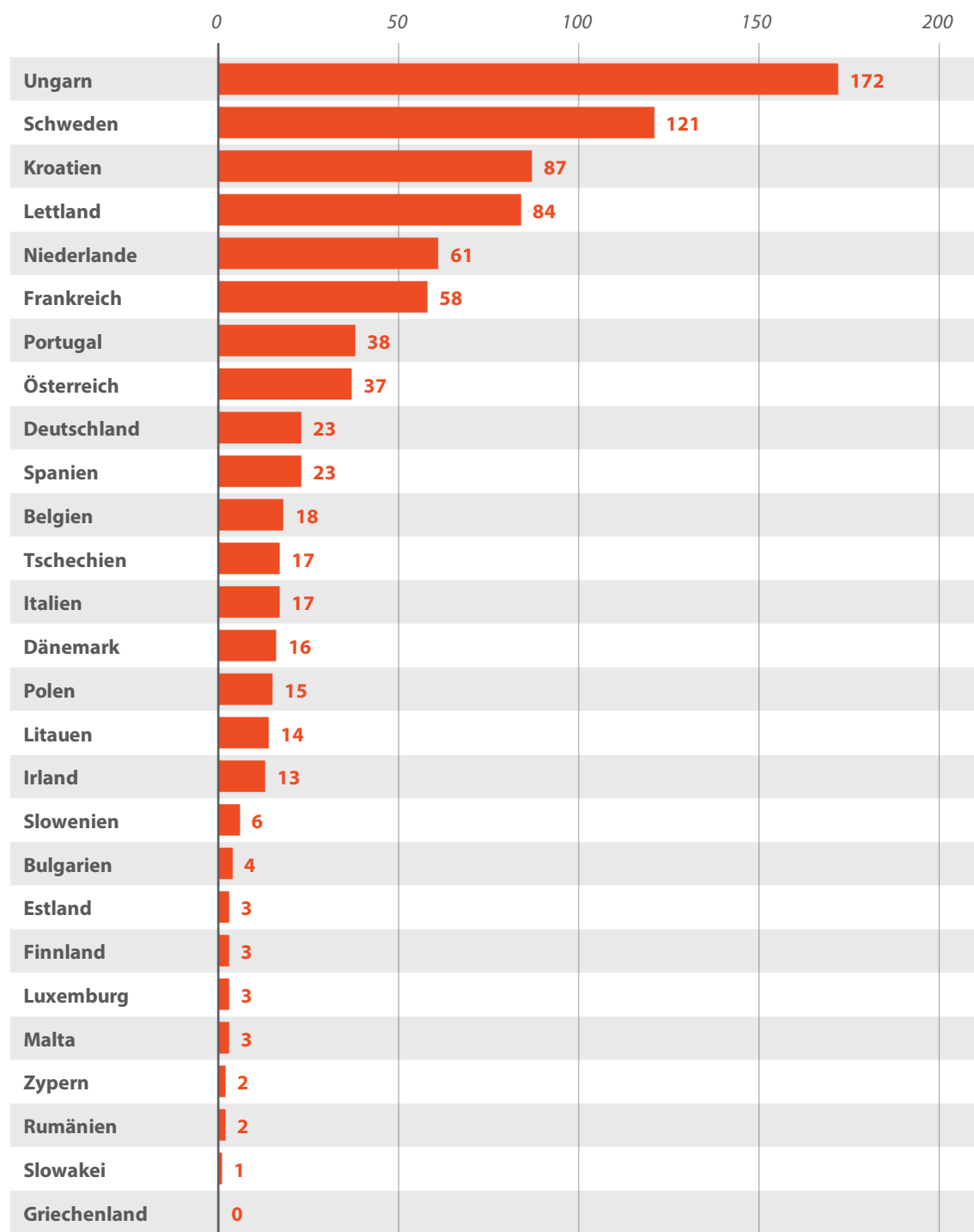
Durch erhebliche Lücken bei der Meldung neuer Hindernisse an die Kommission ist dieser Mechanismus weitgehend unwirksam

- 62** Gemäß Artikel 15 Absatz 7 und Artikel 39 Absatz 5 der Dienstleistungsrichtlinie müssen die Mitgliedstaaten der Kommission alle neuen Rechts- und Verwaltungsvorschriften mitteilen, die die Niederlassungsfreiheit und die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen beeinträchtigen. Die Kommission muss ihre Vereinbarkeit mit dem EU-Recht bewerten und die anderen Mitgliedstaaten durch Veröffentlichung der Mitteilung auf einer speziellen Website darüber informieren. Der Rechnungshof prüfte, ob die besuchten Mitgliedstaaten diesen Mitteilungspflichten in einheitlicher und umfassender Weise nachgekommen sind.

- 63** Gemäß Artikel 15 Absatz 3 der Dienstleistungsrichtlinie müssen neue Anforderungen nichtdiskriminierend, durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt und verhältnismäßig sein. Diese Mitteilungskriterien gelten beispielsweise nicht für neue Genehmigungsregelungen. Ein Legislativvorschlag, den die Kommission 2016 zur Schließung dieser Lücke vorgelegt hatte, wurde 2021 jedoch zurückgezogen²⁷.
- 64** Zwischen 2016 und 2024 erhielt die Kommission 847 Mitteilungen nach der Dienstleistungsrichtlinie. Die Analyse des Rechnungshofs zeigte erhebliche Unterschiede bei der Anwendung dieses Verfahrens durch die Mitgliedstaaten auf. So hat Griechenland beispielsweise nie eine Mitteilung übermittelt. Neun weitere Mitgliedstaaten haben in diesem Zeitraum weniger als zehn Mitteilungen eingereicht, während Ungarn und Schweden jeweils mehr als 100 Mitteilungen übermittelt haben (*Abbildung 4*).

²⁷ COM(2016) 821 final.

Abbildung 4 – Mitteilungen der Mitgliedstaaten (2016–2024)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

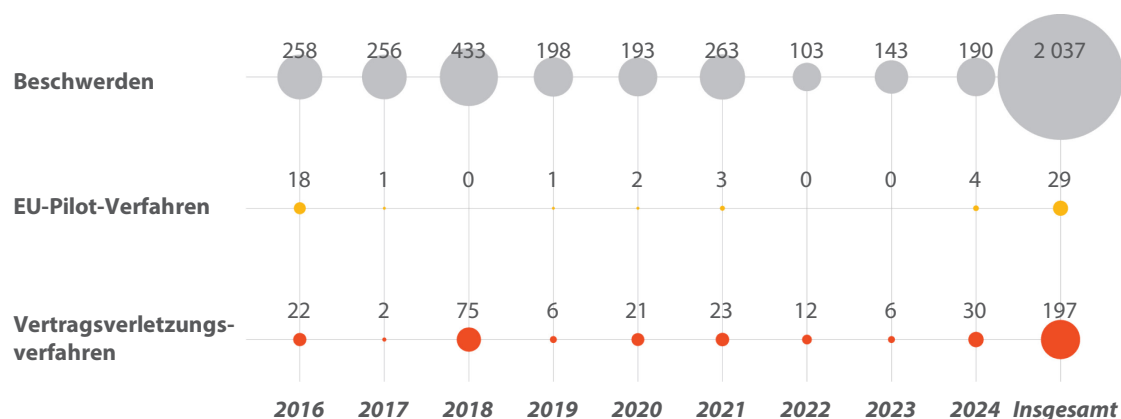
- 65** Die Bestimmungen der Dienstleistungsrichtlinie gelten für alle Maßnahmen, die in den Mitgliedstaaten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene eingeführt werden. In den besuchten Mitgliedstaaten herrschte jedoch kein einheitliches Verständnis darüber, welche Verpflichtungen zur Meldung regionaler oder lokaler Vorschriften bestehen. Einige Mitgliedstaaten haben dienstleistungsbezogene Anforderungen auf regionaler oder lokaler Ebene gemeldet, andere haben lediglich Mitteilungen über nationale Maßnahmen eingereicht.
- 66** Obwohl die Kommission ihre [Leitlinien für die Mitgliedstaaten](#) im Jahr 2022 aktualisiert und das von den Mitgliedstaaten zu verwendende Mitteilungsformular 2024 verbessert hat, wiesen die nationalen Behörden der besuchten Mitgliedstaaten darauf hin, dass sie von der Kommission immer noch keine hinreichend klaren Leitlinien für die Bewertung der nationalen Vorschriften hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit der Dienstleistungsrichtlinie erhalten haben. Dies betrifft beispielsweise die Kriterien der Nichtdiskriminierung, der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit bei Entwürfen nationaler Rechtsvorschriften. Ähnliche Leitlinien für die Bewertung wurden in der [Richtlinie \(EU\) 2018/958](#) über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen²⁸ festgelegt.
- 67** Nach Prüfung der Mitteilungen informierte die Kommission die Mitgliedstaaten in der Regel über offensichtliche Verstöße gegen die Dienstleistungsrichtlinie. Die eigenen Bemühungen zur Ermittlung nicht gemeldeter nationaler Rechtsvorschriften waren allerdings begrenzt. In den Jahren 2019 und 2020 führte die Kommission erstmals in allen Mitgliedstaaten Überprüfungen durch und ermittelte dabei jedes Jahr etwa zehn Fälle offensichtlicher Verstöße. Anschließend meldeten die betreffenden Mitgliedstaaten die entsprechenden Maßnahmen oder änderten ihre Rechtsvorschriften, um sie mit der Dienstleistungsrichtlinie in Einklang zu bringen. Im Jahr 2024 führte die Kommission eine ähnliche Prüfung durch, die jedoch aufgrund begrenzter Ressourcen nur zwei Regionen in Deutschland und Polen umfasste.
- 68** Daraus folgt, dass es erhebliche Lücken im Mitteilungsverfahren gibt, wodurch nicht gewährleistet ist, dass die Kommission angemessen über neue Anforderungen informiert wird, die ein Hindernis für den Binnenmarkt für Dienstleistungen darstellen können. Der Umfang und die Häufigkeit der eigenen Untersuchungen der Kommission reichen nicht aus, um diese Lücken zu schließen.

²⁸ Siehe auch [Sonderbericht 10/2024](#), Ziffer 34.

Die Bearbeitung von Beschwerden im Zusammenhang mit Dienstleistungen durch die Kommission wies Mängel auf

- 69** Beschwerden sind eine wichtige Informationsquelle für die Kommission in Bezug auf mögliche Verstöße gegen die EU-Vorschriften für Dienstleistungen. Wenn eine Bürgerin oder ein Bürger bzw. ein Unternehmen der Ansicht ist, dass ein Mitgliedstaat gegen EU-Recht verstößt, beispielsweise durch die Annahme von Rechtsvorschriften oder die Einleitung von Verwaltungsmaßnahmen, kann er bzw. sie bei der Kommission eine Beschwerde einreichen. Der Rechnungshof untersuchte eine Stichprobe von 30 Beschwerden und anderen Fällen aus der Datenbank der Kommission (THEMIS), um zu bewerten, ob die Kommission Beschwerden wirksam priorisiert und im Falle eines erheblichen Verstoßes gegen EU-Vorschriften angemessene Maßnahmen ergriffen hatte.
- 70** Seit 2016 sind bei der Kommission 2 037 Beschwerden aus den 27 EU-Mitgliedstaaten wegen Verstößen gegen die Vorschriften zum freien Dienstleistungsverkehr eingegangen. Nach ihrer Bewertung wurde jedoch nur in wenigen Fällen ein förmliches Vertragsverletzungsverfahren gegen die Mitgliedstaaten eingeleitet (*Abbildung 5*). Beschwerden bildeten den Ausgangspunkt für 34 % der EU-Pilot-Dialoge, in denen die Kommission mutmaßliche Verstöße gegen das EU-Recht im Wege informeller Gespräche mit dem betreffenden Mitgliedstaat zu klären versuchte, sowie für 13 % der Vertragsverletzungsverfahren.

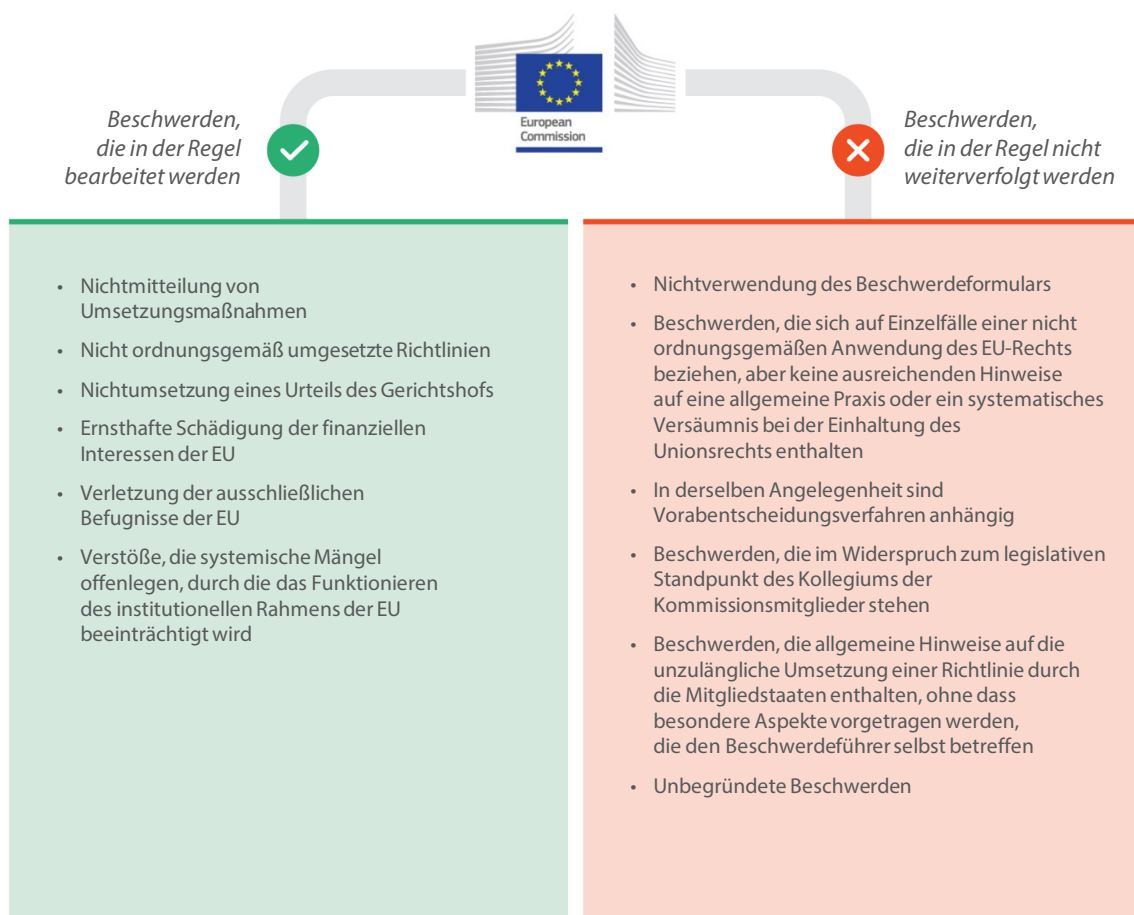
Abbildung 5 | Jährliche Gesamtwerte für Beschwerden, EU-Pilot-Dialoge und Vertragsverletzungsverfahren



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

- 71** Im Rahmen des 2008 eingerichteten EU-Pilot-Dialogs versuchte die Kommission, mögliche Verstöße gegen EU-Recht mit den Mitgliedstaaten zu erörtern und zu lösen, um förmliche Vertragsverletzungsverfahren gemäß Artikel 258 AEUV möglichst zu vermeiden. Seit 2017 hat die Kommission das Instrument EU-Pilot jedoch nur bei elf Verstößen im Zusammenhang mit Dienstleistungen eingesetzt (im Vergleich zu 95 Fällen zwischen 2013 und 2016), da sie es für die Lösung der betreffenden Fälle als nicht wirksam erachtete.
- 72** Um ihre Ressourcen effizient einzusetzen, muss die Kommission Beschwerden priorisieren und über die zu ergreifenden Maßnahmen entscheiden. Zu diesem Zweck enthalten die internen Leitlinien der Kommission für die Bewertung von Beschwerden, die auf der [Mitteilung "EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung"](#) aus dem Jahr 2017 basieren, Kategorien von Fällen, die als prioritär betrachtet werden, sowie Kategorien, die in der Regel nicht weiterverfolgt werden ([Abbildung 6](#)):

Abbildung 6 | Kriterien der Kommission für die Priorisierung von Beschwerden



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

- 73** In den folgenden Fällen hat der Rechnungshof keine Nachweise dafür gefunden, dass die Kommission klare Priorisierungskriterien angewendet hatte: Obwohl die Sachbearbeiter bei der Bearbeitung einer Beschwerde die Durchsetzungspriorität dokumentieren und begründen müssen (Ziffer **72**), war dies in keinem der 30 Fälle in der Stichprobe des Rechnungshofs geschehen.
- 74** Die De-minimis-Klausel im EU-Recht soll die Effizienz steigern, indem kleinere Fälle ausgenommen und unnötige Durchsetzungsverfahren vermieden werden. Da die Dienstleistungsrichtlinie keine solche Klausel enthält, musste die Kommission allen begründeten und ordnungsgemäß eingereichten Beschwerden nachgehen, darunter auch vielen, die Nischenmärkte betrafen, was erhebliche Ressourcen beanspruchte.

Die Bearbeitungszeit für Beschwerden bei der Kommission war mitunter sehr lang, wodurch kleine Unternehmen benachteiligt wurden

- 75** Die Kommission muss binnen zwei Monaten nach der Registrierung eine vorläufige Bewertung aller Beschwerden vornehmen. Wenn eine Beschwerde einer weiteren Prüfung bedarf, sollte ihre Bewertung in der Regel innerhalb eines Jahres nach ihrer Registrierung abgeschlossen sein. Alle Vorgänge, die seit über einem Jahr anhängig sind, sollten prioritär bewertet werden²⁹. Der Rechnungshof untersuchte, wie lange die Kommission für die Bearbeitung von Beschwerden benötigte.
- 76** Im Zeitraum zwischen 2016 und 2024 benötigte die Kommission durchschnittlich 15 Monate, um Beschwerden über Dienstleistungen zu bearbeiten. Trotz längerer Bearbeitungszeiten in den Jahren 2019 bis 2021 ist die durchschnittliche Verfahrensdauer seit 2016 erheblich zurückgegangen (*Abbildung 7*). Allerdings sind langwierige Verfahren nach wie vor die Regel. Etwa ein Drittel der Fälle wurde nicht innerhalb der Frist von einem Jahr abgeschlossen. Bei 75 Beschwerden dauerte es von der Registrierung bis zum Abschluss mehr als fünf Jahre, was etwa 4,4 % der abgeschlossenen Beschwerden entspricht.

²⁹ Siehe auch Maßnahme 20 des langfristigen Aktionsplans der Kommission von 2020.

Abbildung 7 | Beschwerden zu Dienstleistungen: Zahl der anhängigen und abgeschlossenen Fälle sowie durchschnittliche Dauer der abgeschlossenen Verfahren (2016 bis 2024)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

77 Der Rechnungshof kam zu dem Ergebnis, dass die Kommission ihre Bewertung von Beschwerden nicht immer gemäß ihren Verfahrensregeln durchführte. In einigen Fällen fehlten Aufzeichnungen über vorläufige Bewertungen, oder die Beschwerdeführer waren nicht darüber informiert worden, dass ihre Beschwerden seit mehr als einem Jahr anhängig waren. Darüber hinaus wurden drei Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn, Rumänien und die Slowakei während der COVID-19-Pandemie nicht weiterverfolgt und ohne erneute Prüfung eingestellt³⁰. In einem Fall gab die Kommission lediglich Empfehlungen ab, obwohl sie einen potenziellen Verstoß gegen EU-Recht festgestellt hatte (**Kasten 6**).

³⁰ INFR(2020)2091, INFR(2020)2090 und INFR(2020)4007.

Kasten 6

Beschwerde betreffend die Entsendung von Arbeitnehmern nach Deutschland

Die Kommission erhielt eine Beschwerde über die vorübergehende Entsendung von bei Leiharbeitsunternehmen beschäftigten Arbeitnehmern durch Dienstleistungserbringer für Tätigkeiten im Bausektor in Deutschland³¹.

Obwohl diese Entsendung durch das deutsche Arbeitnehmerüberlassungsgesetz hätte verhindert werden können, hat die Kommission lediglich eine Empfehlung ausgesprochen³². Deutschland hat in dieser Angelegenheit bislang keine Maßnahmen ergriffen und die Kommission hat den Fall noch nicht abgeschlossen.

- 78** Die meisten Beschwerden, mit denen sich die Kommission befasste, wurden von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) oder Einzelpersonen eingereicht, die der Ansicht waren, dass ihr Recht auf Erbringung von Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat verletzt worden sei. KMU erbringen Dienstleistungen eher vorübergehend, während größere Unternehmen in der Regel eine dauerhafte Präsenz im betreffenden Land aufbauen und daher mit weniger grenzüberschreitenden Hindernissen konfrontiert sind. Aufgrund der langwierigen Verfahren und des ungewissen Ausgangs haben viele KMU jedoch möglicherweise davon abgesehen, Beschwerden bei der Kommission einzureichen.
- 79** Abgesehen vom Beschwerdemechanismus stehen Unternehmen nur begrenzt Möglichkeiten zur Verfügung, um gegen regulatorische oder administrative Hindernisse bei der Erbringung von Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat vorzugehen. Gerade für KMU ist es häufig zu kostspielig und zeitaufwendig, ein Gerichtsverfahren mit ungewisser Erfolgsaussicht vor den nationalen Gerichten (eines anderen Mitgliedstaats) anzustrengen.

³¹ CPLT(2020)02219.

³² [Transition pathway for Construction](#), Europäische Kommission, 2023, S. 40 und 44.

80 Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es der Kommission zwar gelungen ist, die Bearbeitungszeit von Beschwerden bezüglich Hindernissen bei der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen zu verkürzen, langwierige Verfahren jedoch nach wie vor die Regel waren und selbst in begründeten Fällen nicht immer ein Vertragsverletzungsverfahren gegen den betreffenden Mitgliedstaat eingeleitet wurde. Insbesondere kleinere Dienstleistungserbringer, die eher von solchen Hindernissen betroffen sind, aber seltener formelle Beschwerden einreichen oder vor nationalen Gerichten Rechtsmittel einlegen, waren von dieser Situation benachteiligt.

Die Instrumente zur Erleichterung grenzüberschreitender Dienstleistungen waren weitgehend unwirksam

81 Im Prüfungszeitraum standen der Kommission und den Mitgliedstaaten die folgenden Instrumente zur Verfügung, um das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts, einschließlich grenzüberschreitender Dienstleistungen, für Unternehmen zu erleichtern:

- [Einheitliche Ansprechpartner](#), die als zentrale Anlaufstelle fungieren und über die die Dienstleistungserbringer alle Verfahren und Formalitäten online erledigen können³³.
- [SOLVIT](#)³⁴, ein kostenloser Dienst zur Lösung von Problemen, der von der Kommission koordiniert und seit 2002 von den nationalen Verwaltungen angeboten wird. Dieser Dienst bietet Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen Unterstützung, wenn sie Schwierigkeiten mit der Anerkennung ihrer EU-Rechte durch die Behörden eines anderen Landes haben, insbesondere nach einem Umzug oder bei einer grenzübergreifenden Geschäftstätigkeit in der EU. Er stellt eine Alternative zur Einleitung eines formellen Gerichtsverfahrens, zur Einreichung einer Beschwerde bei der Kommission oder zum Start einer Petition dar³⁵.
- Die [Taskforce für die Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften](#) ist ein Forum, in dem die Kommission und die Mitgliedstaaten zur Beseitigung der größten Hindernisse im Binnenmarkt zusammenarbeiten.

³³ Artikel 6 und 8 der Dienstleistungsrichtlinie.

³⁴ [Empfehlung 2013/461/EU der Kommission](#).

³⁵ [COM\(2025\) 500](#), S. 28.

82 Der Rechnungshof untersuchte, ob diese Instrumente in ausreichendem Maße und wirksam eingesetzt wurden, um grenzüberschreitende Dienstleistungen innerhalb der EU zu erleichtern. Zu diesem Zweck analysierte der Rechnungshof die verfügbaren Nutzerdaten sowie die Ergebnisse der einschlägigen Maßnahmen der Taskforce zur Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften. Darüber hinaus befragte er die einheitlichen Ansprechpartner in allen Mitgliedstaaten.

Die einheitlichen Ansprechpartner erfüllen ihre in der Dienstleistungsrichtlinie vorgesehene Rolle noch nicht

83 Um die Verwaltungsverfahren für Dienstleistungserbringer zu vereinfachen, wurden mit der Dienstleistungsrichtlinie einheitliche Ansprechpartner eingerichtet, die sowohl Dienstleistungserbringern als auch Dienstleistungsempfängern den Zugang zu wichtigen Informationen (z. B. zu lokalen Anforderungen) erleichtern³⁶. Die Mitgliedstaaten können selbst festlegen, wie viele einheitliche Ansprechpartner sie benötigen und welche Aufgaben diesen übertragen werden. Zwei der in die Stichprobe des Rechnungshofs einbezogenen Mitgliedstaaten (Deutschland und Italien) verfügen über ein weitgehend dezentrales System und haben daher diese Rolle den Kommunen sowie den Handels- und Handwerkskammern übertragen.

84 Zur wirksamen Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie hat die Kommission im Rahmen ihres Dienstleistungspakets von 2012 eine Charta mit den Mitgliedstaaten vereinbart. Ziel der Charta war es, die Mitgliedstaaten dazu anzuhalten, die Dienste der einheitlichen Ansprechpartner zugänglicher und benutzerfreundlicher zu gestalten³⁷. Im Jahr 2018 leitete die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen alle Mitgliedstaaten wegen der Nichteinhaltung der einschlägigen Bestimmungen der Dienstleistungsrichtlinie über die einheitlichen Ansprechpartner ein. Nach Abschluss des Verfahrens arbeitete die Kommission im Jahr 2024 mit den Mitgliedstaaten zusammen, um einen Katalog bewährter Verfahren zu erstellen und damit eine weitere Verbesserung der einheitlichen Ansprechpartner zu erreichen.

³⁶ Artikel 7 der Dienstleistungsrichtlinie.

³⁷ COM(2012) 261, Mitteilung der Kommission über eine Partnerschaft für neues Wachstum im Dienstleistungssektor 2012-2015, S. 12.

- 85** In den besuchten Mitgliedstaaten bewertete der Rechnungshof die Fortschritte der einheitlichen Ansprechpartner bei der Umsetzung des Katalogs bewährter Verfahren. Neben den Besuchen führte der Rechnungshof im Juni 2025 eine Umfrage unter den einheitlichen Ansprechpartnern in den 27 Mitgliedstaaten durch (siehe Auszug in [Anhang IV](#)).
- 86** Sowohl die Umfrageergebnisse ([Anhang V](#)) als auch die Besuche des Rechnungshofs in den Mitgliedstaaten lassen darauf schließen, dass viele der einheitlichen Ansprechpartner nicht gemäß der Dienstleistungsrichtlinie arbeiten und die Empfehlungen zu bewährten Verfahren noch nicht umgesetzt haben ([Kasten 7](#)).

Kasten 7

Verbesserungsbedarf bei den Dienstleistungen der einheitlichen Ansprechpartner

Von den 27 Mitgliedstaaten verfügen 16 über einen zentralen einheitlichen Ansprechpartner. Der Rechnungshof kam jedoch zu dem Ergebnis, dass lediglich drei Länder alle Anforderungen der Dienstleistungsrichtlinie vollständig erfüllen (Frankreich, Polen und Schweden). In acht Mitgliedstaaten können Dienstleistungserbringer nicht alle für ihre grenzüberschreitenden Tätigkeiten erforderlichen Verwaltungsformalitäten über die einheitlichen Ansprechpartner erledigen, und in neun Mitgliedstaaten stellen die einheitlichen Ansprechpartner nicht alle erforderlichen Informationen zur Verfügung, beispielsweise darüber, wie auf öffentliche Register und Datenbanken zugegriffen werden kann oder wie im Falle einer Streitigkeit vorzugehen ist. In lediglich sechs Mitgliedstaaten können Unternehmen alle Formalitäten online erledigen, und in nur sieben Mitgliedstaaten werden die Empfehlungen der Kommission für bewährte Verfahren von den einheitlichen Ansprechpartnern angewendet.

In allen elf Mitgliedstaaten mit dezentralen einheitlichen Ansprechpartnern gibt es einen oder mehrere einheitliche Ansprechpartner, die nicht alle Anforderungen der Richtlinie erfüllen, etwa weil die Dienstleistungserbringer nicht alle für ihre grenzüberschreitenden Tätigkeiten erforderlichen Verwaltungsformalitäten erledigen können oder weil die einheitlichen Ansprechpartner die Informationsanforderungen nicht vollständig erfüllen.

Von den dezentralen einheitlichen Ansprechpartnern halten sich nur diejenigen in Spanien, Slowenien und Österreich uneingeschränkt an die Verfahren und Empfehlungen. So bieten beispielsweise einige der einheitlichen Ansprechpartner in Deutschland, Italien, der Slowakei und Tschechien keine Informationen in englischer Sprache an.

In 13 Mitgliedstaaten konnten Unternehmen, die Leistungen im Rahmen der einheitlichen Ansprechpartner in Anspruch nehmen wollten, ihre nationalen elektronischen Identifikationsdaten nicht bei allen einheitlichen Ansprechpartnern verwenden.

Das [europäische einheitliche digitale Zugangstor](#) ist eine EU-Initiative, die den Online-Zugang zu Informationen und Verwaltungsverfahren bis Ende 2020 erleichtern sollte³⁸. Die Umfrage des Rechnungshofs ergab jedoch, dass die einheitlichen Ansprechpartner in Belgien, Tschechien, Deutschland, Italien, Ungarn und Rumänien nicht über das Zugangstor erreichbar sind.

³⁸ Verordnung (EU) 2018/1724.

87 Da die einheitlichen Ansprechpartner in der Regel nur begrenzte Daten über Auskunfts- oder Unterstützungsersuchen von Unternehmen aus einem anderen Mitgliedstaat speichern, war es schwierig zu beurteilen, inwieweit diese die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen erleichtert haben. In vier Mitgliedstaaten mit dezentralem Konzept und in etwa einem Drittel der Mitgliedstaaten mit zentralem Konzept werden diese Informationen von den einheitlichen Ansprechpartnern nicht erhoben. Die Umfrage des Rechnungshofs zeigte, dass mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten mit zentralem Konzept weniger als 50 Anfragen pro Jahr erhielt. Dies wirft Fragen zum allgemeinen Nutzen der einheitlichen Ansprechpartner auf.

Unternehmen nutzten SOLVIT nur selten, um rechtliche Probleme im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Dienstleistungen zu lösen

88 SOLVIT wird nach wie vor selten für Dienstleistungen genutzt, und seit dem vorherigen Sonderbericht des Rechnungshofs aus dem Jahr 2015 sind kaum Änderungen zu verzeichnen. Im Jahr 2024 betrafen lediglich 25 der insgesamt 3 427 Fälle Dienstleistungen, ein ähnliches Bild wie im Jahr 2014 (17 von 2 368 Fällen)³⁹.

89 Laut der [Single Market Survey 2024 von Eurochambres](#) nahmen Unternehmen bei grenzüberschreitenden Hindernissen in der Regel Rechtsberatung in Anspruch oder wandten sich an die Industrie- und Handelskammern. Eurochambres zufolge könnte die begrenzte Nutzung von SOLVIT darauf zurückzuführen sein, dass viele Unternehmen das Angebot nicht kennen.

³⁹ Sonderbericht 05/2016, Ziffer 82.

Die Taskforce für die Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften erzielte nur begrenzte konkrete Ergebnisse im Dienstleistungsbereich

- 90** Seit ihrer Gründung im Jahr 2020 hat die Taskforce für die Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften elf Projekte auf den Weg gebracht, von denen nur zwei den Dienstleistungsbereich betrafen. Ein Projekt zur [Vorabprüfung von Qualifikationen](#)⁴⁰ wurde bereits abgeschlossen. Ein weiteres Projekt zur [Vereinfachung der Verwaltungsanforderungen für grenzüberschreitende Dienstleistungserbringer](#) wurde 2022 ins Leben gerufen und war im Oktober 2025 noch nicht abgeschlossen. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts hatte sich Ungarn noch nicht aktiv an der Taskforce beteiligt⁴¹.
- 91** Der Rechnungshof überprüfte das Projekt zur Vereinfachung der Verwaltungsanforderungen für die Entsendung von Arbeitnehmern. Dies ist für die Anwendung der Dienstleistungsrichtlinie von Bedeutung, wenn beispielsweise ein Dienstleistungserbringer den Zuschlag für einen Dienstleistungsauftrag in einem anderen Mitgliedstaat erhält und seine Arbeitnehmer vorübergehend dorthin entsendet, um die Arbeiten auszuführen. Im Jahr 2025 erzielte das Projekt nur begrenzte Erfolge bei der Erleichterung der Entsendung von Arbeitnehmern.
- 92** Die Taskforce ermittelte acht bewährte Verfahren, mit denen sich der Verwaltungsaufwand für Unternehmen verringern lässt ([Kasten 8](#)). Während sich die meisten Mitgliedstaaten darauf einigten, dass Kontaktpersonen nicht physisch im Land der Entsendung anwesend sein müssen, zeigten sie sich jedoch nicht bereit, die Pflicht zur Abgabe von Entsendemeldungen auf Sektoren zu beschränken, in denen ein erhebliches Risiko der Nichteinhaltung der Entsendevorschriften besteht. Dies hätte die Belastung für viele Unternehmen in risikoarmen Sektoren erheblich verringern können, doch nur elf Mitgliedstaaten beabsichtigten, einen solchen gezielten Ansatz in Betracht zu ziehen⁴². Einige der besuchten Mitgliedstaaten waren der Ansicht, dass Ausnahmeregelungen zu einem erheblichen Verlust von Kontrollinformationen und somit zu einer Beeinträchtigung der Wirksamkeit von Inspektionen führen würden.

⁴⁰ Siehe auch den [Sonderbericht 10/2024](#) des Rechnungshofs über die Anerkennung von Berufsqualifikationen in der EU.

⁴¹ [SWD\(2025\) 217](#), S. 52.

⁴² [Single Market Enforcement Taskforce report 2023-2024](#), Europäische Kommission, S. 13.

Kasten 8

Projekt der Taskforce für die Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften zur Entsendung von Arbeitnehmern

Die Taskforce ermittelte acht bewährte Verfahren der Mitgliedstaaten, mit denen sich der Verwaltungsaufwand für Unternehmen bei der Entsendung von Arbeitnehmern in andere Mitgliedstaaten verringern lässt. Hierzu zählen insbesondere:

- Pflicht zur Voranmeldung nur in Bereichen, in denen ein erhebliches Risiko der Nichteinhaltung der Entsendevorschriften besteht oder Entsendungen einen bestimmten Zeitraum überschreiten;
- Möglichkeit für Dienstleistungserbringer, die Voranmeldung bis zum Ende des ersten Arbeitstags abzugeben;
- Beschränkung der Anforderung auf wesentliche Dokumente wie Arbeitsverträge, Gehaltsabrechnungen und Zeiterfassungsbögen sowie Festlegung einer angemessenen Frist zur Vorlage der Unterlagen auf Anforderung durch die Dienstleistungserbringer;
- Möglichkeit für Dienstleistungserbringer, Dokumente in jeder EU-Sprache einzureichen, sowie Gewährleistung größerer Flexibilität bei der Erreichbarkeit von Ansprechpartnern im Rahmen behördlicher Kontrollen.

93 Insgesamt erwiesen sich die wichtigsten Instrumente, die von der Kommission und den Mitgliedstaaten zur Erleichterung grenzüberschreitender Dienstleistungen eingesetzt wurden, als unwirksam, was auf Folgendes zurückzuführen war:

- Nicht alle einheitlichen Ansprechpartner erfüllen die Anforderungen der Dienstleistungsrichtlinie und des Katalogs bewährter Verfahren aus dem Jahr 2024. Noch wichtiger ist jedoch, dass ihre Dienstleistungen nur sporadisch in Anspruch genommen werden, sodass sie ihre in der Dienstleistungsrichtlinie vorgesehene Rolle noch nicht erfüllen.
- SOLVIT wird nur bei einem kleinen Teil der dienstleistungsbezogenen Fälle in Anspruch genommen.
- Die Taskforce für die Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften hat bei Dienstleistungen nur begrenzt greifbare Ergebnisse erzielt.

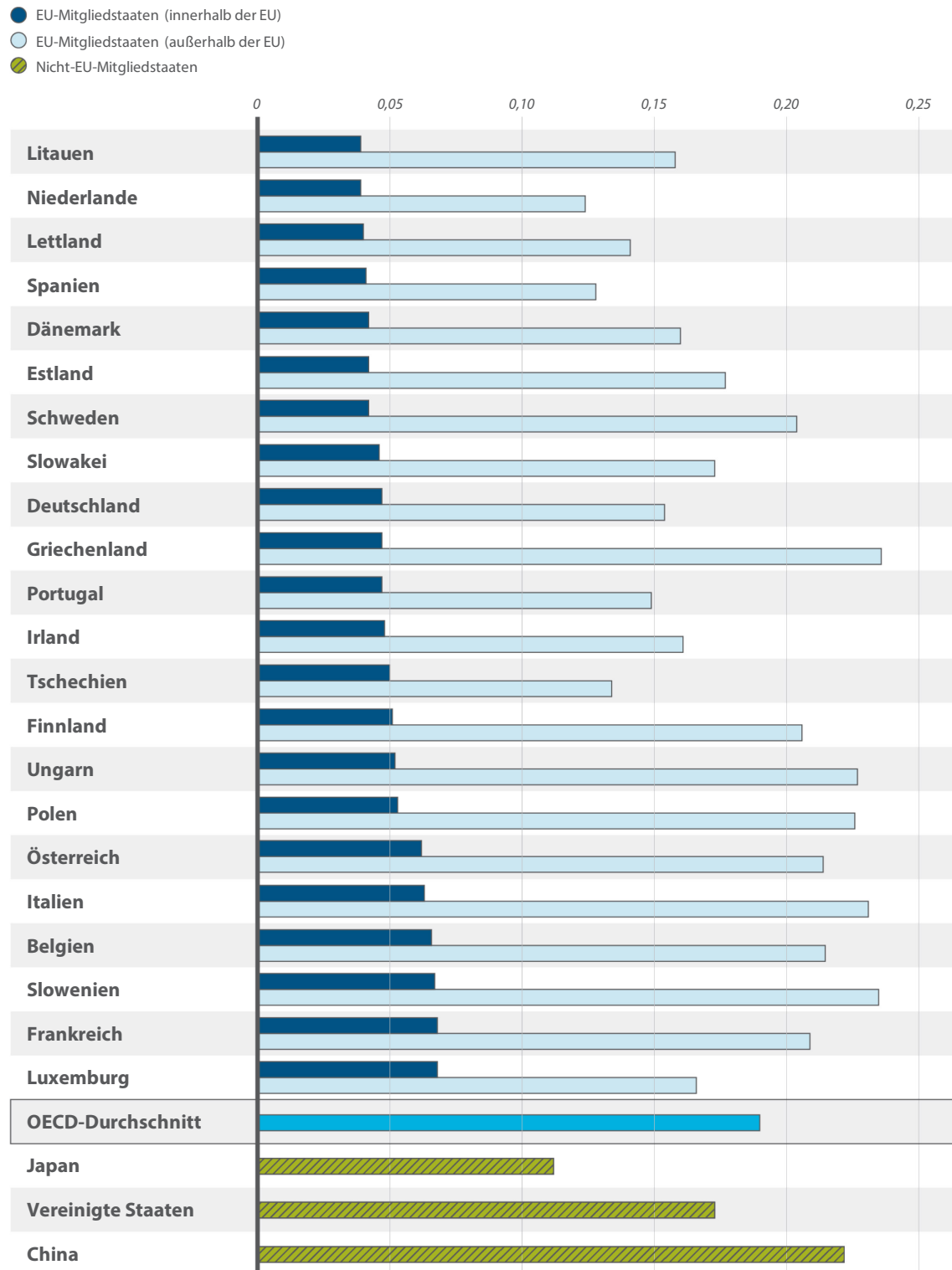
Kosten, Nutzen und potenzielle Auswirkungen einer weiteren Integration des Dienstleistungsmarktes sind noch nicht ausreichend bewertet

Der EU-Binnenmarkt für Dienstleistungen ist zwar vergleichsweise integriert, es bestehen jedoch noch viele Hindernisse

- 94** Der Rechnungshof prüfte Informationen zum Grad der Integration des Binnenmarkts für Dienstleistungen aus anderen Quellen. Ein Beispiel hierfür ist der [Services Trade Restrictiveness Index \(STRI\)](#) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Der STRI misst nicht die wirtschaftliche Integration, sondern liefert Informationen zu regulatorischen Hindernissen, die sich auf den Handel in 22 wichtigen Dienstleistungssektoren in 51 Ländern auswirken. Der Index umfasst Beschränkungen des Marktzugangs für ausländische Dienstleistungserbringer, Wettbewerbshemmnisse wie die Bevorzugung staatseigener Unternehmen, regulatorische Transparenz, Beschränkungen der Freizügigkeit, zum Beispiel bei der Entsendung von Arbeitnehmern, sowie weitere diskriminierende Maßnahmen⁴³. Die erfassten Sektoren stimmen nicht vollständig mit denen überein, die unter die Dienstleistungsrichtlinie fallen.
- 95** Der STRI zeigt, dass die Beschränkungen für Dienstleistungen innerhalb der EU deutlich unter dem OECD-Durchschnitt liegen und niedriger sind als die Handelshemmnisse für Dienstleistungen mit Nicht-EU-Mitgliedstaaten. Laut dem OECD-Index sind die Hindernisse für Dienstleistungen in den EU-Mitgliedstaaten auf aggregierter Ebene über alle beobachteten Sektoren hinweg relativ gering und deutlich niedriger als beim Handel mit Dienstleistungen aus Nicht-EU-Mitgliedstaaten oder im Vergleich zu den Barrieren, die andere wichtige Volkswirtschaften für ausländische Dienstleistungserbringer eingeführt haben.
- 96** Für einzelne Mitgliedstaaten und Sektoren zeigt der Index STRI, dass die Hindernisse erheblich variieren und sich im Laufe der Zeit ändern können, beispielsweise wenn ein Mitgliedstaat neue Hindernisse für Dienstleistungen einführt ([Abbildung 8](#)).

⁴³ Geloso Grosso, M. et al. (23. Januar 2015), "[Services Trade Restrictiveness Index \(STRI\): Scoring and Weighting Methodology](#)", OECD Trade Policy Papers, No. 177, OECD Publishing, Paris.

Abbildung 8 | OECD Restrictiveness Index for trade in services (2024)*



Anmerkung: Null bedeutet keine Beschränkung, eins – steht für das restriktivste Regelungsumfeld.

* Keine Daten für Bulgarien, Kroatien, Zypern und Malta.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Datenbank "OECD STRI", eigene Berechnungen.

97 Laut anderen Quellen könnte der Binnenmarkt für Dienstleistungen noch erhebliche weitere Vorteile bringen, wenn die bestehenden Hindernisse beseitigt würden. So bewertete die Kommission beispielsweise im Jahr 2022 die wirtschaftlichen Auswirkungen der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie sowie der Beseitigung von Hindernissen im EU-Dienstleistungssektor für den Zeitraum von 2006 bis 2017⁴⁴. Die Studie stützte sich auf die Quantifizierung des Umfangs der Beschränkungen der EU-Dienstleistungsmärkte und es wurde versucht, die makroökonomischen Auswirkungen der bis 2017 umgesetzten Reformen zu ermitteln. Nach der Studie könnten weitere Reformen des rechtlichen Umfelds im Dienstleistungssektor die Widerstandsfähigkeit des Binnenmarktes erheblich stärken und einen wichtigen Beitrag zum BIP der EU leisten. Dies wird durch weitere Analysen gestützt, aus denen hervorgeht, dass Hindernisse weiterhin bestehen und dass vergleichbare Zuwächse bei Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftswachstum erwartet werden könnten⁴⁵.

Die zentralen Leistungsindikatoren der Kommission zum Binnenmarkt liefern nur begrenzte Informationen zu Dienstleistungen

98 Die Kommission überwacht die zentralen Leistungsindikatoren für den Binnenmarkt anhand des [Single Market and Competitiveness Scoreboard](#) und informiert darüber in ihren Jahresberichten über den Binnenmarkt und die Wettbewerbsfähigkeit. Die zentralen Leistungsindikatoren konzentrieren sich auf Bereiche wie Marktintegration, Durchsetzung von Vorschriften, Geschäftsbedingungen und Wettbewerbsfähigkeit, um Herausforderungen wie Regelungsaufwand und Fragmentierung zu identifizieren. Die spezifischen zentralen Leistungsindikatoren betreffen Umsetzungs- und Konformitätsdefizite (Anwendung von Vorschriften), die Integration bei Waren und Dienstleistungen, den Zugang zu öffentlichen Aufträgen und Dienstleistungen sowie Indikatoren für die wirtschaftliche Resilienz und den digitalen Wandel. Der Rechnungshof prüfte und bewertete die zentralen Leistungsindikatoren der Kommission im Hinblick auf ihre Fähigkeit, die Integration des Binnenmarkts für Dienstleistungen zu überwachen und die Auswirkungen der EU-Rechtsvorschriften auf die Erleichterung grenzüberschreitender Dienstleistungen aufzuzeigen.

⁴⁴ Fußnote ⁶.

⁴⁵ Eurochambres, *2024 Single Market Survey: Overcoming Obstacles, Developing Solutions*; Deutsche Industrie- und Handelskammer, *DIHK-Umfrage zu Binnenmarkthindernissen 2024*; Dorn, F., Flach, L., Gourewitsch, I., "Building a stronger Single Market: Potential for deeper integration of the services sector within the EU, 2024."

- 99** Der [Single Market and Competitiveness Scoreboard](#) umfasst ein breites Spektrum von Indikatoren, die den aktuellen Stand des Binnenmarkts abbilden. Die wichtigsten Indikatoren für Dienstleistungsmärkte beziehen sich auf Beschränkungen der nationalen Dienstleistungsmärkte. Diese beschränken sich jedoch auf eine Gruppe freier Berufe, zu der Rechtsberatung, Architektur und Rechnungswesen gehören, sowie auf die Anerkennung bestimmter beruflicher Qualifikationen und auf Postdienste.
- 100** Es ist von entscheidender Bedeutung, die Entwicklung der Indikatoren im Laufe der Zeit zu vergleichen, allerdings variiert die Berichterstattung in den Jahresberichten über den Binnenmarkt und die Wettbewerbsfähigkeit von Jahr zu Jahr, da sich die Zahl der zentralen Leistungsindikatoren jeweils unterscheidet. Dies erschwert einen Vergleich über einen längeren Zeitraum hinweg. Die Berichterstattung konzentriert sich in erster Linie auf übergeordnete Indikatoren wie den Anteil des Handels mit Dienstleistungen innerhalb der EU am BIP der EU und den Anteil der Dienstleistungen an der gesamten Wertschöpfung der Ausfuhren. Allerdings werden bei diesen Zahlen weder Unternehmen, die sich in anderen Mitgliedstaaten niederlassen, um Dienstleistungen zu erbringen, noch Sektoren, die innerhalb des Binnenmarktes wirtschaftlich bedeutend oder sehr dynamisch sind, berücksichtigt. Die Kommission hatte keine Daten aus dem OECD-Index STRI zur Erstellung eines zentralen Leistungsindikators verwendet, um ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Integration des Binnenmarkts für Dienstleistungen zu vermitteln; allerdings fehlten der Kommission auch relevante sektorspezifische Daten.
- 101** Eine weitere relevante Kennzahl, die es zu beobachten gilt, ist das Produktivitätswachstum in der EU, das nach wie vor niedriger ist und langsamer gestiegen ist als in vergleichbaren Volkswirtschaften⁴⁶. Die Analyse des Rechnungshofs ergab jedoch, dass der derzeitige Indikatorrahmen zwar Handels- und Regulierungsergebnisse erfasst, die zentralen strukturellen Produktivitätstreiber der einzelnen Wirtschaftszweige sowie deren Beitrag zur Schaffung qualifizierter Arbeitsplätze jedoch nicht systematisch berücksichtigt werden.

⁴⁶ [COM\(2023\) 168](#), Mitteilung der Kommission, "Langfristige Wettbewerbsfähigkeit der EU: Blick über 2030 hinaus", S. 1.

Die Kommission hat bislang noch keine umfassende Bewertung der Kosten und des Nutzens der Integration des Binnenmarktes für Dienstleistungen vorgenommen

- 102** Vor der Vorlage ihres Legislativvorschlags im Jahr 2004 hatte die Kommission die Auswirkungen der künftigen Dienstleistungsrichtlinie auf Wirtschaft, soziale Belange, Umwelt und nationale Verwaltungen bewertet⁴⁷. In der Bewertung werden positive Auswirkungen auf Handel und Investitionen, Beschäftigung, kleine und mittlere Unternehmen, Innovation, Arbeitsproduktivität und Verbraucherpreise prognostiziert. Insgesamt gelangte sie zu dem Schluss, dass die Beseitigung von Hindernissen für den Binnenmarkt für Dienstleistungen erhebliche Vorteile für die EU hinsichtlich des Wirtschaftswachstums und der Schaffung von Arbeitsplätzen mit sich bringen würde.
- 103** Gemäß der Dienstleistungsrichtlinie muss die Kommission alle drei Jahre bewerten, wie die Richtlinie angewendet wird, insbesondere im Hinblick auf den diskriminierungsfreien Zugang zu Dienstleistungen und den Abbau von Hindernissen für den Binnenmarkt für Dienstleistungen. Sie kann Vorschläge für Änderungen in ihren Bericht aufnehmen, wenn sie dies für erforderlich hält⁴⁸. Gemäß den Leitlinien der Kommission für eine bessere Rechtsetzung ist auch eine kontinuierliche und systematische Erhebung von Daten über die Anwendung und die Auswirkungen des EU-Rechts im Laufe der Zeit erforderlich⁴⁹.
- 104** Der Rechnungshof untersuchte, ob die Kommission in den letzten Jahren die Kosten und den Nutzen des Abbaus von Hindernissen für Dienstleistungen im Binnenmarkt bewertet hat. Der Rechnungshof prüfte, ob die Kommission den Kompromiss zwischen einer stärkeren Harmonisierung im Binnenmarkt, die zu niedrigeren Transaktionskosten und einer Angleichung der Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen führt, und den Anpassungskosten für Unternehmen, z. B. Kosten im Zusammenhang mit der Einhaltung neuer Vorschriften, analysiert hat.
- 105** Der letzte Bericht der Kommission über die Anwendung der Dienstleistungsrichtlinie stammt aus dem Jahr 2021. Dieser enthält jedoch hauptsächlich rechtliche Bewertungen der Hindernisse und umfasst keine wirtschaftlichen Bewertungen.

⁴⁷ SEC(2004) 21, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, "Extended impact assessment of proposal for a directive on services in the internal market".

⁴⁸ Artikel 41 der Dienstleistungsrichtlinie.

⁴⁹ SWD(2021) 305.

- 106** Im Jahr 2012 – drei Jahre nach Ablauf der Frist für die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in nationales Recht durch die Mitgliedstaaten – veröffentlichte die Kommission ihre erste Bewertung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Richtlinie⁵⁰. In seinem [Sonderbericht im Jahr 2016](#) gelangte der Rechnungshof jedoch zu dem Schluss, dass in dieser Studie Daten zu Hindernissen herangezogen wurden, die bereits vor der Frist im Jahr 2009 bestanden, und lediglich die Auswirkungen ihrer Beseitigung abgeschätzt wurden. Daher wurde in dem Bericht festgestellt, dass aufgrund des Mangels an ausreichend detaillierten Daten zu den von der Richtlinie betroffenen Sektoren noch keine verlässliche Quantifizierung der wirtschaftlichen Auswirkungen möglich ist⁵¹.
- 107** Seit 2015 hat die Kommission mehrere kleinere Studien zu bestimmten Aspekten durchgeführt, wie etwa die Studien [The impact of regulatory environment on digital automation in professional services](#) (2021), [Using behavioural economics to evaluate professionals' incentives in business service professions](#) (2021) und [Competition and its economic outcomes in selected business services professions in the EU](#). Bislang gibt es noch keine Studie, die Informationen über die Kosten von Reformen des rechtlichen Umfelds für Unternehmen bereitstellt oder in der genau erläutert wird, wie Deregulierung erreicht werden soll. Der Rechnungshof hat bereits in seinem [Sonderbericht 28/2018](#) hervorgehoben, dass die Begünstigten oft der Ansicht sind, dass häufige Änderungen von Vorschriften und Leitlinien zu Verwirrung und Unsicherheit führen können und somit einer reibungslosen Programmdurchführung und dem Ziel der Vereinfachung möglicherweise zuwiderlaufen.
- 108** In den Berichten von Mario Draghi und Enrico Letta (Ziffer [05](#)) wird die Rolle der Dienstleistungen hervorgehoben und für die Zukunft ein signifikantes Wachstum prognostiziert. Sie sind sich der Bedeutung des Regelungsaufwands für Unternehmen, insbesondere für KMU, bewusst und erkennen an, dass Hindernisse für Dienstleistungen beseitigt werden müssen, um das volle Potenzial des Binnenmarkts auszuschöpfen. Sie beziffern jedoch weder die wirtschaftlichen Auswirkungen der Beseitigung von Hindernissen noch gehen sie auf die entsprechenden Kosten und Vorteile ein.

⁵⁰ "The economic impact of the Services Directive: a first assessment after implementation", [Economic Papers No 456](#), Juni 2012, Europäische Kommission, GD ECFIN, Referat Produktmarktreformen, Brüssel, 2012.

⁵¹ [Sonderbericht 05/2016](#), Ziffern 38 und 114.

109 Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Kommission bislang noch keine systematische Bewertung der Kosten und Vorteile der Integration von Dienstleistungen in den Binnenmarkt sowie der Auswirkungen des derzeitigen Regelungsrahmens und der bestehenden Hindernisse auf Wachstum und Beschäftigung vorgenommen hat.

Dieser Bericht wurde von Kammer IV unter Vorsitz von Herrn Petri Sarvamaa, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 26. Februar 2026 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Tony Murphy
Präsident

Anhänge

Anhang I – Über die Prüfung

Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie

- 01** Die Dienstleistungsrichtlinie ist das wichtigste Rechtsinstrument, um die größten nationalen Hindernisse für den EU-Handel mit Dienstleistungen zu beseitigen. Sie deckt fast die Hälfte aller Dienstleistungen (gemessen am BIP der EU) in der EU ab ([Abbildung 1](#))¹.

¹ Copenhagen Economics, *Making EU Trade in Services Work for All*, 2018.

Abbildung 1– Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie

| ✓ | ✗ |
|---|--|
| <p><u>In den Anwendungsbereich fallende Dienstleistungen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Handel und Vertrieb * • Tätigkeiten der meisten reglementierten Berufe, wie Rechts- und Steuerberater, Architekten, Ingenieure und Wirtschaftsprüfer • Bauleistungen und Handwerksberufe • Unternehmensbezogene Dienstleistungen, wie Bürodienstleistungen, Unternehmensberatung, Veranstaltungsorganisation, Werbung und Personaldienstleistungen • Tourismusdienstleistungen • Freizeitdienstleistungen, wie z. B. Sportzentren • Installation und Wartung von Anlagen • Dienste der Informationsgesellschaft, wie Nachrichtenagenturen, Computerprogrammierung • Beherbergungs- und Gastronomiedienstleistungen, z. B. Hotels, Restaurants, Catering-Anbieter • Aus- und Weiterbildungsdienste • Dienstleistungen der Vermietung von beweglichen Sachen • Dienstleistungen des Grundstücks- und Wohnungswesens • Haushaltsdienstleistungen, z. B. Reinigung und Grünflächenpflege <p><small>* Handel, einschließlich Reparatur von Gebrauchsgütern sowie von Kraftwagen und Krafträdern</small></p> | <p><u>NICHT in den Anwendungsbereich fallende Dienstleistungen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Finanzdienstleistungen • Elektronische Kommunikationsdienste • Verkehrsdienstleistungen • Gesundheitsdienstleistungen • Dienstleistungen von Zeitarbeitsunternehmen • Dienstleistungen privater Wach- und Sicherheitsdienste • Audiovisuelle Dienstleistungen • Glücksspiele • Bestimmte Sozialdienstleistungen, die vom Staat, von staatlich beauftragten Dienstleistern oder von staatlich anerkannten Hilfsorganisationen geleistet werden • Tätigkeiten von Notaren und Gerichtsvollziehern |
| <p>Ausnahmeregelung für Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Hinblick auf den freien Dienstleistungsverkehr in den Bereichen Post, Strom, Gas und Wasser</p> | |

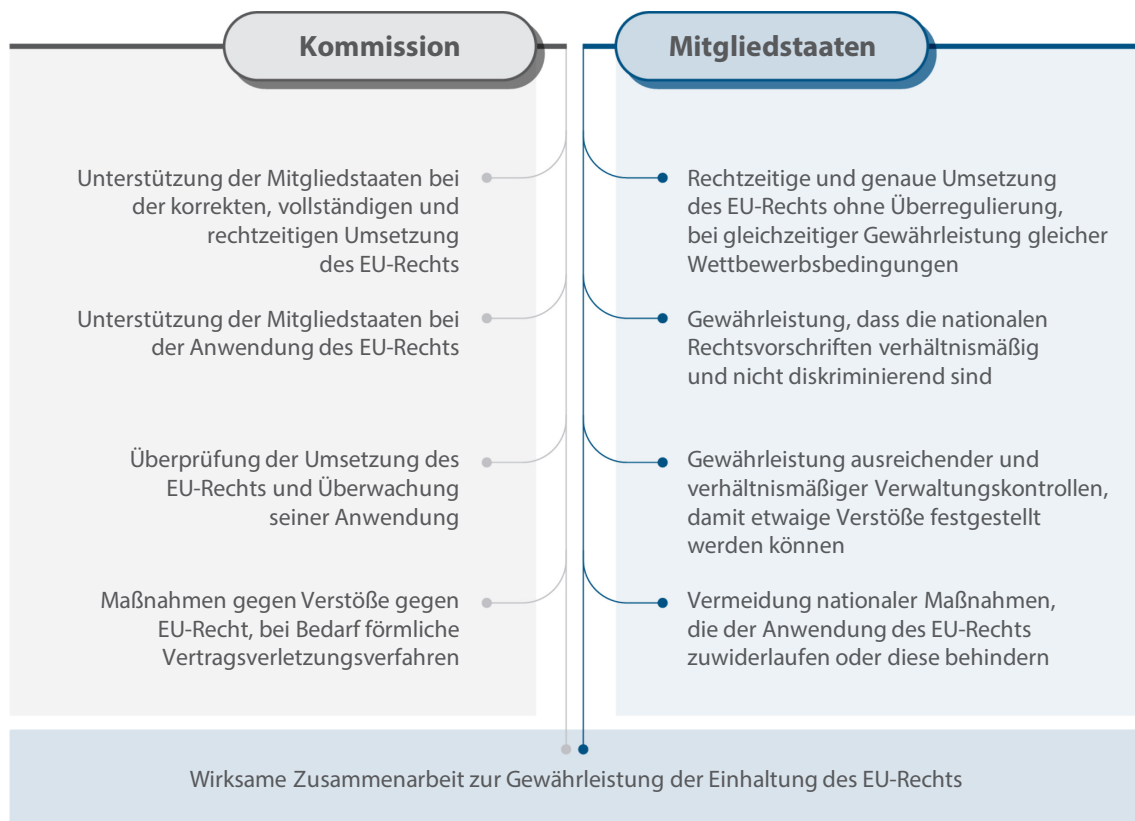
Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

- 02** Weitere einschlägige EU-Vorschriften im Bereich Dienstleistungen sind die Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern und die Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen.

Aufgaben und Zuständigkeiten

- 03** Gemäß dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) teilen sich die Kommission und die Mitgliedstaaten die Zuständigkeiten im EU-Binnenmarkt. Die Aufteilung der Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten ist in **Abbildung 2** dargestellt.

Abbildung 2 – Aufgaben und Zuständigkeiten bei der Umsetzung und Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

- 04** Der Rechnungshof hat die Umsetzung der [Richtlinie 2006/123/EG](#) ("Dienstleistungsrichtlinie") in seinem Sonderbericht aus dem Jahr 2016 untersucht². Neun Jahre später und nach der Veröffentlichung eines Sonderberichts über die Anerkennung von Berufsqualifikationen³ befasste sich der Rechnungshof erneut mit diesem Thema und bewertete, ob die Kommission Hindernisse wirksam ermittelt und ihnen entgegengewirkt hat und ob sie mit den Mitgliedstaaten zusammengearbeitet hat, um diese Hindernisse zu beseitigen.
- 05** Ziel der Prüfung des Rechnungshofs war es, zu bewerten, ob die Kommission die Hindernisse für Dienstleistungen, die Wachstum und Entwicklung in der EU hemmen, wirksam beseitigt hat. Der Rechnungshof untersuchte, ob die Kommission
- a) einen klaren und umfassenden Ansatz zur Stärkung des Binnenmarkts für Dienstleistungen festgelegt hat,
 - b) die Binnenmarktvorschriften erfolgreich durchgesetzt hat,
 - c) sichergestellt hat, dass die Instrumente zur Erleichterung grenzüberschreitender Dienstleistungen wirksam waren,
 - d) die Integration der Dienstleistungen in den Binnenmarkt überwacht und die damit verbundenen Kosten und Vorteile sowie die Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie in den wichtigsten Wirtschaftszweigen bewertet hat.
- 06** Die Prüfung umfasste den Zeitraum von 2015 bis 2025, wobei der Schwerpunkt auf den seit 2020 von der Kommission ergriffenen Maßnahmen lag. Der Rechnungshof untersuchte nicht, ob die Mitgliedstaaten die Dienstleistungsrichtlinie ordnungsgemäß umgesetzt haben. Er analysierte jedoch die nationalen Hindernisse und ihre Ursachen. Die [Prüfungsmethodik](#) des Rechnungshofs entspricht den internationalen Prüfungsstandards, die von der [Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden \(INTOSAI\)](#) herausgegeben werden.

² [Sonderbericht 05/2016](#).

³ [Sonderbericht 10/2024](#).

- 07** Der Rechnungshof analysierte die Arbeit und Dokumentation der Kommission und untersuchte dabei eine Stichprobe von 30 Hindernissen, die von der Kommission in ihrer Bestandsaufnahme und Bewertung der Hindernisse von 2021 als "stark einschränkend" eingestuft wurden, sowie eine Stichprobe von 30 Beschwerden und anderen Fällen, die aus der Datenbank der Kommission (THEMIS) ausgewählt wurden. Der Rechnungshof wählte die Stichproben auf der Grundlage ihrer Relevanz für den Binnenmarkt für Dienstleistungen aus.
- 08** Der Rechnungshof befragte Vertreter nationaler Verwaltungen und Unternehmensverbände aus einer Stichprobe von sechs Mitgliedstaaten: Deutschland, Estland, Frankreich, Italien, Litauen und Ungarn. Der Rechnungshof wählte diese Mitgliedstaaten auf der Grundlage der verfügbaren Informationen über den Grad der regulatorischen Beschränkungen (oberes und unteres Ende), die Bedeutung des Dienstleistungssektors für die Volkswirtschaften sowie die geografische Verteilung aus.
- 09** Um die oben genannten Informationsquellen zu ergänzen, befragte der Rechnungshof die einheitlichen Ansprechpartner in den 27 Mitgliedstaaten (siehe Auszug in [Anhang IV](#) und die Ergebnisse in [Anhang V](#)). Insgesamt wurden 8 175 einheitliche Ansprechpartner (davon 7 886 aus Italien und 186 aus Deutschland) über das Portal EU Survey befragt. Alle zentralen einheitlichen Ansprechpartner (16) antworteten auf die Umfrage des Rechnungshofs. In den Mitgliedstaaten mit einem dezentralen Ansatz lag die Antwortquote zwischen 1,3 % für Italien und 55,6 % für Österreich.
- 10** Bei seiner Arbeit zu Leistungsindikatoren sowie bei der Überprüfung der Analyse der Kommission zu den Kosten und Vorteilen der Integration des Binnenmarkts für Dienstleistungen wurde der Rechnungshof von einem externen Sachverständigen unterstützt.

Anhang II – Maßnahmen im Rahmen der Strategie 2025 der Kommission

Legende:

Bezug zu Dienstleistungen (S): ● Dienstleistungsbezogene Maßnahmen ● Nicht dienstleistungsbezogene Maßnahmen ● Beides (Dienstleistungen und Waren) | **Bezug zu Rechtsvorschriften (L):** ● Legislativ ● Nichtlegislativ | **Zuständigkeit (O):** ● Kommission ● Kommission und Mitgliedstaaten

| Beschreibung der Maßnahme | S | L | O |
|---|---|---|---|
| Kapitel 1. Beseitigung von Hindernissen: Energien bündeln, um gegen die zehn schlimmsten Hindernisse vorzugehen | | | |
| 1 Verabschiedung von Omnibus-Vereinfachungspaketen, um unnötigen Aufwand zu verringern und so die wirksame Umsetzung politischer Ziele wie der Omnibus-Verordnung für den Digitalbereich, die auf die Straffung und Vereinfachung bestimmter Elemente des digitalen Besitzstands der EU abzielt, und der Omnibus-Verordnung zur Erleichterung der Einhaltung der erweiterten Herstellerverantwortung (in Arbeit) zu gewährleisten | ● | ● | ● |
| 2 Prüfungen der Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit in der Phase der Folgenabschätzung, um die Kohärenz des Binnenmarkts und weitere Innovationen zu gewährleisten (in Arbeit) | ● | ● | ● |
| 3 Überprüfung der nationalen und europäischen Agenturen im Binnenmarktbereich bezüglich der wirksamen Anwendung der Rechtsvorschriften (1. Quartal 2026) | ● | ● | ● |
| 4 Überarbeitung des Rahmens für die öffentliche Auftragsvergabe, um dessen fragmentierte und komplexe Bestimmungen zu zentralisieren und zu straffen und nachhaltigkeitsbezogene, resilienzbezogene und soziale Kriterien und – in bestimmten Technologien und strategischen Sektoren – Kriterien einer europäischen Präferenz im öffentlichen Auftragswesen der EU durchweg zu integrieren und gleichzeitig wettbewerbliche Ausschreibungen sicherzustellen (2026) | ● | ● | ● |
| 5 Überarbeitung der Richtlinie über die Vergabe von Aufträgen in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit in Abstimmung mit der Überarbeitung des Rahmens für die Vergabe öffentlicher Aufträge, um die Vorschriften und Verfahren zur Beschaffung von Verteidigungsgütern zu vereinfachen und zu harmonisieren und einer möglichen europäischen Präferenz Rechnung zu tragen (2026) | ● | ● | ● |
| 6 Einberufung einer ersten Sitzung der hochrangigen Binnenmarkt-Sherpas (4. Quartal 2025) | ● | ● | ● |
| 7 Ausrichtung einer ersten jährlichen hochrangigen politischen Tagung der SMET (4. Quartal 2025) | ● | ● | ● |
| 8 Vorschlag einer EU-Rechtsvorschrift zur Verhinderung von Binnenmarkthindernissen (3. Quartal 2027, gegebenenfalls auf der Grundlage einer Bewertung der Funktionsweise bestehender Präventionsinstrumente) | ● | ● | ● |
| 9 Festlegung gemeinsamer Vorschriften zur Erleichterung des digitalen Set-ups von Unternehmen und deren Tätigkeiten im gesamten Binnenmarkt (Legislativvorschlag zur "28. Regelung" – 1. Quartal 2026) | ● | ● | ● |

Legende:

Bezug zu Dienstleistungen (S): ● Dienstleistungsbezogene Maßnahmen ● Nicht dienstleistungsbezogene Maßnahmen ● Beides (Dienstleistungen und Waren) | **Bezug zu Rechtsvorschriften (L):** ● Legislativ ● Nichtlegislativ | **Zuständigkeit (O):**
 ● Kommission ● Kommission und Mitgliedstaaten

| Beschreibung der Maßnahme | S | L | O |
|---|---|---|---|
| 10 Überarbeitung der Empfehlung der Kommission zu Unternehmensübertragungen (4. Quartal 2025) | ● | ● | ● |
| 11 Prüfung der EU-Rechtsvorschriften zur Beseitigung von Hindernissen für die Arbeitskräftemobilität | ● | ● | ● |
| 12 Beschleunigung und Effizienzsteigerung bei den Verfahren für die Anerkennung von Berufsqualifikationen durch den verstärkten Einsatz digitaler Instrumente (4. Quartal 2026) | ● | ● | ● |
| 13 Erleichterung der Anerkennung von Berufsqualifikationen durch die Ausweitung automatischer Anerkennungssysteme, z. B. über gemeinsame Ausbildungsrahmen (4. Quartal 2026) | ● | ● | ● |
| 14 Prüfung der EU-Rechtsvorschriften zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Anerkennung und Validierung der Qualifikationen und Kompetenzen von Drittstaatsangehörigen (4. Quartal 2026) | ● | ● | ● |
| 15 Der Kommission die Möglichkeit einräumen, erforderlichenfalls gemeinsame Spezifikationen festzulegen (zusammen mit der Strategie verabschiedeter Omnibus-Vorschlag) | ● | ● | ● |
| 16 Überprüfung der Normungsverordnung (Legislativvorschlag – 2. Quartal 2026) | ● | ● | ● |
| 17 Harmonisierung der Kennzeichnungsvorschriften durch sektorspezifische Rechtsvorschriften und Erleichterung der Einführung digitaler Kennzeichnungslösungen über den digitalen Produktpass (schrittweise Einführung des digitalen Produktpasses, einschließlich einer möglichen Einbeziehung im Rahmen der Überprüfung des neuen Rechtsrahmens im 2. Quartal 2026) | ● | ● | ● |
| 18 Streichung ungerechtfertigter Anforderungen bezüglich Bevollmächtigten seitens der Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung und Verringerung der Berichtspflichten, u. a. durch Beschränkung auf eine jährliche Meldung (Omnibus-Vorschlag, 4. Quartal 2025) | ● | ● | ● |
| 19 Beseitigung der Fragmentierung, die durch heterogene nationale Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung geschaffen wird, durch weitere Harmonisierung, Vereinfachung und Digitalisierung, unter anderem durch eine digitale zentrale Anlaufstelle für Informationen, Registrierung und Berichterstattung (im Rahmen des Legislativvorschlags für einen Rechtsakt über die Kreislaufwirtschaft – 4. Quartal 2026) | ● | ● | ● |
| 20 Reform der Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft und den Status als Nebenprodukt und Schaffung eines einheitlicheren, schlankeren Rahmens im Binnenmarkt für die Beurteilung, wann das Ende der Abfalleigenschaft bzw. der Status als Nebenprodukt erreicht sind; Erleichterung der Annahme EU-weiter Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft und Ermöglichung der Annahme dieser Kriterien für prioritäre Abfallrohstoffe; Erleichterung der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfallrohstoffen zu Recyclingzwecken (im Rahmen des Legislativvorschlags für einen Rechtsakt über die Kreislaufwirtschaft – 4. Quartal 2026) | ● | ● | ● |

Legende:

Bezug zu Dienstleistungen (S): ● Dienstleistungsbezogene Maßnahmen ● Nicht dienstleistungsbezogene Maßnahmen ● Beides (Dienstleistungen und Waren) | **Bezug zu Rechtsvorschriften (L):** ● Legislativ ● Nichtlegislativ | **Zuständigkeit (O):**
 ● Kommission ● Kommission und Mitgliedstaaten

| Beschreibung der Maßnahme | S | L | O |
|---|---|---|---|
| 21 Ergreifung wirksamer Maßnahmen zur Verbesserung der Produktkonformität durch Nutzung von Synergien mit den Kapazitäten der EU und der nationalen Zoll- und Marktüberwachungsbehörden sowie durch die potenzielle Einrichtung einer EU-Marktüberwachungsbehörde (ab dem 3. Quartal 2025) | ● | ● | ● |
| 22 Modernisierung des Rechtsrahmens für Produktvorschriften, um die Digitalisierung zu nutzen, die Kreislaufwirtschaft zu fördern und die Schutzvorkehrungen zu stärken (Überprüfung des neuen Rechtsrahmens – möglicher Legislativvorschlag: 2. Quartal 2026) | ● | ● | ● |
| 23 Einleitung einer Initiative zur Erleichterung der Erbringung von Dienstleistungen durch Anbieter, die in einem Mitgliedstaat auf der Grundlage des EU-Rechts zugelassen oder zertifiziert sind, in allen Mitgliedstaaten, möglicherweise einschließlich der Harmonisierung der betreffenden Zulassungs- und Zertifizierungssysteme (2. Quartal 2026) | ● | ● | ● |
| 24 Ausarbeitung rechtlicher Leitlinien und Empfehlungen für die Mitgliedstaaten, um Klarheit in Bezug auf das Recht zur vorübergehenden grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen zu schaffen (2. Quartal 2026) | ● | ● | ● |
| 25 Weitere Unterstützung der beiden gesetzgebenden Organe beim Abschluss der Verhandlungen über die Überarbeitung der Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 und (EG) Nr. 987/2009 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit; den Vorschlag für eine öffentliche Schnittstelle für die Erklärung über die Entsendung von Arbeitnehmern (COM(2024) 531). | ● | ● | ● |
| 26 Ein Paket für faire Arbeitskräftemobilität (2026) auf den Weg bringen, das unter anderem Folgendes umfasst: Im Anschluss an die laufenden Pilotmaßnahmen: Vorschlag für einen Europäischen Sozialversicherungsausweis (ESSPASS); Vorschlag zur Stärkung der Europäischen Arbeitsbehörde (ELA) einschließlich der Überarbeitung ihres Mandats; Prüfung von Maßnahmen zur Erleichterung der vorübergehenden grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen bei gleichzeitiger Wahrung der Arbeitnehmerrechte. | ● | ● | ● |
| 27 Entwicklung von Instrumenten zur Bekämpfung ungerechtfertigter regionaler Angebotsbeschränkungen, um Situationen abzudecken, die nicht unter das Wettbewerbsrecht fallen, wie beispielsweise einseitige Praktiken großer Hersteller (Vorschlag – 4. Quartal 2026) | ● | ● | ● |
| Kapitel 2. Ankurbelung der europäischen Dienstleistungsmärkte | | | |
| 28 Vorschlag für ein Gesetz über Bauleistungen, um Hindernisse beim grenzüberschreitenden Marktzugang für Bau- und Installationsleistungen abzubauen (4. Quartal 2026) | ● | ● | ● |
| 29 Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten zur Vereinfachung der Genehmigungs- und Planungsverfahren, um im Rahmen des Europäischen Plans für bezahlbaren Wohnraum und der Europäischen Strategie für den Wohnungsbau das Wohnungsangebot zu erhöhen (1. Quartal 2026) | ● | ● | ● |

Legende:

Bezug zu Dienstleistungen (S): ● Dienstleistungsbezogene Maßnahmen ● Nicht dienstleistungsbezogene Maßnahmen ● Beides (Dienstleistungen und Waren) | **Bezug zu Rechtsvorschriften (L):** ● Legislativ ● Nichtlegislativ | **Zuständigkeit (O):**
 ● Kommission ● Kommission und Mitgliedstaaten

| Beschreibung der Maßnahme | S | L | O |
|---|---|---|---|
| 30 Einleitung einer Initiative zur Erleichterung der grenzüberschreitenden Erbringung industriebezogener Dienstleistungen wie Installations-, Wartungs- und Reparaturdienstleistungen (4. Quartal 2025) | ● | ● | ● |
| 31 Herausgabe von Leitlinien und Empfehlungen an die Mitgliedstaaten zur Befreiung regulierter Unternehmensdienstleistungen von unnötigen Vorschriften, die Investitionen und Handel behindern (1. Quartal 2026) | ● | ● | ● |
| 32 Erstellung von Leitlinien für die Mitgliedstaaten zur Verhältnismäßigkeit ihrer Regulierung des Einzelhandels (4. Quartal 2026) | ● | ● | ● |
| 33 Vorschlag für ein neues Zustellungsgesetz der EU zur Ersetzung der Richtlinie über Postdienste und der Verordnung über grenzüberschreitende Paketzustelldienste (Legislativvorschlag 4. Quartal 2026) | ● | ● | ● |
| 34 Vorschlag für ein Gesetz über digitale Netze zur Vereinfachung des Rechtsrahmens und zur Förderung der Vollendung des Binnenmarkts für elektronische Kommunikation (4. Quartal 2025) | ● | ● | ● |
| 35 Einleitung einer Initiative für eine einheitliche digitale Buchung und Fahrscheinausstellung im Schienenverkehr (4. Quartal 2025) | ● | ● | ● |
| 36 Einleitung einer Initiative für die papierlose Mobilität von Passagieren und Gütern (4. Quartal 2026) | ● | ● | ● |
| 37 Einleitung einer Initiative für grenzüberschreitende Autovermietungen (3. Quartal 2025) | ● | ● | ● |
| 38 Sicherstellung einer harmonisierten Umsetzung und Durchsetzung des bestehenden horizontalen Rechtsrahmens (EU-Dienstleistungsrichtlinie) (im Gange) | ● | ● | ● |
| Kapitel 3. KMU im Binnenmarkt | | | |
| 39 Bereitstellung eines auf Selbstauskunft basierenden KMU-ID-Instruments in allen EU-Sprachen, um bei Bedarf den Nachweis des KMU-Status zu erleichtern (zusammen mit der Binnenmarktstrategie) | ● | ● | ● |
| 40 Stärkung des Netzes der KMU-Beauftragten, unter anderem um die freiwillige Annahme von Maßnahmen zur Förderung des grenzüberschreitenden Handels von KMU zu fördern und einen Beitrag zur Agenda zur Verringerung des Verwaltungsaufwands zu leisten (3. Quartal 2025) | ● | ● | ● |
| 41 Veröffentlichung von Beispielen für bewährte Verfahren im Bereich der KMU-freundlichen Bestimmungen, die systematisch für die Aufnahme in Entwürfe von Rechtsakten und Verhandlungen berücksichtigt werden sollten (3. Quartal 2025) | ● | ● | ● |
| 42 Annahme einer Definition für kleine Unternehmen mit mittlerer Kapitalisierung und einer SMC-Omnibus-Verordnung (zusammen mit der Binnenmarktstrategie) | ● | ● | ● |

Legende:

Bezug zu Dienstleistungen (S): ● Dienstleistungsbezogene Maßnahmen ● Nicht dienstleistungsbezogene Maßnahmen ● Beides (Dienstleistungen und Waren) | **Bezug zu Rechtsvorschriften (L):** ● Legislativ ● Nichtlegislativ | **Zuständigkeit (O):**
 ● Kommission ● Kommission und Mitgliedstaaten

| Beschreibung der Maßnahme | S | L | O |
|--|---|---|---|
| 43 Verlängerung des bestehenden KMU-Fonds, der vom Amt der Europäischen Union für geistiges Eigentum verwaltet wird, bis 2026 und möglicherweise bis 2027 (4. Quartal 2025) | ● | ● | ● |
| 44 Annahme einer Empfehlung der Kommission für einen "freiwilligen KMU-Standard" zur Bewältigung von Anfragen im Zusammenhang mit der Nachhaltigkeitsberichterstattung, die KMU von Partnern in ihrer Wertschöpfungskette und von ihren Finanzpartnern erhalten (3. Quartal 2025) | ● | ● | ● |
| 45 Entwicklung eines freiwilligen optimierten Ansatzes, um KMU dabei zu unterstützen, ihre Nachhaltigkeitsbemühungen nachzuweisen und ihren Zugang zu nachhaltiger Finanzierung zu verbessern, unter anderem durch Prüfung der Notwendigkeit einer Änderung der delegierten Verordnung über Offenlegungen im Rahmen der Taxonomie-Verordnung, damit Finanzinstitute ihre Finanzierung von KMU in diesem Bereich besser dokumentieren können (1. Quartal 2026 / 2. Quartal 2026) | ● | ● | ● |
| Kapitel 4. Digitalisierung des Binnenmarktes | | | |
| 46 Einführung der Europäischen Brieftasche für Unternehmen, um Geschäfte in der EU einfach und digital abzuwickeln (Legislativvorschlag, 4. Quartal 2025) | ● | ● | ● |
| 47 Einführung der europäischen Brieftasche für die Digitale Identität in allen Mitgliedstaaten als sicheres, zuverlässiges und privates Mittel zur digitalen Identifizierung für alle Menschen in Europa (4. Quartal 2026) | ● | ● | ● |
| 48 Überarbeitung der IMI-Verordnung zur Straffung des Verfahrens und zur Ausweitung des IMI auf neue Bereiche (Legislativvorschlag, 4. Quartal 2026) | ● | ● | ● |
| 49 Digitalisierung der Konformitätserklärungen und bestimmter anderer Produktunterlagen (Omnibus-Vorschläge, zusammen mit der Strategie) | ● | ● | ● |
| 50 Änderung der EU-Rechtsvorschriften, um die Verwendung des digitalen Produktpasses als digitaler Container für produktbezogene Informationen auszuweiten (Teil der Überarbeitung des neuen Rechtsrahmens, 2. Quartal 2026) und seine technische Einführung sicherzustellen | ● | ● | ● |
| 51 Einführung von Bestimmungen zur Digitalisierung in die überarbeiteten Rechtsrahmen für Normung und für die Vergabe öffentlicher Aufträge (2. Quartal 2026 und 4. Quartal 2026) | ● | ● | ● |
| 52 Überarbeitung des Besitzstands im Bereich der elektronischen Rechnungsstellung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, indem die bestehende Richtlinie in eine Verordnung umgewandelt und vorgeschrieben wird, dass bei der Vergabe öffentlicher Aufträge der EU-Standard für die elektronische Rechnungsstellung anzuwenden ist (4. Quartal 2026) | ● | ● | ● |
| Kapitel 5. Durchsetzung der Einhaltung der Binnenmarktvorschriften | | | |

Legende:

Bezug zu Dienstleistungen (S): ● Dienstleistungsbezogene Maßnahmen ● Nicht dienstleistungsbezogene Maßnahmen ● Beides (Dienstleistungen und Waren) | **Bezug zu Rechtsvorschriften (L):** ● Legislativ ● Nichtlegislativ | **Zuständigkeit (O):**
 ● Kommission ● Kommission und Mitgliedstaaten

| Beschreibung der Maßnahme | S | L | O |
|---|---|---|---|
| 53 Stärkung der nationalen SOLVIT-Zentren und des gesamten Netzwerks für eine effizientere Problemlösung und bessere Unterstützung bei Fällen aus der Wirtschaft (4. Quartal 2025) | ● | ● | ● |
| 54 Systematische Folgemaßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten zu von SOLVIT ermittelten strukturellen Problemen und zu Hindernissen, bei denen die Anstrengungen der SMET nicht erfolgreich waren (ab dem 2. Quartal 2025) | ● | ● | ● |
| 55 Vorlage der ersten Jährlichen Agenda zur Durchsetzung des Binnenmarkts (1. Quartal 2026, in Verbindung mit der Veröffentlichung des Jahresberichts über den Binnenmarkt und die Wettbewerbsfähigkeit) | ● | ● | ● |

Anmerkung: Die voraussichtliche Frist für die Umsetzung jeder Maßnahme ist in Klammern angegeben.

Anhang III – In den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen enthaltene dienstleistungsbezogene Reformen

| Mitgliedstaat | Maßnahme | Abschlussjahr | Beschreibung |
|---------------|---|---------------|--|
| Spanien | Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes Nr. 34/2006 über den Zugang zu den Berufen der Rechtsanwälte und Prozessbevollmächtigten | 2021 | Reform des derzeitigen Mindestgebührensystems in ein System von Höchstgebühren und neue Verpflichtung, dem Kunden eine Kostenschätzung im Rahmen der Beratung vorzulegen, für Rechtsanwälte und Prozessbevollmächtigte. Zulassung multidisziplinärer Tätigkeiten der Berufe des Rechtsanwalts und des Prozessbevollmächtigten innerhalb derselben juristischen Person und einheitlicher Zugang zu den Berufen des Rechtsanwalts und des Prozessbevollmächtigten. |
| | Inkrafttreten des Gesetzes zur Regulierung bestimmter Sportberufe | 2023 | Verabschiedung des Gesetzes über die Regulierung bestimmter Sportberufe, um den Herausforderungen zu begegnen, die sich aus der Heterogenität der Rechtsvorschriften ergeben, und unter gebührender Berücksichtigung der Grundsätze der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit. |
| Kroatien | Vereinfachung von mindestens 50 regulatorischen Anforderungen für freiberufliche Dienstleistungen | 2024 | Umsetzung des zweiten und dritten Aktionsplans zur Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte, wie z. B. hinsichtlich Registrierungs- und Mitgliedskosten von Berufskammern, Abbau fragmentierter ausschließlicher Rechte in einzelnen Berufen und bei Berufsprüfungen (z. B. Architekten und Ingenieure) oder Aufhebung von Beschränkungen für Steuerberater in Bezug auf Eigentums- und Managementbeteiligungen oder Stimmrechte |
| Italien | Inkrafttreten des jährlichen Wettbewerbsgesetzes für 2025 | 2025 | Vereinfachung der Anforderungen an die Gründung und Registrierung von Berufsgesellschaften in reglementierten Berufen |
| | Reglementierung der Berufe des Reiseführers | 2024 | Die Reform zielte auf eine Vereinfachung der fragmentierten Rechtsvorschriften hin zu einer einzigen beruflichen Qualifikation und einheitlichen Standards auf nationaler Ebene ab, ohne die Schaffung eines neuen reglementierten Berufs. |
| | Ermöglichung der Reform der Hochschulabschlüsse | 2021 | Reform der Hochschulabsolventengruppen, mit denen ein höheres Maß an Flexibilität eingeführt wird, um dem sich wandelnden Qualifikationsbedarf des Arbeitsmarktes gerecht zu werden, und Beschleunigung des Berufszugangs, um die Nachfrage nach technischen Kompetenzen auf dem Arbeitsmarkt besser zu decken |
| Ungarn | Vereinfachung des Steuersystems durch Verringerung der Zahl der Steuern | 2023 | Schrittweise Abschaffung befristeter steuerlicher Maßnahmen. Bestimmungen in den Rechtsvorschriften über das Auslaufen befristeter steuerlicher Maßnahmen. |
| Österreich | Novelle des Gelegenheitsverkehrsgesetzes | 2021 | Abschaffung des verbindlichen Tarifs für den Gelegenheitsverkehr (Taxameterpflicht) |
| Portugal | Inkrafttreten des Gesetzes über reglementierte Berufe | 2022 | Trennung der Regulierungs- und Vertretungsaufgaben in Berufsverbänden, Kürzung der Liste der vorbehaltenen Tätigkeiten (nur zur Wahrung verfassungsrechtlicher Interessen) sowie Beschränkungen des Eigentums an und der Verwaltung von Unternehmen, die Unternehmensdienstleistungen erbringen |
| Slowakei | Vereinfachung der Anerkennung von Bildungs- und Berufsqualifikationen | 2022 | Vereinfachung der Anerkennung von Ausbildungsnachweisen und Berufsqualifikationen |

Anhang IV – Umfrage unter den einheitlichen Ansprechpartnern zur Dienstleistungsrichtlinie

Auszug aus dem Fragebogen:

| Nr. | Frage(n) / Antwort(en) |
|---|---|
| Einhaltung der Dienstleistungsrichtlinie | |
| 4 | <p>Können Dienstleistungserbringer alle für ihre grenzüberschreitenden Tätigkeiten erforderlichen Verwaltungsformalitäten über Ihren einheitlichen Ansprechpartner abwickeln?</p> <p><input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein</p> |
| 4,1 | <p>Falls "Ja", können die Dienstleistungserbringer alle Formalitäten auf elektronischem Wege erledigen?</p> <p><input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein</p> |
| 5 | <p>Unser einheitlicher Ansprechpartner...</p> <p><i>(Mehrere Antworten möglich)</i></p> <p><input type="checkbox"/> informiert die Dienstleistungserbringer über die in unserem Mitgliedstaat geltenden Anforderungen.</p> <p><input type="checkbox"/> stellt die Kontaktdaten der zuständigen Behörden, einschließlich der für die Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten zuständigen Behörden, zur Verfügung.</p> <p><input type="checkbox"/> leistet Beratung in Bezug auf den Zugang zu öffentlichen Registern und Datenbanken von Dienstleistungserbringern und Dienstleistungen.</p> <p><input type="checkbox"/> informiert die Dienstleistungserbringer über die verfügbaren Rechtsbehelfe im Falle von Streitigkeiten zwischen den zuständigen Behörden und dem Dienstleistungserbringer oder dem Dienstleistungsempfänger oder zwischen einem Dienstleistungserbringer und einem Dienstleistungsempfänger oder zwischen Dienstleistungserbringern.</p> <p><input type="checkbox"/> stellt Angaben zu Verbänden oder Organisationen, die, ohne eine zuständige Behörde zu sein, Dienstleistungserbringer oder -empfänger praktisch unterstützen, bereit.</p> |
| Umsetzung von bewährten Verfahren und Empfehlungen | |
| 6 | <p>In welcher/welchen EU-Sprache(n) stellt Ihr einheitlicher Ansprechpartner Informationen bereit?</p> <p><i>(Mehrere Antworten möglich)</i></p> <p><input type="checkbox"/> In der/den Amtssprache(n) des EU-Mitgliedstaats</p> <p><input type="checkbox"/> Englisch</p> <p><input type="checkbox"/> Andere Amtssprachen der EU</p> |

| | | |
|------------------|--|---|
| 8 | Werden auf Ihrer Website die Vorschriften und Verfahren erläutert, die ... | |
| | für die vorübergehende oder gelegentliche grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen gelten? | <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein |
| | im Falle einer erforderlichen Niederlassung der Dienstleistungserbringer in Ihrem Mitgliedstaat gelten? | <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein |
| 10 | Werden die folgenden Informationen auf Ihrer Website bereitgestellt? | |
| | Informationen über die verfügbaren Rechtsformen und die dafür geltenden Anforderungen | <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein |
| | Informationen darüber, für welche wirtschaftlichen Tätigkeiten Lizenzen oder Genehmigungen erforderlich sind, einschließlich für vorübergehend oder gelegentlich erbrachte Dienstleistungen | <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein |
| | Informationen über reglementierte Berufe und die zu deren Ausübung erforderlichen Qualifikationen | <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein |
| | Informationen über die geltende Körperschaftsteuer, Einkommensteuer, Mehrwertsteuer, branchenspezifische Steuern und die damit verbundenen Verwaltungsanforderungen | <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein |
| | Erläuterungen zu spezifischen Rechts- und Verwaltungsbestimmungen | <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein |
| | Erläuterungen zu den geltenden arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen und Lohnvorschriften sowie zu den gemäß der Richtlinie 96/71/EG für die Entsendung von Arbeitnehmern geltenden spezifischen Vorschriften, die von den Dienstleistungserbringern zu erfüllen sind | <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein |
| Sonstiges | | |
| 11 | Wie viele Auskunfts-/Unterstützungsersuchen erhalten Sie in etwa jährlich von Unternehmen mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat im Zusammenhang mit Tätigkeiten, die unter die Dienstleistungsrichtlinie fallen? | |
| | <input type="checkbox"/> 0-10 <input type="checkbox"/> Mehr als 10, jedoch weniger als 50 <input type="checkbox"/> 50 oder mehr <input type="checkbox"/> Dazu liegen uns keine Informationen vor. | |
| 14 | Können Dienstleistungserbringer aus anderen Mitgliedstaaten Verfahren unter Verwendung der in ihrem Land verfügbaren elektronischen Identifizierungsmittel vollständig online abwickeln? | |
| | <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein | |
| 15 | Ist Ihr einheitlicher Ansprechpartner über das europäische einheitliche digitale Zugangstor erreichbar? | |
| | <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein | |

Anhang V – Ergebnisse der Umfrage unter den einheitlichen Ansprechpartnern

zentral Mitgliedstaat mit einem zentralen einheitlichen Ansprechpartner ● Ja
dezentral Mitgliedstaat mit dezentralen einheitlichen Ansprechpartnern ○ Nein

| Mitgliedstaat | Einheitlicher Ansprechpartner (Art) | Antworten (Zahl) | Einhaltung der Dienstleistungsrichtlinie | Umsetzung der Empfehlungen zu bewährten Verfahren | Zugang zum einheitlichen digitalen Zugangstor | Akzeptanz elektronischer Personalausweise |
|---------------|-------------------------------------|------------------|--|---|---|---|
| Belgien | dezentral | 2 | <input type="text" value="2"/> | <input type="text" value="2"/> | <input type="text" value="1"/> | <input type="text" value="2"/> |
| Bulgarien | zentral | Ja | <input type="text"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Tschechien | dezentral | 4 | <input type="text" value="2"/> | <input type="text" value="4"/> | <input type="text" value="3"/> | <input type="text" value="3"/> |
| Dänemark | zentral | Ja | <input type="text"/> | <input type="text"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Deutschland | dezentral | 31 | <input type="text" value="29"/> | <input type="text" value="28"/> | <input type="text" value="8"/> | <input type="text" value="24"/> |
| Estland | zentral | Ja | <input type="text"/> | <input type="text"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Irland | zentral | Ja | <input type="text"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="text"/> |
| Griechenland | zentral | Ja | <input type="text"/> | <input type="text"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Spanien | dezentral | 1 | <input type="text"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="text"/> |
| Frankreich | zentral | Ja | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="text"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="text"/> |
| Kroatien | zentral | Ja | <input type="text"/> | <input type="text"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Italien | dezentral | 104 | <input type="text" value="94"/> | <input type="text" value="104"/> | <input type="text" value="33"/> | <input type="text" value="16"/> |
| Zypern | zentral | Ja | <input type="text"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="text"/> |
| Lettland | dezentral | 1 | <input type="text"/> | <input type="text"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Litauen | zentral | Ja | <input type="text"/> | <input type="text"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Luxemburg | zentral | Ja | <input type="text"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Ungarn | zentral | Ja | <input type="text"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="text"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Malta | zentral | Ja | <input type="text"/> | <input type="text"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="text"/> |
| Niederlande | dezentral | 1 | <input type="text"/> | <input type="text"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="text"/> |
| Österreich | dezentral | 5 | <input type="text" value="1"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="text" value="1"/> |
| Polen | zentral | Ja | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Portugal | dezentral | 1 | <input type="text"/> | <input type="text"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Rumänien | zentral | Ja | <input type="text"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="text"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Slowenien | dezentral | 1 | <input type="text"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Slowakei | dezentral | 4 | <input type="text" value="3"/> | <input type="text" value="4"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="text" value="3"/> |
| Finnland | zentral | Ja | <input type="text"/> | <input type="text"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="text"/> |
| Schweden | zentral | Ja | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="text"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |

Es wurde angenommen, dass einheitliche Ansprechpartner nicht vollständig der Dienstleistungsrichtlinie entsprechen, wenn die Antwort auf Frage 4 und/oder 4.1 "Nein" lautete und/oder nicht alle unter Frage 5 aufgeführten Dienstleistungen erbracht wurden. Es wurde angenommen, dass die einheitlichen Ansprechpartner die bewährten Verfahren und Empfehlungen nicht vollständig umgesetzt haben, wenn "Englisch" nicht angekreuzt war (Frage 6) und/oder eine der Antworten auf Frage 8 oder 10 "Nein" lautete. Weitere Informationen zu den Fragen sind [Anhang IV](#) zu entnehmen. Bei Mitgliedstaaten mit dezentralem Ansatz geben die Zahlen die einheitlichen Ansprechpartner an, die die Anforderungen nicht erfüllen/bewährte Verfahren und Empfehlungen nicht umsetzen/keinen Zugang gewähren/nicht akzeptieren.

Abkürzungen

| Abkürzung | Definition/Erklärung |
|-----------|--|
| AEUV | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union |
| ARF | Aufbau- und Resilienzfähigkeit |
| ARP | Nationaler Aufbau- und Resilienzplan |
| BIP | Bruttoinlandsprodukt |
| CSR | Länderspezifische Empfehlung |
| EWR | Europäischer Wirtschaftsraum |
| IMI | Binnenmarktinformationssystem |
| KMU | Kleine und mittlere Unternehmen |
| KPI | Zentraler Leistungsindikator |
| OECD | Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung |
| PSC | Einheitlicher Ansprechpartner |
| SMET | Taskforce für die Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften |
| STRI | Services Trade Restrictiveness Index (Index für Hemmnisse für den Handel mit Dienstleistungen) |

Glossar

| Bezeichnung | Definition/Erklärung |
|---------------------------------------|---|
| Aufbau- und Resilienzfazilität | Finanzhilfemechanismus der EU zur Abfederung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie sowie zur Ankurbelung des Aufschwungs und zur Bewältigung der Herausforderungen einer grüneren und digitaleren Zukunft. |
| Entsandter Arbeitnehmer | Von ihrem Arbeitgeber entsandte Person, die vorübergehend in einem anderen Mitgliedstaat tätig ist als ihrem üblichen Beschäftigungsort |
| EU-Pilot-Dialog | Mechanismus zum Umgang mit mutmaßlichen Verstößen gegen EU-Recht im Wege eines informellen Dialogs zwischen der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat. |
| Europäisches Semester | Jährlicher Zyklus, der einen Rahmen für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der EU-Mitgliedstaaten sowie für die Überwachung von Fortschritten bietet. |
| Länderspezifische Empfehlung | Jährliche Orientierungshilfe, die die Kommission den einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters zu deren makroökonomischen, haushalts- und strukturpolitischen Maßnahmen vorlegt. |
| SOLVIT | Informelles Online-Netzwerk nationaler Stellen, das dabei hilft, außergerichtliche Lösungen in Fällen zu finden, in denen Verbraucher oder Unternehmen der Ansicht sind, dass die Binnenmarktvorschriften der EU nicht korrekt angewendet wurden. |
| Vertragsverletzungsverfahren | Verfahren, bei dem die Kommission in mehreren Phasen Maßnahmen in Bezug auf einen EU-Mitgliedstaat ergreift, der seinen gemäß EU-Recht bestehenden Verpflichtungen nicht nachkommt. |

Antworten der Kommission

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/SR-2026-13>

Zeitschiene

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/SR-2026-13>

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Rechnungshofs enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Rechnungshof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben und künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer IV "Marktregulierung und wettbewerbsfähige Wirtschaft" unter Vorsitz von Petri Sarvamaa, Mitglied des Rechnungshofs, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Hans Lindblad, Mitglied des Rechnungshofs. Er wurde unterstützt von der Kabinettschefin Kristina Maksinen und der Attaché Johanna Modigsson, dem Leitenden John Sweeney und dem Aufgabenleiter Sven Kölling. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Radostina Simeonova, Emmanuel Djoffon, Elena Graziuso, Armin Hosp, Vaidas Sulcas und Zsuzsanna Csák. Carlotta Gisonni war als Praktikantin beteiligt. Dunja Weibel leistete Unterstützung bei der grafischen Gestaltung.



Von links nach rechts: Elena Graziuso, Carlotta Gisonni, Vaidas Sulcas, Armin Hosp, Hans Lindblad, Emmanuel Djoffon, Sven Kölling, Johanna Modigsson, John Sweeney.

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2026

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs (EuRH) ist durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des EuRH](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des EuRH, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der [Lizenz Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Eine Weiterverwendung ist somit gestattet, sofern eine ordnungsgemäße Nennung der Quelle erfolgt und auf etwaige Änderungen hingewiesen wird. Wer Inhalte des Rechnungshofs weiterverwendet, darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Rechnungshof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Eine zusätzliche Genehmigung muss eingeholt werden, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Bediensteten des Rechnungshofs, oder Werke Dritter enthält.

Wird eine solche Genehmigung eingeholt, so hebt sie die vorstehende allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Um Inhalte zu verwenden oder wiederzugeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, kann es erforderlich sein, eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einzuholen.

Deckblatt, © Europäische Union, Quelle: Europäischer Rechnungshof. KI-generiertes Bild.

Abbildungen 1 und 2 – Bildsymbole: Diese Abbildungen wurden unter Verwendung von Ressourcen von [Flaticon.com](#) gestaltet. © Freepik Company S.L. Alle Rechte vorbehalten.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patenten, Marken, eingetragenen Mustern, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Rechnungshofs ausgenommen.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Rechnungshof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Rechnungshofs

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nicht ohne dessen vorherige Genehmigung verwendet werden.

| | | | | |
|------|------------------------|----------------|---------------------|-------------------|
| HTML | ISBN 978-92-849-7157-2 | ISSN 1977-5644 | doi:10.2865/0087898 | QJ-01-26-015-DE-Q |
| PDF | ISBN 978-92-849-7158-9 | ISSN 1977-5644 | doi:10.2865/2450085 | QJ-01-26-015-DE-N |

ZITIERHINWEIS

Europäischer Rechnungshof, [Sonderbericht 13/2026](#): "Binnenmarkt für Dienstleistungen: Die Maßnahmen der Kommission zur Beseitigung von Hindernissen für grenzüberschreitende Dienstleistungen sind nach wie vor unzureichend", 2026.

Unternehmen stoßen nach wie vor auf erhebliche Hindernisse, wenn sie Dienstleistungen in einem anderen EU-Mitgliedstaat erbringen. Mit Schwerpunkt auf der Dienstleistungsrichtlinie wurde im Rahmen der Prüfung bewertet, ob die Kommission Hindernisse für grenzüberschreitende Dienstleistungen, die Wirtschaftswachstum und Entwicklung in der EU bremsen, wirksam beseitigt hat. Der Rechnungshof stellte fest, dass die Maßnahmen der Kommission in diesem Bereich nach wie vor unzureichend sind.

Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission, eine klarere und ehrgeizigere Strategie für den Binnenmarkt für Dienstleistungen zu entwickeln, das Europäische Semester aktiver zu nutzen und den Mitgliedstaaten bessere Anreize für die Durchführung der erforderlichen Reformen zu bieten. Sie sollte die Rechtsvorschriften präzisieren, den Schwerpunkt bei der Durchsetzung von Verstößen gegen Vorschriften auf Fälle mit erheblichen Auswirkungen legen, die Instrumente zur Erleichterung grenzüberschreitender Dienstleistungen stärken sowie die Fortschritte bei der Vollendung des Binnenmarkts für Dienstleistungen überwachen und bewerten.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/contact
Website: eca.europa.eu
Soziale Netzwerke: @EUauditors