

Sonderbericht

Die Dienstleistungsrichtlinie: Hat die Kommission eine wirksame Durchführung sichergestellt?



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet,
Server Europa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4197-9	ISSN 1831-080X	doi:10.2865/47671	QJ-AB-16-002-DE-C
PDF	ISBN 978-92-872-4200-6	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/241913	QJ-AB-16-002-DE-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4196-2	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/611479	QJ-AB-16-002-DE-E

© Europäische Union, 2016
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Sonderbericht

**Die Dienstleistungsrichtlinie:
Hat die Kommission eine
wirksame Durchführung
sichergestellt?**

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Wirtschaftlichkeits- und Compliance-Prüfungen zu spezifischen Haushaltsbereichen oder Managementthemen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Compliance, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Zuständig für die Durchführung dieser Wirtschaftlichkeitsprüfung war Prüfungskammer IV (spezialisiert auf die Prüfung der Einnahmen, der Forschung und der internen Politikbereiche, der finanz- und wirtschaftspolitischen Steuerung sowie der Organe und Einrichtungen der Europäischen Union) unter Vorsitz von Milan Martin Cvikl, Mitglied des Hofes. Die Prüfung stand unter der Leitung von Neven Mates, Mitglied des Hofes. Herr Mates wurde unterstützt von Georgios Karakatsanis, Kabinettschef; Marko Mrkalj, Attaché im Kabinett; Paul Stafford, Leitender Manager; Wayne Codd, Aufgabenleiter; Sandra Dreimane, Jurgen Manjé und Wolfgang Stolz, Prüferinnen und Prüfer.



Von links nach rechts: J. Manjé, P. Stafford, N. Mates, W. Codd, S. Dreimane, G. Karakatsanis

Ziffer

Glossar und Abkürzungen

I-VIII **Zusammenfassung**

1-11 **Einleitung**

6-7 **Ziele der Dienstleistungsrichtlinie**

8-11 **Funktionen und Zuständigkeiten**

12-13 **Prüfungsumfang und Prüfungsansatz**

14-110 **Bemerkungen**

16-42 **Umsetzung in nationales Recht und Überwachung der Durchführung**

16-18 Die Kommission hat die Umsetzung in nationales Recht unterstützt und überwacht

19-20 In 20 Mitgliedstaaten gab es Verzögerungen bei der Umsetzung in nationales Recht

21-27 Gegenseitige Evaluierungen waren eine innovative Praxis, die die Kommission gut umgesetzt und später auch im Zusammenhang mit anderen Richtlinien angewandt hat

28-29 Bis zu einer erfolgreichen Durchführung ist es noch ein weiter Weg

30-32 Es wurden Kohärenztests durchgeführt, um zu prüfen, wie sich die EU-Rechtsvorschriften in praktischen Geschäftsszenarien auswirken

33-34 Die Ergebnisse führten zu weiteren Legislativvorschlägen der Kommission

35-36 Die Kommission hätte die Ergebnisse besser nutzen können, um die Dienstleistungsrichtlinie systematisch durchzusetzen

37-42 Fehlende Abschätzung der wirtschaftlichen Folgen

43-77 **Durchführung**

43-45 Die von der Kommission für die Durchführung der Dienstleistungsrichtlinie bereitgestellten Instrumente sind nicht ausreichend genutzt worden und daher nur teilweise wirksam

46-52 Verzögerungen bei der Schaffung von Einheitlichen Ansprechpartnern sowie unterschiedliche Qualität in den verschiedenen MS

53-55 Einheitliche Ansprechpartner sind schwer zu finden, geringer Bekanntheitsgrad bei den Unternehmen

56-64 Wenig Verwaltungszusammenarbeit in Fragen der Dienstleistungsrichtlinie

65-71 Verbraucher haben weiterhin Probleme beim Zugang zum Binnenmarkt für Dienstleistungen

- 72-75 **Dienstleistungserbringer diskriminieren weiterhin auf unfaire Weise**
- 76-77 **Lösung der Probleme**
- 78-110 **Durchsetzung**
- 78-79 **Die Kommission verwendet eine Reihe von Durchsetzungsinstrumenten**
- 80-85 **SOLVIT kommt im Zusammenhang mit der Dienstleistungsrichtlinie selten zum Einsatz**
- 86-93 **EU-Pilot – eine Vorstufe zu Vertragsverletzungsverfahren, die von den Mitgliedstaaten geschätzt wird**
- 94-99 **Die Kommission hat kaum Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet**
- 100-101 **Vertragsverletzungsverfahren sind zu lang**
- 102-104 **Einzelne Beschwerden mit Bezug zu Dienstleistungen werden regelmäßig nachverfolgt, es gibt jedoch lange Inaktivitätsphasen während der Vertragsverletzungsverfahren**
- 105-107 **Nur ein Fall wurde an den Gerichtshof verwiesen**
- 108-110 **Länderspezifische Empfehlungen hatten nur begrenzt Erfolg**

- 111-120 **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**
- 112-114 **Umsetzung in nationales Recht und Überwachung der Durchführung**
- 115-118 **Durchführung**
- 119-120 **Durchsetzung**

Antworten der Kommission

AEUV: Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

BIP: Bruttoinlandsprodukt

CHAP: *Commission complaint recording system* (System der Kommission zur Registrierung von Beschwerden und Anfragen)

CPC: *Consumer Protection Cooperation* (Zusammenarbeit im Verbraucherschutz)

CSR: *Country Specific Recommendations* (Länderspezifische Empfehlungen)

ECC-Net: *European Consumer Centres Network* (Netzwerk der Europäischen Verbraucherzentren)

ESVG: Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen

EU: Europäische Union

EuGH: Gerichtshof der Europäischen Union

EU-Pilot: Der Mechanismus „EU-Pilot“ beinhaltet eine Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission in Bezug auf Fragen der Konformität von nationalem Recht mit dem EU-Recht oder die ordnungsgemäße Anwendung des EU-Rechts. Es ist ein erster Schritt, um, wenn möglich, förmliche Vertragsverletzungsverfahren zu vermeiden.

IMI: *Internal Market Information System* (Binnenmarktinformationssystem)

MS: Mitgliedstaat(en)

NACE Rev. 2: Statistische Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft

PQD: *Professional Qualifications Directive* (Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen)

PSC: *Point of Single Contact* (Einheitlicher Ansprechpartner)

SOLVIT: Ein alternatives Problemlösungsinstrument, das Bürgern und Unternehmen in der EU helfen soll, die ihre Rechte im Europäischen Binnenmarkt nicht wahrnehmen können, weil eine Behörde in einem anderen Mitgliedstaat die Binnenmarktvorschriften nicht ordnungsgemäß anwendet.

Sweeps: EU-weite Untersuchung von Websites in bestimmten Online-Sektoren

I Auch wenn der Binnenmarkt für Waren im Hinblick auf den Intra-EU-Handel gut entwickelt ist, besteht allgemeines Einvernehmen darüber, dass das volle Potenzial des Dienstleistungsmarkts noch nicht ausgeschöpft ist. Die Dienstleistungsrichtlinie bezieht sich auf Dienstleistungen, die ungefähr 46 % des BIP der EU ausmachen, und zielt darauf ab, rechtliche und administrative Hindernisse aufseiten sowohl der Dienstleistungserbringer als auch der Dienstleistungsempfänger zu verringern. Dies sollte erreicht werden durch die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht der Mitgliedstaaten, durch eine verstärkte Transparenz sowie vereinfachte Verfahren, durch die Unternehmen und Verbraucher auf dem Binnenmarkt Dienstleistungen leichter erbringen oder empfangen können.

II Die Prüfung des Hofes konzentrierte sich auf Maßnahmen, die die Europäische Kommission zur Unterstützung der Mitgliedstaaten eingeleitet hat, sowie auf Durchsetzungsmaßnahmen, die Fällen von Nichteinhaltung entgegenwirken sollten, die das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarkts für Dienstleistungen behindern.

III Die meisten Mitgliedstaaten haben die Richtlinie nicht rechtzeitig in nationales Recht umgesetzt. Die Kommission hat die Fortschritte jedoch über den gesamten Prozess überwacht und Unterstützung bei der Durchführung der Richtlinie während und nach ihrer Umsetzung in nationales Recht geleistet, indem sie das Verfahren der gegenseitigen Evaluierung organisiert und während der regelmäßigen thematischen Sitzungen der Sachverständigengruppe Orientierungshilfe gegeben hat.

IV Die gegenseitigen Evaluierungen und Kohärenztests in Schwerpunktbereichen waren einerseits nützlich für die Mitgliedstaaten, haben andererseits jedoch auch veranschaulicht, dass weiterhin eine bedeutende Zahl an Hindernissen bestand. Die Kommission ist dem nicht in ausreichendem Maße nachgegangen und legte insbesondere eine gewisse Zurückhaltung an den Tag, als es darum ging, die Begründung der Nichteinhaltung von Anforderungen mit dem Argument der „Verhältnismäßigkeit“ durch einige Mitgliedstaaten infrage zu stellen.

V Die Kommission konnte nur teilweise eine wirksame Durchführung der Richtlinie sicherstellen. Einige Jahre nach Ablauf der Frist für die Durchführung im Jahr 2009 gibt es immer noch Hindernisse für den Binnenmarkt für Dienstleistungen, auf den sich die Richtlinie bezieht. Die Kommission verhält sich hinsichtlich der Einleitung gerichtlicher Schritte zögerlich, was teilweise mit der Länge eines Gerichtsverfahrens zusammenhängt, teilweise aber auch mit der mangelnden Solidität der Rechtsvorschriften. Zur Lösung von Problemen kamen Mechanismen wie SOLVIT und EU-Pilot zum Einsatz, wobei jedoch nicht die schnellen Ergebnisse erzielt wurden, die sowohl von den Unternehmen als auch von den Dienstleistungsempfängern gefordert wurden. Die Verbraucher haben noch nicht in dem von der Richtlinie vorgesehenen Umfang Zugang zum Binnenmarkt für Dienstleistungen.

VI Der potenzielle wirtschaftliche Nutzen einer vollständigen Durchführung der Richtlinie ist weiterhin unbekannt, obwohl häufig geschätzte Ertragszuwächse angeführt werden, um die Auswirkungen eines Abbaus der Hindernisse zu demonstrieren. Da hinreichend detaillierte Daten zu den Sektoren, auf die die Richtlinie Anwendung findet, nicht zur Verfügung stehen, gibt es immer noch keine zuverlässige Quantifizierung ihrer Auswirkungen.

VII

In seinen Empfehlungen fordert der Hof die Kommission insbesondere auf, die Durchsetzung der Richtlinie unterschiedener anzugehen, und zwar durch

- Nachverfolgung von Ergebnissen aus Überprüfungen wie der gegenseitigen Evaluierung und Kohärenztests, um in Fällen der Nichteinhaltung der Richtlinie Abhilfe zu schaffen; Bewältigung der Probleme mit der größten Bedeutung für die Wirtschaft zusammen mit den Mitgliedstaaten;
- Einleitung von EU-Pilot-Verfahren möglichst bald, nachdem ein Problem festgestellt worden ist, wobei Informationen zur Bewältigung von Problemen ausgetauscht werden sollten;
- Verkürzung der Dauer von Vertragsverletzungsverfahren so weit wie möglich;
- Verweisung wichtiger Fragen im Hinblick auf die mangelnde Durchführung und fehlerhafte Anwendung der Richtlinie an den Gerichtshof.

VIII

Weitere Empfehlungen lauten:

- Die Kommission sollte Leitlinien zur Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften in nationales Recht erstellen und diese so bald wie möglich nach der Annahme der Rechtsvorschriften veröffentlichen.
- Die Kommission sollte sich bemühen sicherzustellen, dass die Frage der für die Bewertung der Auswirkungen von neuen Rechtsvorschriften notwendigen Daten frühzeitig im Gesetzgebungsverfahren angegangen wird.
- Die Mitgliedstaaten sollten die Charta für die Einheitlichen Ansprechpartner beachten, indem sie etwa Informationen in mehreren Sprachen zur Verfügung stellen und den Abschluss aller für die grenzüberschreitende Bereitstellung von Dienstleistungen notwendigen administrativen Schritte ermöglichen.
- Der Gesetzgeber sollte eine Stillhaltezeit für die Meldung von Entwürfen für Anforderungen einführen und sicherstellen, dass diese auf einer öffentlich zugänglichen Website veröffentlicht werden, um einen besseren Zugang und eine zeitnahe Prüfung zu ermöglichen.
- Im Zuge einer Überarbeitung der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz sollte deren Anwendungsbereich um Artikel 20 der Dienstleistungsrichtlinie erweitert werden.

01

Die Dienstleistungsrichtlinie (im Folgenden: „Richtlinie“) wurde 2006 mit dem Ziel verabschiedet, rechtliche und administrative Hindernisse aufseiten sowohl der Dienstleistungserbringer als auch der Dienstleistungsempfänger zu verringern. Dies sollte erreicht werden durch die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht der Mitgliedstaaten (MS), durch eine verstärkte Transparenz und vereinfachte Verfahren, durch die es für Unternehmen und Verbraucher einfacher sein würde, auf dem Binnenmarkt Dienstleistungen zu erbringen oder zu empfangen. Sie findet Anwendung auf Dienstleistungen, die 46 %¹ zum BIP der EU beitragen. Alle Mitgliedstaaten der EU hätten sie bis Ende 2009 umsetzen sollen.

02

Die Ursprünge der Richtlinie gehen auf das Jahr 1997 zurück, als die Kommission ihren „Binnenmarkt-Aktionsplan“² vorstellte, in dem sie den Abbau der sektorspezifischen Hemmnisse für die Marktintegration forderte. Bei späteren Dokumenten lag der Schwerpunkt insbesondere auf Dienstleistungen, und es wurde angeführt, dass Hemmnisse auf dem Binnenmarkt für Dienstleistungen „als Bremsklotz für die europäische Wirtschaft und ihr Wachstums-, Wettbewerbs- und Beschäftigungspotenzial“³ wirkten, was schließlich im Jahr 2004 zu einem Vorschlag für eine Dienstleistungsrichtlinie (auch Bolkestein-Richtlinie genannt) führte, in der dem freien Dienstleistungsverkehr das Ursprungslandprinzip zugrunde gelegt wurde. Dies würde implizieren, dass Dienstleistungserbringer nur die Vorschriften des MS einhalten sollten, in dem sie ihren Sitz haben, ungeachtet dessen, wo die Dienstleistung erbracht wird. Das Ursprungslandprinzip wurde jedoch auf Wunsch des Europäischen Parlaments verworfen⁴. Mit der im Jahr 2006 angenommenen Dienstleistungsrichtlinie⁵ wurde stattdessen festgelegt, dass der Mitgliedstaat, in dem die Dienstleistung erbracht wird, „die freie Aufnahme und freie Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten innerhalb seines Hoheitsgebiets“ gewährleistet und dass die Mitgliedstaaten „die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit in ihrem Hoheitsgebiet nicht von Anforderungen abhängig machen“ dürfen, die gegen die Grundsätze der Nichtdiskriminierung, der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit verstoßen⁶.

03

Die Richtlinie findet auf folgende wirtschaftliche Tätigkeiten keine Anwendung: nicht-wirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, Finanzdienstleistungen, Dienstleistungen der elektronischen Kommunikation, Dienstleistungen von Leiharbeitsagenturen, Gesundheitsdienstleistungen, audiovisuelle Dienste, Glücksspiele, Tätigkeiten, die mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind, private Sicherheitsdienste, Tätigkeiten von Notaren und Gerichtsvollziehern sowie Steuern. Diese Richtlinie berührt auch nicht die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die soziale Sicherheit.

- 1 SWD(2014) 131 final vom 31. März 2014, *Work plan for reporting on national reforms in services markets* (Arbeitsplan für die Berichterstattung über nationale Reformen der Dienstleistungsmärkte).
- 2 CSE(97) 1 endg. vom 4. Juni 1997, Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat „Binnenmarkt-Aktionsplan“.
- 3 KOM(2002) 441 endg. vom 30. Juli 2002, „Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Der Stand des Binnenmarkts für Dienstleistungen“.
- 4 COM(2013) 547 final vom 24. Juli 2013, „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Zahlungsdienste im Binnenmarkt, zur Änderung der Richtlinien 2002/65/EG, 2013/36/EU und 2009/110/EG sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2007/64/EG“.
- 5 Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. L 376 vom 27.12.2006, S. 36).
- 6 Artikel 16 Absatz 1 der Dienstleistungsrichtlinie. Verhältnismäßigkeit: die Anforderung muss zur Verwirklichung des mit ihr verfolgten Ziels geeignet sein und darf nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.

04

Auch wenn der Binnenmarkt im Hinblick auf den Intra-EU-Handel gut entwickelt ist, besteht allgemeines Einvernehmen darüber, dass das volle Potenzial des Dienstleistungsmarkts noch nicht ausgeschöpft ist. Auf den Wachstumsbedarf wurde auch im Corazza-Bildt-Bericht⁷ des Europäischen Parlaments über den Binnenmarkt für Dienstleistungen sowie in dem kürzlich veröffentlichten Cofferati-Bericht⁸ hingewiesen. Der Einfluss einer erfolgreichen Durchführung der Richtlinie ist angesichts der Bedeutung von Dienstleistungen für die Wirtschaft Europas potenziell sehr groß.

05

Die Umsetzungsfrist wurde auf 2009 festgelegt, aber in der Mitteilung der Kommission vom 22. Oktober 2013 hieß es, dass Europa weiterhin hinter seinen Zielen für den Binnenmarkt zurückbleibe, insbesondere in zentralen Bereichen wie digitale Wirtschaft, Energie und Dienstleistungen. Im Januar 2014 unterstrich der Rat die Notwendigkeit einer Koordinierung zwischen der Kommission und den MS, um die Durchführung, Anwendung und Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften zu verbessern⁹.

Ziele der Dienstleistungsrichtlinie

06

Eine vollständige Durchführung der Richtlinie sollte zum Abbau des Verwaltungsaufwands beitragen und die Niederlassung von Dienstleistungserbringern sowohl im In- als auch im Ausland deutlich erleichtern. Sie sollte außerdem zur Vereinfachung der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen beitragen. Um dieses Ziel zu erreichen, sollen die MS Einheitliche Ansprechpartner (PSC) einrichten, die Unternehmen unterstützen sollen, indem sie umfassende Informationen zu den Verfahren bereitstellen, die durchlaufen werden müssen, um Dienstleistungen anzubieten und zu erbringen, und indem sie es ihnen ermöglichen, die erforderlichen Formalitäten online zu erledigen. Durch die Richtlinie werden auch die Rechte von Dienstleistungsempfängern gestärkt, insbesondere von Verbrauchern, indem die Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit oder aus Gründen des Wohnsitzes verboten wird.

07

Zu den Hindernissen, die durch die Richtlinie beseitigt werden sollen, gehören¹⁰

- a) diskriminierende Anforderungen, die direkt oder indirekt auf der Staatsangehörigkeit oder, für Unternehmen, dem satzungsmäßigen Sitz beruhen;
- b) ein Verbot für Dienstleistungserbringer der Errichtung von Niederlassungen in mehreren Mitgliedstaaten oder der Eintragung in Register oder der Registrierung bei Standesorganisationen in mehreren Mitgliedstaaten;

- 7 Corazza-Bildt-Bericht über den Binnenmarkt für Dienstleistungen: Stand der Dinge und nächste Schritte (2012/2144(INI)) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0273+0+DOC+XML+V0//DE>).
- 8 Cofferati-Bericht über Binnenmarkt-Governance innerhalb des Europäischen Semesters 2014 (2013/2194(INI)) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0066+0+DOC+XML+V0//DE>).
- 9 *Note on the Commission's 2014 work plan for reporting on national reforms in services markets* (Vermerk zum Arbeitsplan der Kommission für 2014 für die Berichterstattung über nationale Reformen der Dienstleistungsmärkte), 5431/14, COMPET 29, MI 51, Rat der EU, Brüssel, 22. Januar 2014.
- 10 Wie in Artikel 14 der Richtlinie beschrieben.

- c) die Verpflichtung des Dienstleistungserbringers, seine Hauptniederlassung im Hoheitsgebiet des Dienstleistungsempfängers zu unterhalten;
- d) Bedingungen der Gegenseitigkeit in Bezug auf den Mitgliedstaat, in dem der Dienstleistungserbringer bereits eine Niederlassung unterhält;
- e) die Bedingung, dass die Erteilung einer Genehmigung vom Nachweis eines wirtschaftlichen Bedarfs oder einer Marktnachfrage abhängig gemacht wird, oder der Beurteilung der tatsächlichen oder möglichen wirtschaftlichen Auswirkungen der Tätigkeit oder der verbindlichen Bewertung ihrer Eignung für die Verwirklichung wirtschaftlicher, von der zuständigen Behörde festgelegter Programmziele;
- f) die Beteiligung von konkurrierenden Marktteilnehmern, einschließlich in Beratungsgremien, an der Erteilung von Genehmigungen oder dem Erlass anderer Entscheidungen der zuständigen Behörden;
- g) die Pflicht, eine finanzielle Sicherheit zu stellen oder sich daran zu beteiligen, oder eine Versicherung bei einem Dienstleistungserbringer oder einer Einrichtung, die im Hoheitsgebiet des Dienstleistungsempfängers niedergelassen sind, abzuschließen;
- h) die Pflicht, bereits vorher während eines bestimmten Zeitraums in den im betreffenden Mitgliedstaat geführten Registern eingetragen gewesen zu sein oder die Tätigkeit vorher während eines bestimmten Zeitraums auf seinem Hoheitsgebiet ausgeübt zu haben.

Funktionen und Zuständigkeiten

08

In der Richtlinie sind die Funktionen und Zuständigkeiten der Kommission und der MS festgelegt.

09

Die MS sind für die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht zuständig und für eine Reihe von Aufgaben zur Nachverfolgung der Umsetzung durch die gegenseitige Evaluierung (siehe Ziffern 21-29) sowie für die Unterstützung von Unternehmen durch Einrichtung von Einheitlichen Ansprechpartnern (PSC). Das ist das erste Mal, dass die MS verpflichtet wurden, derartige elektronische Behördendienste einzurichten und sie für grenzüberschreitende Nutzer zur Verfügung zu stellen.

10

SOLVIT ist ein Problemlösungsinstrument, das Bürgern und Unternehmen in der EU helfen soll, die ihre Rechte im Europäischen Binnenmarkt nicht wahrnehmen können, weil eine Behörde in einem anderen Mitgliedstaat die Binnenmarktvorschriften nicht ordnungsgemäß anwendet. Das System funktioniert über ein Netzwerk von SOLVIT-Zentren, die Teil der nationalen Verwaltung jedes MS sind. SOLVIT ist eine praktische Alternative für förmliche Problemlösungsmechanismen wie Verfahren vor nationalen Gerichten oder Beschwerden bei der Europäischen Kommission.

11

Die GD Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU (zuvor GD Binnenmarkt und Dienstleistungen) koordiniert die Politik der Kommission auf dem Gebiet des EU-Binnenmarkts und setzt sich für die Beseitigung von ungerechtfertigten Handelshemmnissen ein, insbesondere auf dem Gebiet der Dienstleistungen und Finanzmärkte. Sie sollte überwachen, wie EU-Rechtsvorschriften in die Praxis umgesetzt werden sowie die MS dabei unterstützen und gegebenenfalls Vertragsverletzungsverfahren einleiten.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

12

12

Die Hauptprüfungsfrage des Hofes bestand in der Bewertung, ob die Kommission eine wirksame Durchführung der Richtlinie sichergestellt hat. Sie wurde in zwei Teilfragen untergliedert:

- a) Hat die Kommission die Durchführung der Richtlinie angemessen überwacht und bewertet?
- b) Hat die Kommission die Durchführung der Richtlinie ausreichend erleichtert und durchgesetzt?

13

Bei der Kommission wurden Befragungen und Prüfungen von Unterlagen durchgeführt. Außerdem umfasste die Prüfung Informationsbesuche bei einer Reihe von zuständigen Ministerien, Unternehmensorganisationen, Handelskammern und Verbraucherorganisationen in sieben MS, um Informationen zu den weiterhin bestehenden Hindernissen für den Handel und zur Wirksamkeit der für ihre Beseitigung eingerichteten Verfahren zu sammeln. Der Hof hat MS mit einem bedeutenden grenzüberschreitenden Handel ausgewählt: Deutschland, das Vereinigte Königreich, Österreich, die Slowakei, Frankreich, die Niederlande und Portugal. Darüber hinaus wurden auch einige europäische Organisationen konsultiert.

14

Nach dem Ende des Umsetzungsprozesses im Jahr 2009 versuchte die Kommission Bereiche zu ermitteln, in denen die Richtlinie nicht umgesetzt worden war, und gleichzeitig auch mehrere Mechanismen einzurichten, um die verbliebenen Hindernisse abzubauen. Es sind jedoch weiterhin Hindernisse vorhanden, von denen einige auf die vage Formulierung der Richtlinie zurückzuführen sind. Die Kommission legte im Hinblick auf die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren einen gewissen Unwillen an den Tag, was teilweise auf die mangelnde Solidität der Rechtsgrundlage zurückzuführen ist und teilweise darauf, dass es lange dauern würde, bis mithilfe dieser rechtlichen Schritte die Einhaltung der Richtlinie durchgesetzt werden könnte (mehrere Jahre, selbst wenn ein rechtzeitiger Austausch erfolgt).

15

Es lässt sich noch nicht bewerten, inwieweit die erwarteten wirtschaftlichen Vorteile der Richtlinie verwirklicht wurden. Die Kommission hat zwar Schätzungen des potenziellen BIP-Zuwachses aufgrund der Richtlinie veröffentlicht, diese beruhen jedoch auf Näherungswerten. Die Kommission hat keine systematischen Anstrengungen unternommen, um Daten zum grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen zu sammeln, auf die die Richtlinie vor 2014 Anwendung fand. Zudem stehen diese Daten auch 2015 nicht zur Verfügung, weshalb es nicht möglich ist, das Wachstum im Bereich der grenzüberschreitenden Dienstleistungen oder den Anstieg des BIP aufgrund der Durchführung der Richtlinie einzuschätzen.

Umsetzung in nationales Recht und Überwachung der Durchführung

Die Kommission hat die Umsetzung in nationales Recht unterstützt und überwacht

16

Die Richtlinie ist am 28. Dezember 2006 in Kraft getreten, und die Frist für ihre Umsetzung wurde auf den 28. Dezember 2009 festgelegt. Die Umsetzung der Richtlinie war für die MS eine große Bürde, da die Rechtsvorschriften eine hohe Zahl an wirtschaftlichen Tätigkeiten abdeckten, weshalb sich die Frist für die Umsetzung auch auf drei statt der üblichen zwei Jahre erstreckte.

17

Die Kommission veröffentlichte das „Handbuch zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie“, das eine technische Unterstützung der MS durch die Beschreibung geeigneter Ansätze für die Durchführung bieten sollte. Das Handbuch stand jedoch erst fast ein Jahr nach der Annahme der Richtlinie in allen Sprachen zur Verfügung¹¹. Vertreter der besuchten MS berichteten, dass das Handbuch eine nützliche Hilfe war, obwohl sie der Meinung waren, dass es eine größere Wirkung erzielt hätte, wenn es kurz nach Inkrafttreten der Richtlinie zur Verfügung gestanden hätte. Zusätzlich zum Handbuch hat die Kommission die MS im Rahmen von Nachprüfungen vor Ort und Antworten auf Anfragen beraten.

11 Alle Sprachversionen wurden im November 2007 online veröffentlicht, nur die englische Sprachversion war schon ab dem 30. Juli 2007 verfügbar.

18

Durch bilaterale Arbeit und die Unterstützung von MS hat die Kommission die notwendigen Schritte unternommen, um die Fortschritte bei der Umsetzung zu überwachen und dem Rat (Wettbewerbsfähigkeit) darüber Bericht zu erstatten. Im Juni 2012 veröffentlichte sie einen umfassenderen Bericht in Form des „Dienstleistungspakets“¹².

In 20 Mitgliedstaaten gab es Verzögerungen bei der Umsetzung in nationales Recht

19

Die Frist für die Umsetzung wurde nur von acht MS eingehalten¹³. An die MS, die keine Umsetzungsmaßnahmen notifiziert hatten, wurden Aufforderungsschreiben übermittelt, die die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren signalisierten. Am 27. Oktober 2011 wurden die drei Fälle¹⁴, die in der Zwischenzeit nicht geregelt worden waren, an den EuGH verwiesen. Diese Fälle wurden jedoch beigelegt, bevor der Gerichtshof sie prüfen konnte. Griechenland schloss die Umsetzung am 31. Mai 2012 als letzter MS ab.

20

Die Kommission hatte vorgesehen, dass die Einheitlichen Ansprechpartner (PSC) (siehe Ziffern 44-55) eine entscheidende Rolle bei der Durchführung der Richtlinie spielen sollten. Daher räumte die Kommission ihnen bei ihrer Berichterstattung über die Fortschritte der MS bei der Durchführung Vorrang ein und stützte sich dabei auf ihre eigene Analyse sowie auf Studien von Unternehmensorganisationen. Bis zum Ablauf der Frist im Jahr 2009 hatten 21 der 27 MS PSC der „ersten Generation“¹⁵ eingerichtet, jedoch war der Umfang, in dem Verwaltungsverfahren online und grenzüberschreitend abgewickelt werden konnten, unterschiedlich.

Gegenseitige Evaluierungen waren eine innovative Praxis, die die Kommission gut umgesetzt und später auch im Zusammenhang mit anderen Richtlinien angewandt hat

21

Die in der Richtlinie vorgesehene gegenseitige Evaluierung schrieb vor, dass jeder MS die Begründungen für nationale Anforderungen für Dienstleistungsanbieter zu bewerten und die Ergebnisse dieser Bewertung dann mit den anderen MS zu teilen hat. Der Zweck dieser Evaluierung bestand darin, das Verständnis der Gründe, die den geltenden Anforderungen zugrunde lagen, zu verbessern und die MS zu ermutigen, ihre Regulierungsansätze zu vergleichen, bewährte Verfahren auszutauschen und anschließend Anforderungen abzuschaffen, die einvernehmlich als ungerechtfertigt angesehen werden.

- 12 COM (2012) 261 final vom 8. Juni 2012, „Eine Partnerschaft für neues Wachstum im Dienstleistungssektor 2012-2015“ und Begleitunterlagen.
- 13 Tschechische Republik, Estland, Kroatien, Litauen, Ungarn, Malta, Niederlande und Schweden.
- 14 Deutschland (abgeschlossen am 26.1.2012), Österreich (abgeschlossen am 26.4.2012), Griechenland (abgeschlossen am 31.5.2012).
- 15 PSC der ersten Generation erfüllen die begrenzten Anforderungen, wie sie in der Richtlinie festgelegt sind. PSC der zweiten Generation sollten laut der Charta für die Einheitlichen Ansprechpartner nicht nur die Anforderungen der Dienstleistungsrichtlinie erfüllen, sondern in Bezug auf ihren Aufgabenbereich und ihre Funktionalität über diese Anforderungen hinausgehen.

22

In der Richtlinie sind das Verfahren und die Anforderungen für die gegenseitigen Evaluierungen des für Dienstleistungen in den MS geltenden Regulierungsrahmens festgelegt. Die MS mussten der Kommission bis zum 28. Dezember 2009 einen Bericht mit Informationen zu i) Genehmigungsregelungen, ii) spezifischen nationalen Anforderungen, die die MS aufrechtzuerhalten beabsichtigen, und iii) multidisziplinären Tätigkeiten vorlegen. Darüber hinaus mussten die MS Erklärungen vorlegen, aus denen die Vereinbarkeit der anderen Genehmigungsregelungen oder -anforderungen mit dem Inhalt der Richtlinie hervorging, begründen, weshalb diese Anforderungen mit den Bedingungen der Nichtdiskriminierung, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit übereinstimmen, sowie angeben, welche Dienstleistungserbringer diesen Anforderungen weiterhin unterliegen würden.

23

Die Kommission leitete die Begründungen zu den Anforderungen an die anderen MS weiter und ersuchte sie um eine Antwort innerhalb von sechs Monaten. Sie schloss nach der Koordinierung der Antworten der MS am 28. Dezember 2010 einen Bericht über das Verfahren der gegenseitigen Evaluierung ab, der gegebenenfalls Vorschläge für zusätzliche Initiativen enthielt. Die Kommission musste die Umsetzung des Verfahrens und der Initiativen einmal jährlich nachverfolgen. Dies geschah zunächst in Form des Dienstleistungspakets, das im Juni 2012 veröffentlicht wurde, und anschließend durch Initiativen wie Peer-Reviews zu Anforderungen in Bezug auf die Rechtsform, die Beteiligungsstruktur und die Preise, die Bewertung der nationalen Vorschriften auf dem Gebiet des Zugangs zu Berufen und zu Versicherungen und Seminare mit Interessenträgern.

24

Die gegenseitige Evaluierung auf dem Gebiet der Prüfung von Rechtsvorschriften mehrerer MS war so erfolgreich, dass dieses Verfahren später auch auf anderen Gebieten wie der überarbeiteten Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen angewandt wurde.

25

Die Methode der gegenseitigen Evaluierung umfasste folgende Schritte¹⁶: individuelle Selbsteinschätzung des MS, Diskussionen in Gruppen von fünf MS sowie Plenarsitzungen mit allen MS. Die Kommission stellte Verbesserungen wie die Ersetzung von bereichsübergreifenden Genehmigungsverfahren durch weniger aufwendige Methoden wie Erklärungen sowie die Abschaffung von sektorspezifischen Verfahren, Mindestkapitalanforderungen, des Verbots von mehr als einer Niederlassung, vorgeschriebenen Preisen und quantitativen sowie territorialen Einschränkungen fest¹⁷.

- 16 KOM(2011) 20 endg. vom 27. Januar 2011, „Auf dem Weg zu einem besser funktionierenden Binnenmarkt für Dienstleistungen – Nutzung der Ergebnisse des Verfahrens der gegenseitigen Evaluierung im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie“, S. 6.
- 17 SEC(2011) 102 final vom 27. Januar 2011, *Commission staff working paper on the process of the mutual evaluation of the Services Directive, Accompanying document to COM(2011) 20 final* (Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zum Verfahren der gegenseitigen Evaluierung der Dienstleistungsrichtlinie, Begleitdokument zu KOM(2011) 20 endg.), S. 10.

Bemerkungen

26

Es wurden bedeutende Schritte zur Beseitigung von Hindernissen unternommen. Beamte der besuchten MS sahen das Verfahren der gegenseitigen Evaluierung als einen der Höhepunkte der Durchführung der Richtlinie an, da die MS intensiv zusammenarbeiten mussten, um eine große Zahl an nationalen und regionalen Rechtsvorschriften zu prüfen und die Vereinbarkeit mit der Richtlinie und der geltenden Rechtsprechung des EuGH zu bewerten.

27

Die besuchten MS erkannten an, dass die Kommission viel auf praktischer Ebene getan hat, um die Durchführung der Richtlinie zu fördern, indem sie etwa für die gegenseitige Evaluierung Diskussionen in Gruppen organisiert und während der regelmäßigen thematischen Sitzungen der Sachverständigengruppe Orientierungshilfe gegeben hat.

Bis zu einer erfolgreichen Durchführung ist es noch ein weiter Weg

28

Aus den Berichten über die gegenseitige Evaluierung ging hervor, dass die Hindernisse nur teilweise ausgeräumt wurden. Schätzungen der Kommission zufolge waren von allen Hindernissen, die durch die Richtlinie für die ausgewählten untersuchten Berufsgruppen abgebaut werden sollen, 10 % vollständig abgebaut, 60 % teilweise abgebaut und 30 % weiterhin vorhanden¹⁸. Dies deutete darauf hin, dass bis zu einer vollständigen Durchführung der Richtlinie noch ein langer Weg zurückzulegen war.

29

Auch wenn die gegenseitigen Evaluierungen bei der Prüfung einer großen Zahl an nationalen und regionalen Rechtsvorschriften Zusammenarbeit vorsahen, standen die Beamten in einigen der besuchten MS der tatsächlichen Wirksamkeit der Evaluierungen kritisch gegenüber. Sie waren der Auffassung, dass die Kommission wenig getan hatte, um die potenziell ungerechtfertigten Hindernisse abzubauen, die während des Verfahrens der gegenseitigen Evaluierung ermittelt worden waren. Darüber hinaus vertrat eine Gruppe von sechs Mitgliedstaaten die Meinung, die Kommission habe nicht genug getan, um das geltend gemachte Argument der „Verhältnismäßigkeit“ anzufechten. Sie sprachen sich für die Veröffentlichung spezifischer Leitlinien aus, in denen anhand von Beispielen dargelegt werden sollte, was verhältnismäßig ist und was nicht. Dadurch würde ein gemeinsames Verständnis von Verhältnismäßigkeit geschaffen und der Kommission bei der Bewertung vorhandener und neuer Anforderungen ein Maßstab an die Hand gegeben.

18 J. Monteagudo, A. Rutkowski, D. Lorenzani, *The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation* (Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie: eine erste Bewertung nach ihrer Durchführung), *Economic Papers No 456*, Juni 2012, Europäische Kommission, Brüssel, 2012, S. 30.

Es wurden Kohärenztests durchgeführt, um zu prüfen, wie sich die EU-Rechtsvorschriften in praktischen Geschäftsszenarien auswirken

30

In den Jahren 2011 und 2012 hat die Kommission „Kohärenztests“ durchgeführt, um zu bewerten, „wie unterschiedliche EU-Rechtsakte angewandt werden und wie sie in der Praxis“¹⁹ aus der Sicht unterschiedlicher Nutzer auf dem Binnenmarkt funktionieren. Das beinhaltete auch die Berücksichtigung anderer EU-Rechtsakte neben der Richtlinie. Die Kommission beschloss, die Tests auf der Grundlage von Fallstudien in ausgewählten Wirtschaftssektoren und für ausgewählte Tätigkeiten durchzuführen.

31

Die MS wurden ersucht, Informationen dazu vorzulegen, wie ihre nationalen Rechtsvorschriften in der Praxis in Bezug auf potenzielle Dienstleistungserbringer angewandt würden, die auf ihrem Hoheitsgebiet entweder ein Unternehmen gründen oder grenzüberschreitende Dienstleistungen anbieten wollen.

32

In einer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen²⁰ wurden die Ergebnisse von Kohärenztests für drei Sektoren zusammengefasst, die für den grenzüberschreitenden Handel in der EU als wichtig angesehen wurden: Bauwesen (6,3 % des BIP), Unternehmensdienstleistungen (11,7 %) und Tourismus (4,4 %).

Die Ergebnisse führten zu weiteren Legislativvorschlägen der Kommission

33

Aus den Tests ging hervor, dass ein sehr enger Zusammenhang zwischen der Richtlinie und der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen besteht. Es ist oft zunächst eine Anerkennung von Berufsqualifikationen nötig, bevor eine Person Dienstleistungen erbringen oder ein grenzüberschreitendes Unternehmen gründen darf. Die Ergebnisse der Kohärenztests bewogen die Kommission zur Vorlage von Änderungsvorschlägen für die Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und für die Zusammenarbeit mithilfe des IMI²¹.

19 KOM(2011) 20 endg., S. 11.

20 SWD(2012) 147 final vom 8. Juni 2012, *Commission staff working document on the results of the performance checks of the internal market for services (construction, business services and tourism)* (Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu den Ergebnissen der Kohärenztests auf dem Binnenmarkt für Dienstleistungen (Bauwesen, Unternehmensdienstleistungen und Tourismus)).

21 Richtlinie 2013/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems („IMI-Verordnung“) (ABl. L 354 vom 28.12.2013, S. 132).

Bemerkungen

34

Aus den Kohärenztests gingen Hindernisse im Rahmen von nationalen Rechtsvorschriften hervor, die spezielle Beteiligungsstrukturen und Versicherungen vorschrieben. Unternehmen mussten oft ihre Rechtsform oder Beteiligungsstruktur anpassen, um in einem anderen MS über eine Zweitniederlassung tätig sein zu können, was zu zusätzlichen Kosten führen konnte. Eine weitere häufige Schwierigkeit war der Versicherungsschutz. In einer bedeutenden Zahl an MS wird der Versicherungsschutz in dem MS der Niederlassung nicht durch den MS anerkannt, in dem das Unternehmen eine Dienstleistung bereitzustellen beabsichtigt, was wiederum zu zusätzlichen Kosten für den Dienstleistungserbringer führt. Arbeitsunterlagen zu diesen beiden Fragen wurden im Oktober 2013²² und im März 2014²³ veröffentlicht.

Die Kommission hätte die Ergebnisse besser nutzen können, um die Dienstleistungsrichtlinie systematisch durchzusetzen

35

Die Kohärenztests ergaben, dass in den MS weiterhin bedeutende Hindernisse und Hemmnisse bestehen, einige davon in allen drei Sektoren (sektorübergreifende Hindernisse), andere dagegen nur in jeweils einem Sektor.

36

Obwohl dies nicht der Hauptzweck dieser Maßnahme war, bestärkten die Schlussfolgerungen der Kohärenztests die Schlussfolgerungen der gegenseitigen Evaluierung, d. h., dass es weiterhin eine bedeutende Zahl an Hemmnissen gab. Die Kommission hätte sich auf diese Ergebnisse stützen können, um eine systematischere Durchsetzung der Richtlinie sicherzustellen, indem Fragen mit der größten Bedeutung für die Wirtschaft behandelt werden.

Fehlende Abschätzung der wirtschaftlichen Folgen

37

Die Kommission hat zum Zeitpunkt der Einführung der Richtlinie nur eine vorausschauende Bewertung ihrer wirtschaftlichen Vorteile durchgeführt und verfügte nicht über hinreichend genaue Wirtschaftsdaten, die nur die von der Richtlinie betroffenen Tätigkeiten abgedeckt hätten.

22 SWD(2013) 402 final vom 2. Oktober 2013, *Commission Staff Working Document on the outcome of the peer review on legal form, shareholding and tariff requirements under the Services Directive* (Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zum Ergebnis der Peer-Review in Bezug auf Anforderungen zur Rechtsform, Beteiligungsstruktur und zu den Preisen im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie).

23 SWD(2014) 130 final vom 31. März 2014, *Commission Staff Working Document – Access to insurance for services provided in another Member State* (Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Zugang zu Versicherungen für Dienstleistungen, die in einem anderen Mitgliedstaat erbracht werden).

38

Im Jahr 2012 schätzte die Kommission, dass das BIP durch eine bessere Durchführung der Richtlinie zusätzlich zu den angeblich bereits erreichten 0,8 % um weitere 1,6 % gesteigert werden könnte²⁴. In dieser Studie wurden ein ökonometrisches Modell und Daten zu den vor der Frist für die Umsetzung im Jahr 2009 bestehenden Hindernissen verwendet, die während der gegenseitigen Evaluierung gesammelt worden waren, sowie Wirtschaftsdaten zu den betroffenen Sektoren, um die Auswirkungen der Beseitigung der Hindernisse vorherzusagen. Es handelte sich somit nicht um eine Ex-post-Evaluierung, in der die Auswirkungen der Durchführung der Richtlinie quantifiziert wurden.

39

Die Kommission war gezwungen, Annahmen zur Größe der von der Richtlinie betroffenen Wirtschaftssektoren vorzunehmen, da die vorliegenden Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen oder Zahlungsbilanzen keine detaillierte Aufschlüsselung enthielten.

40

Die Kommission machte dem Europäischen Rat gegenüber erst 2014²⁵ eine Zusage, dass sie ihre Überwachungsinstrumente durch eine ausführlichere quantitative und qualitative Berichterstattung zu sektoralen und nationalen Reformen auf dem Gebiet der Dienstleistungen verbessern werde. Sie stimmte insbesondere zu, dienstleistungsbezogene Daten für 2012, 2013 und 2014 zu sammeln, die nach Sektoren, auf die die Richtlinie Anwendung findet, und Sektoren außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie aufgeschlüsselt sind. Da sich die Daten nicht auf die Zeit vor der Durchführung der Richtlinie beziehen, werden sie keine Bewertung ihrer Gesamtwirkung ermöglichen.

41

Die Kommission legte der Arbeitsgruppe zur Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung im Mai 2014 ein Dokument vor, in dem die Wirtschaftsanalyse beschrieben wurde, die im Hinblick auf die Richtlinie vorgenommen worden war, und das den Datenbedarf aufzeigte, der sich durch die von der Kommission zugesagten Analysen ergibt. Die Kommission hat darin insbesondere betont, dass Daten benötigt werden, die nach Wirtschaftstätigkeiten, auf die die Richtlinie Anwendung findet, sowie nach Wirtschaftstätigkeiten außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie aufgeschlüsselt sind. Die Kommission merkte an, dass die Verfügbarkeit der Daten derzeit den Umfang der gründlichen Analyse und der Berichterstattung über Fortschritte deutlich einschränke, und suchte nach Lösungen für die Probleme im Zusammenhang mit veralteten oder fehlenden Daten²⁶, die teilweise über einen Zeitraum von bis zu zehn Jahren bestehen.

42

Die Arbeitsgruppe zur Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung stimmte zu, auf Anfragen der Kommission zu antworten, um spezielle Probleme zu bewältigen, bei denen sie Daten bereitstellen könnte, die möglicherweise nicht öffentlich zugänglich sind. Es wurde jedoch keine Zusage gegeben, die für eine ordnungsgemäße Evaluierung der Richtlinie notwendigen Daten zur Verfügung zu stellen.

- 24 J. Monteagudo, A. Rutkowski, D. Lorenzani, *The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation* (Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie: eine erste Bewertung nach ihrer Durchführung), *Economic Papers No 456*, Juni 2012, Europäische Kommission, Brüssel, 2012.
- 25 *Services: tapping the potential for growth and jobs, Commission contribution to the European Council of 20-21 March 2014* (Dienstleistungen: Erschließung des Potenzials für Wachstum und Beschäftigung, Beitrag der Kommission zum Europäischen Rat vom 20.-21. März 2014).
- 26 Im Hinblick auf die 64 Wirtschaftszweige umfassende Aufschlüsselung in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung NACE Rev. 2. Gemäß dem vor Kurzem abgeschlossenen Datenübermittlungsprogramm nach dem ESVG 2010 wird diese Aufschlüsselung nun durch die MS übermittelt. Siehe Verordnung (EU) Nr. 549/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Union (ABl. L 174 vom 26.6.2013, S. 1).

Durchführung

Die von der Kommission für die Durchführung der Dienstleistungsrichtlinie bereitgestellten Instrumente sind nicht ausreichend genutzt worden und daher nur teilweise wirksam

43

Eine Reihe von Instrumenten, Informationsdiensten und Kooperationsverfahren wurden entweder in der Richtlinie festgelegt oder wurden anderweitig zur Erleichterung der vollständigen Durchführung der Richtlinie von der Kommission eingerichtet. Die wichtigsten Instrumente, die direkt auf die Richtlinie zurückgehen, sind die PSC. Andere, wie das Binnenmarktinformationssystem und das Netzwerk der Europäischen Verbraucherzentren, wurden auch mit dem Ziel entwickelt, den Handel mit Dienstleistungen in der EU zu verbessern. Diese Instrumente haben jedoch im Hinblick auf die Durchführung der Richtlinie keine so gute Wirksamkeit erzielt, wie es beabsichtigt war.

44

Laut der Richtlinie sind die MS verpflichtet sicherzustellen, dass die PSC Dienstleistungserbringer in die Lage versetzen, alle für eine Genehmigung durch die zuständigen Behörden erforderlichen Verfahren und Formalitäten auf elektronischem Wege bei einem PSC abzuschließen. Sie sollten auch potenzielle Lieferanten und Nutzer informieren. Die MS sollten die Informationen und Dienstleistungen „aus der Ferne und elektronisch“²⁷ zur Verfügung stellen und werden darin bestärkt, sie auch in anderen EU-Sprachen bereitzustellen.

45

Die Einrichtung von PSC hat sich als schwierige Aufgabe erwiesen, und die MS verfügen bei der Wahl eines entsprechenden Ansatzes über einen erheblichen Gestaltungsspielraum, was dazu führt, dass die PSC auf unterschiedliche Weise in die Verwaltungsstrukturen der MS integriert sind.

Verzögerungen bei der Schaffung von Einheitlichen Ansprechpartnern sowie unterschiedliche Qualität in den verschiedenen MS

46

Nach Ablauf der Frist für die Umsetzung der Richtlinie (28. Dezember 2009) verfügten viele MS immer noch nicht über einen funktionierenden PSC. Zur Unterstützung der MS schuf die Kommission zusätzlich zu der allgemeinen für die Durchführung der Dienstleistungsrichtlinie zuständigen Sachverständigengruppe zwei weitere Sachverständigengruppen. Die EUGO-Sachverständigengruppe beschäftigt sich mit PSC im Allgemeinen und ist nach dem Netzwerk von PSC benannt, das auch für die Schaffung einer gemeinsamen Marke in ganz Europa herangezogen wird (siehe **Abbildung 1**). Die Sachverständigengruppe E-Verfahren konzentriert sich auf eher technische Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Ermöglichung der Online-Abwicklung von Verwaltungsverfahren für Dienstleistungsanbieter.

Das EU-weite Logo zur Kennzeichnung von PSC-Websites



47

PSC werden im Binnenmarktanzeiger der Kommission berücksichtigt und wurden in einer Reihe von Studien der Kommission und mehrerer anderer externer Organisationen thematisiert²⁸. Aus diesen Analysen ist hervorgegangen, dass die Anstrengungen der Verwaltungsbehörden der MS zur Einrichtung der PSC unterschiedlich waren und dementsprechend auch die Qualität der PSC unterschiedlich ausfiel. Es gibt Schwächen im Hinblick auf die für die Erfüllung der Verwaltungsanforderungen zur Verfügung stehenden Sprachen, die Nutzerfreundlichkeit, die Akzeptanz von elektronischen Signaturen und darauf, inwieweit sie tatsächlich als Portale für elektronische Behördendienste funktionieren. Die Förderung und „Auffindbarkeit“ von PSC ist unterschiedlich, da nicht alle PSC das von der Kommission geschaffene EUGO-Logo verwenden.

48

Um die PSC besser auf die Bedürfnisse von Unternehmen auszurichten, entwickelte die Kommission nach einer Ankündigung im Dienstleistungspaket 2012²⁹ eine Charta für die Einheitlichen Ansprechpartner (PSC-Charta), die als Orientierungshilfe für Länder dienen soll, die wollen, dass ihre PSC über die vorgeschriebenen Anforderungen hinausgehen. Durch die PSC-Charta soll die Entwicklung von PSC der zweiten Generation gefördert werden.

- 28 – *Services Directive implementation survey – The Chambers' perspective on the Points of Single Contact, Eurochambres, Policy Survey, 7th edition, January 2011* (Erhebung zur Durchführung der Richtlinie – Die Perspektive der Kammern zu den Einheitlichen Ansprechpartnern, Eurochambres, politische Erhebung, 7. Auflage, Januar 2011)
- *Are the points of Single Contact truly making things easier for European companies? (Sind die Einheitlichen Ansprechpartner tatsächlich eine Erleichterung für europäische Unternehmen?) – Services Directive Implementation Report* (Durchführungsbericht zur Dienstleistungsrichtlinie), BusinessEurope, November 2011
- *The functioning and usability of the Points of Single Contact under the Services Directive – State of Play and Way Forward Final Report by Deloitte and tech4i2 for European Commission* (Die Funktionsweise und Benutzerfreundlichkeit der Einheitlichen Ansprechpartner im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie – Die derzeitige Situation und die Zukunftsaussichten, Abschlussbericht von Deloitte und tech4i2 für die Europäische Kommission), Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen, GD MARKT/2010/22/E (SMART 2007/035, LOT 4), 21.1.2012.
- J. Montesgudo, A. Rutkowski, D. Lorenzani, *Part 2: Assessing the economic impact of setting up Points of Single Contact: an approximation based on the Doing Business*, in: *The economic impact of the Services Directive: a first assessment following implementation* (Bewertung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Einrichtung der Einheitlichen Ansprechpartner: eine Annäherung an die Geschäftstätigkeit. In: Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie: eine erste Bewertung nach ihrer Durchführung) *Economic Papers No 456*, June 2012.

29 COM(2012) 261 final, S. 12.

49

Die PSC-Charta liefert für diejenigen MS, die den Willen und den Ehrgeiz haben, ihre PSC weiterzuentwickeln, eine Orientierungshilfe und ermöglicht es ihnen, sich in eine ähnliche Richtung zu entwickeln. Die Charta kann als Rahmen für Diskussionen darüber dienen, wie sie am besten umgesetzt werden kann, sowie für den Austausch von bewährten Verfahren.

50

Die Entwicklung der Charta durch die Kommission ist eine positive Maßnahme zur Überwindung der begrenzten Zahl an rechtlichen Verpflichtungen, die für die PSC bestehen, für Unternehmen und Privatpersonen, die deutlich mehr erwarten.

51

Eine Prüfung der PSC mithilfe der PSC-Charta zeigt den MS auf, aufgrund welcher Kriterien ihre PSC beurteilt werden. Einerseits hilft die Aufnahme freiwilliger Kriterien ehrgeizigen MS dabei, eine unabhängige Beurteilung ihres aktuellen Stands zu erhalten. Andererseits werden MS, die im Hinblick auf ihre PSC weniger ehrgeizig sind, dazu ermutigt, ihre PSC in Übereinstimmung mit der Charta weiterzuentwickeln.

52

In einer von der Kommission in Auftrag gegebenen Studie³⁰, die 2015 veröffentlicht wurde, heißt es, dass die Leistung der PSC mittelmäßig sei und ein erheblicher Verbesserungsbedarf bestehe; die Studie enthielt auch eine detaillierte Liste mit spezifischen Empfehlungen.

Einheitliche Ansprechpartner sind schwer zu finden, geringer Bekanntheitsgrad bei den Unternehmen

53

Damit die PSC zur Förderung des grenzüberschreitenden Handels und der Bereitstellung von Dienstleistungen beitragen können, sollten die Unternehmen wissen, welche Informationen und Dienstleistungen die PSC bieten. Ein guter Online-Zugang würde es ermöglichen, dass Unternehmen, die nach Informationen oder Unterstützung suchen, an die PSC verwiesen werden.

30 *The Performance of the Points of Single Contact. An Assessment against the PSC Charter* (Die Leistung der Einheitlichen Ansprechpartner. Eine Beurteilung vor dem Hintergrund der PSC-Charta), Studie erstellt im Auftrag der Europäischen Kommission, GD Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU, 2015.

54

Viele vom Hof konsultierte Organisationen berichteten jedoch, dass der Bekanntheitsgrad der PSC bei den Unternehmen weiterhin gering sei. Sowohl Behörden der MS als auch Unternehmensverbände gaben an, dass die Kommission stärker für PSC werben sollte.

55

Die Kommission gibt an, die Gründe für ihre geringe Förderung von PSC seien fehlende Ressourcen³¹. Angaben der Kommission zufolge würden gezielte Online-Fördermaßnahmen die beste Wirkung haben, jedoch würde eine aktivere Rolle von Unternehmensorganisationen bei der Werbung für PSC bei ihren Mitgliedern den Bekanntheitsgrad von PSC steigern.

Wenig Verwaltungszusammenarbeit in Fragen der Dienstleistungsrichtlinie

56

Die Möglichkeit grenzüberschreitender Lieferungen hat zur Folge, dass Behörden bei der Prüfung von Lieferanten aus einem anderen MS vor einer zusätzlichen Herausforderung stehen. In der Richtlinie sind Möglichkeiten vorgesehen, wie dies über Verwaltungszusammenarbeit bewerkstelligt werden kann, die elektronisch über das IMI erfolgt (siehe **Kasten 1**). Dies geschieht in Form einer gegenseitigen Amtshilfe, in deren Rahmen ein MS einen anderen MS um Informationen ersuchen kann, etwa zu Genehmigungen und zur Einhaltung von Handelsnormen oder zur Durchführung von Prüfungen, Inspektionen und Untersuchungen.

31 Zum Beispiel in SWD(2012) 148 final vom 8. Juni 2012, *Commission Staff Working Document: Detailed information on the implementation of Directive 2006/123/EC on services in the internal market* (Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen: Genauer Informationen zur Durchführung der Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt), S. 20.

Kasten 1

Das Binnenmarktinformationssystem (IMI)

In der Richtlinie ist vorgeschrieben, dass die Kommission ein elektronisches System für den Austausch von Informationen auf dem Gebiet der Verwaltungszusammenarbeit zwischen den MS einrichten muss, wobei sie bestehende Informationssysteme zu berücksichtigen hat. In der Entscheidung der Kommission 2009/739/EG³² heißt es, dass das Binnenmarktinformationssystem (IMI) zu diesem Zweck genutzt werden soll. Das IMI wurde bereits im Februar 2008 zur Unterstützung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen eingerichtet³³. Seit Dezember 2009 ist das IMI ein Instrument für den Informationsaustausch auf dem Gebiet der Dienstleistungen. Die Zahl der Gebiete, auf denen das IMI zum Einsatz kommt, hat sich seitdem auf acht erweitert: Berufsqualifikationen; Dienstleistungen; Entsendung von Arbeitnehmern; grenzüberschreitender Straßentransport von Euro-Bargeld; SOLVIT; Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung; E-Commerce (Pilotprojekt); Fahrerlaubnisse für Triebfahrzeugführer (Pilotprojekt).

32 ABl. L 263 vom 7.10.2009, S. 32.

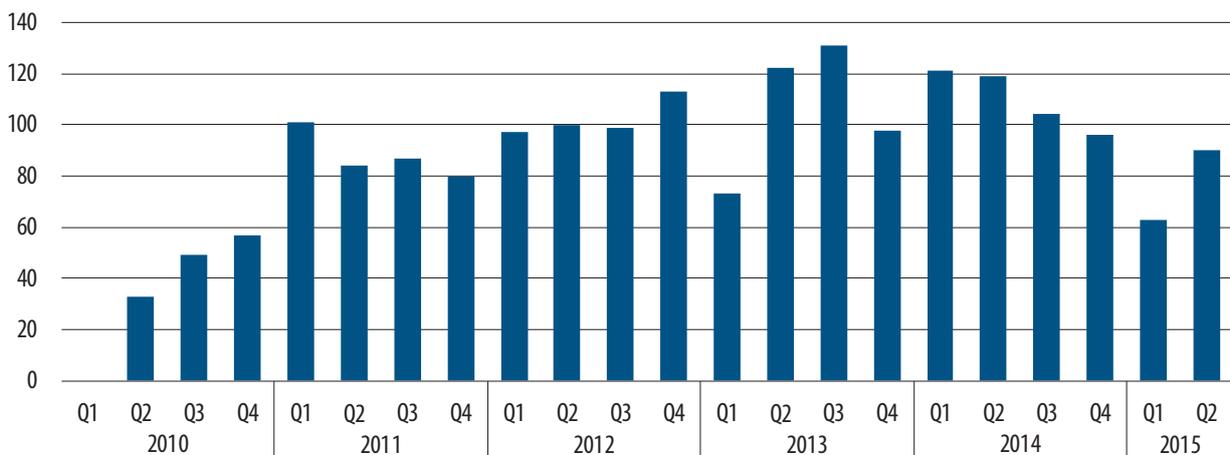
33 Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (ABl. L 255 vom 30.9.2005, S. 22).

57

Die Zahl der mit der Richtlinie verbundenen Anfragen (siehe **Abbildung 2**) ist abhängig von Faktoren wie der Zahl der Dienstleistungsanbieter, die grenzüberschreitend tätig werden, den einschlägigen Rechtsvorschriften in dem Gastland, dass die zuständigen Behörden das IMI kennen und daran angeschlossen sind, sowie der Notwendigkeit, die zuständigen Behörden in einem anderen MS zu kontaktieren. Die Interpretation der Zahl der über das IMI getätigten Anfragen ist daher schwierig, aber die Kommission gestand ein, dass das IMI im Zusammenhang mit der Richtlinie im Vergleich zur Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen eher wenig verwendet wird. Um die Nutzung des IMI im Zusammenhang mit der Richtlinie zu fördern, hat die Kommission Konferenzen und Schulungen organisiert.

Abbildung 2

Gesamte IMI-Anfragen im Zusammenhang mit der Dienstleistungsrichtlinie pro Quartal



Quellen: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/internal_market_information_system/index_en.htm.
http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/statistics/index_de.htm.

58

Das IMI wird außerdem auch als Kommunikationsinstrument für den Vorwarnungsmechanismus der Richtlinie verwendet, in dessen Rahmen Behörden in anderen Ländern vor einem speziellen Dienstleistungserbringer aus Gesundheits-, Sicherheits- oder Umweltschutzgründen gewarnt werden sollten. Die Behörden in den besuchten MS verwenden den Vorwarnungsmechanismus jedoch selten und erklärten, dass die entsprechende Funktion im IMI überflüssig sei. Insgesamt wurden nur drei Vorwarnungen übermittelt, von denen eine falsch war und zurückgezogen wurde.

59

Über das IMI werden die in der Richtlinie vorgeschriebenen Mitteilungen über neue nationale Anforderungen hinsichtlich der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen und der Niederlassungsfreiheit ausgetauscht. Im September 2013 wurde ein Mitteilungsmodul im Rahmen des IMI ins Leben gerufen, um Mitteilungen über E-Mails zu ersetzen. Mitteilungen, die über das IMI übermittelt werden, gehen bei der Kommission und den nationalen IMI-Koordinatoren in den MS ein, mit dem Ziel, dass sie der gegenseitigen Begutachtung durch die anderen MS unterzogen werden sollten.

60

Die Verwaltungsbehörden in den besuchten MS sahen das Mitteilungsverfahren nicht als nützlich an. Zu den Kritikpunkten gehörten der damit verbundene Arbeitsaufwand aufseiten der Behörden der MS sowie die mangelnde Klarheit der erhaltenen Mitteilungen.

61

Insgesamt wurden 310 Mitteilungen³⁴ über das IMI übermittelt, seitdem das System zu diesem Zweck eingesetzt wird. Obwohl die Übermittlung der Mitteilungen eine rechtliche Verpflichtung ist, haben von den 31 MS der EU und des EWR, die an das IMI angeschlossen sind, sieben noch nie eine Mitteilung übermittelt. Bei den restlichen 24 MS reichte die Zahl der Mitteilungen über einen Zeitraum von 20 Monaten von 1 bis 73.

62

Die Unterrichtung über neue Anforderungen ist eine Verpflichtung, die die Richtlinie mit der Richtlinie 98/34/EG³⁵ gemeinsam hat, wonach die MS die Kommission im Entwurfsstadium über ihre technischen Vorschriften in Bezug auf Produkte und Dienste der Informationsgesellschaft informieren müssen. Die Richtlinie enthält jedoch weder die dreimonatige Stillhaltefrist³⁶, die gemäß Richtlinie 98/34/EG für Unterrichtungen gilt, bevor sie angenommen werden, noch eine öffentliche Konsultation in Bezug auf Unterrichtungen. Die Veröffentlichung von Mitteilungen im Rahmen der Richtlinie auf einer öffentlichen Website wird laut Aussage von Kommissionsmitarbeitern erwogen. Mehrere Ansprechpartner in den MS gaben an, dass sie ein ähnliches Stillhalteverfahren begrüßen würden.

63

Insgesamt wird das IMI im Zusammenhang mit der Richtlinie in moderatem bis geringem Umfang genutzt: Es werden Informationsanfragen übermittelt, ebenso wie Mitteilungen, aber Vorwarnungen und Amtshilfe bei Ausnahmen im Einzelfall³⁷ sind selten.

- 34 Zahlen bis zum 1. Juni 2015, vorgelegt von der Kommission.
- 35 Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften (ABl. L 204 vom 21.7.1998, S. 37).
- 36 Die Verabschiedung von nationalen Rechtsvorschriften wird bis zum Ende der Stillhaltefrist verschoben.
- 37 Artikel 18 der Richtlinie: Die Mitgliedstaaten können abweichend von Artikel 16 ausnahmsweise hinsichtlich eines in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringers Maßnahmen ergreifen, die sich auf die Sicherheit der Dienstleistungen beziehen.

Bemerkungen

64

Angesichts der Tatsache, dass die MS gemäß der Richtlinie verpflichtet sind, neue Anforderungen zu melden, bietet sich die Nutzung des IMI zu diesem Zweck an. Das IMI bietet als Kommunikationsplattform die benötigte Funktionalität. Die Erweiterung des IMI um eine Stillhaltefrist und eine öffentlich zugängliche Website, die die gemeldeten Anforderungen enthielte, würde es den Beteiligten ermöglichen, besseren Zugang zu den Meldungen zu erhalten und die neuen Anforderungen zu prüfen.

Verbraucher haben weiterhin Probleme beim Zugang zum Binnenmarkt für Dienstleistungen

65

In Artikel 20 der Richtlinie heißt es, dass die MS sicherstellen sollten, dass dem Dienstleistungsempfänger (einschließlich Verbrauchern) keine diskriminierenden Anforderungen auferlegt werden, die auf dessen Staatsangehörigkeit oder Wohnsitz beruhen, und dass auch der Zugang zu einer Dienstleistung nicht eingeschränkt wird. Typische Beispiele für solche Einschränkungen wären etwa ein multinationaler Online-Händler, der es einem Kunden nicht erlaubt, direkt über eine Website einzukaufen, sondern diesen Kunden an einen Onlineshop in seinem eigenen Land weiterleitet, wo die Preise und Bedingungen möglicherweise anders sind. Ein anderer Fall einer Nichteinhaltung wäre etwa gegeben, wenn ein Händler sich weigert, ein Produkt an einen Kunden in einem anderen Land zu liefern, ohne dies zu begründen. Laut der Richtlinie ist es erlaubt, „Unterschiede bei den Zugangsbedingungen vorzusehen, die unmittelbar durch objektive Kriterien gerechtfertigt sind“.

66

Die Kommission und die MS müssen ein Netzwerk der europäischen Verbraucherzentren (ECC-Net) errichten, um Dienstleistungsempfänger, die Probleme mit Händlern in anderen Ländern haben, zu informieren und ihnen zu helfen. Die Zentren dieses Netzwerks, das die MS der EU, Norwegen und Island umfasst, werden gemeinsam aus dem EU-Haushalt sowie mit nationalen Mitteln finanziert. In jedem MS gibt es ein Zentrum, das auf die Anfragen der Verbraucher antwortet und sie in Bezug auf Rechtsbehelfsverfahren beraten sollte, gegebenenfalls mit Hilfe von Kontakten zu Zentren des ECC-Net in anderen Ländern.

67

Das Netzwerk veröffentlichte einen Bericht, in dem die zwischen Januar 2010 und Dezember 2012 eingegangenen Verbraucherbeschwerden analysiert wurden. In diesem Zeitraum gingen beim Netzwerk 222 Beschwerden im Zusammenhang mit Artikel 20 ein. Aufgrund seiner Besuche bei europäischen Verbraucherzentren und anderen Gremien in sieben MS kam der Hof zu der Auffassung, dass diese Zahl nicht das volle Ausmaß des Problems widerspiegelt, da die europäischen Verbraucherzentren/MS der Ansicht sind, dass die Verbraucher in Bezug auf ihre Rechte schlecht informiert sind, insbesondere was ihre Rechte auf der Grundlage der Richtlinie anbelangt. Darüber hinaus wird in Fällen, in denen Verbraucher sich über einen möglichen Verstoß im Klaren sind, der Aufwand, um Beschwerde einzureichen, oft nicht als lohnend angesehen, entweder im Vergleich zum Wert der betreffenden Dienstleistung oder weil eine rasche Lösung notwendig ist.

Bemerkungen

68

Hinsichtlich der Anwendung diskriminierender Anforderungen wurden zwei Berichte veröffentlicht: „Studie über Geschäftspraktiken mit Anwendung verschiedener Zugangsbedingungen auf der Grundlage der Staatsangehörigkeit oder des Wohnortes der Dienstleistungsempfänger“³⁸ und *Online cross-border mystery shopping – State of the e-Union* (Grenzüberschreitende Online-Testkäufe – Lage der E-Union), erstellt vom Netzwerk der europäischen Verbraucherzentren (ECC-Net)³⁹.

69

Im ersten Bericht sollte ermittelt werden, ob Verbraucher aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit oder ihres Wohnortes unterschiedlich behandelt werden. Die Studie deckt vier Branchen ab: Autovermietung, digitale Downloads, Onlineverkauf von Elektronikgeräten und Tourismus. Es wurde der Schluss gezogen, dass Anzeichenbeweise einer systematischen Unterscheidung aufgrund des Wohnsitzes des Kunden für die vier untersuchten Branchen vorliegen, jedoch nicht aufgrund der Staatsangehörigkeit. Es wurde insbesondere eine Unterscheidung in Bezug auf die online bereitgestellten Dienstleistungen ermittelt, bei denen entweder eine automatische, anschriftbasierte Weiterleitung stattfand oder parallele, länderbasierte Websites vorhanden waren.

70

Aus der Studie geht hervor, dass es sowohl rechtliche als auch regulatorische sowie geschäftsbezogene Ursachen für solche Unterscheidungen geben könnten. Beispiele für rechtliche und regulatorische Ursachen für Unterscheidungen könnten der Finanzaufwand, Befolgungskosten und Unterschiede in den Rechtsvorschriften der MS sein, während geschäftsbezogene Ursachen Transport- und Lieferkosten, Marketingkosten und die Unternehmensstruktur, einschließlich des Franchisings, sein könnten.

71

Im Rahmen des zweiten Berichts sollten die Hemmnisse für den grenzüberschreitenden Online-Einkauf ermittelt werden. Mithilfe der 17 EU-Mitglieder von ECC-Net wurden 305 grenzüberschreitende Online-Testkäufe für zehn relevante Produktkategorien getätigt⁴⁰. Insgesamt berichteten die europäischen Verbraucherzentren, dass es bei 173 von 305 Fällen (56 %) Probleme⁴¹ in Bezug auf die Vertragsbedingungen und Kundenrechte gab, was zeige, dass Verbraucher bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen weiterhin mit Hemmnissen konfrontiert sind.

38 Veröffentlicht am 7. Dezember 2009.

39 Veröffentlicht im September 2011.

40 Zu den Artikeln gehörten Kleidung, Sportartikel, Haushaltsartikel, Bücher, Musik-DVDs, Video- oder Computerspiele, Software, Elektronikgeräte und Körperpflegeprodukte.

41 Zum Beispiel Schwierigkeiten, genug Online-Händler zu finden, die bereit waren, grenzüberschreitend zu verkaufen, der Anteil der korrekten Lieferungen, die Rücknahme von Angeboten einer kostenlosen Lieferung und unterschiedliche Beträge, mit denen Kreditkarten belastet wurden, die dann mit MwSt.-Sätzen, Zollabfertigungen und Währungsproblemen begründet wurden. Viele Händler legten keine ausreichenden Informationen über die Rechte der Kunden zur Rücksendung von Waren vor.

Dienstleistungserbringer diskriminieren weiterhin auf unfaire Weise

72

Auch wenn gemäß Artikel 20 Absatz 2 der Richtlinie eine unterschiedliche Behandlung „unmittelbar durch objektive Kriterien gerechtfertigt“ werden soll, bietet Erwägungsgrund 95 ein Schlupfloch, da es dort heißt, dass keine Diskriminierung vorliegt, wenn „unterschiedliche Preise oder Bedingungen festgelegt werden, die durch objektive Gründe gerechtfertigt sind, die von Land zu Land unterschiedlich sein können, wie beispielsweise entfernungsabhängige Zusatzkosten, technische Merkmale der Erbringung der Dienstleistung, unterschiedliche Marktbedingungen wie saisonbedingte stärkere oder geringere Nachfrage, unterschiedliche Ferienzeiten in den Mitgliedstaaten, unterschiedliche Preisgestaltung der Wettbewerber oder zusätzliche Risiken, die damit verbunden sind, dass sich die rechtlichen Rahmenbedingungen von denen des Niederlassungsmitgliedstaates unterscheiden“.

73

Das hat zu ungerechtfertigter Diskriminierung geführt, wie etwa in den Beispielen in **Kasten 2**.

Kasten 2

Diskriminierende Praktiken gegenüber Verbrauchern

Bei der Online-Buchung eines Urlaubspakets bei einem Freizeitpark in Frankreich wählte eine bulgarische Verbraucherin aus Versehen das Vereinigte Königreich als ihren Wohnsitz aus. Sie bemerkte bald darauf ihren Irrtum und wählte stattdessen Bulgarien aus. Die Verbraucherin erfuhr, dass es einen Preisunterschied von fast 40 % gab und sie 500 Euro mehr als britische Verbraucher zahlen sollte.

Während seines Urlaubs in einem österreichischen Skigebiet entdeckte ein deutscher Verbraucher, dass der Kaufpreis für Fahrkarten für Skilifte für Touristen viel höher war als für österreichische Anwohner.

Quelle: Enhanced Consumer Protection – the Services Directive 2006/123/EC. Analysis of Article 20.2 and Article 21 related consumer complaints reported to ECC-Net between 2010 and 2012 (Ein besserer Verbraucherschutz – die Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG. Analyse von Verbraucherbeschwerden im Zusammenhang mit Artikel 20 Absatz 2 und Artikel 21, die zwischen 2010 und 2012 bei ECC-Net eingingen), S. 20-21.

74

Im Bericht von ECC-Net sind eine Reihe von ähnlichen Beispielen einer derartigen diskriminierenden Behandlung aufgelistet, die öfter auf dem Wohnsitz als auf der Staatsangehörigkeit basiert und oft indirekt aufgrund des Landes, in dem die Kreditkarte ausgestellt wurde, oder des Lieferortes angewandt wird.

75

Artikel 20 Absatz 2 hat sich außerdem als Grund für Besorgnis und Unsicherheit für Unternehmen erwiesen, die nicht verstehen, welche Verpflichtungen ihnen möglicherweise obliegen, wenn sie über weite Entfernungen an Kunden in anderen Ländern liefern. Laut Einzelhandelsvertretern in den MS konnten durch die bisher herausgegebenen Leitlinien⁴² kein Vertrauen und keine Sicherheit darüber hergestellt werden, wann Unternehmen grenzüberschreitend liefern müssen.

Lösung der Probleme

76

Die Kommission hat zur Lösung der bedeutendsten Problemarten im Zusammenhang mit Dienstleistungsanbietern einen thematischen Ansatz gewählt. Sie nutzt das Netzwerk für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz (CPC), um „Sweeps“ durchzuführen, die EU-weite Untersuchungen von Websites in bestimmten Online-Sektoren umfassen. Gleichzeitig werden koordinierte Prüfungen durchgeführt, um Verstöße gegen das Verbraucherschutzrecht zu ermitteln und anschließend die Durchsetzung dieses Rechts sicherzustellen. Nach solchen Untersuchungen sollten die zuständigen nationalen Behörden angemessene Durchsetzungsmaßnahmen einleiten, Unternehmen in Bezug auf mutmaßliche Unregelmäßigkeiten kontaktieren und sie ersuchen, Abhilfemaßnahmen zu ergreifen, da ansonsten rechtliche Schritte gegen sie eingeleitet werden. Es wurden Sweeps in den folgenden Bereichen durchgeführt: Fluggesellschaften, Mobiltelefoninhalte, Elektronikgeräte, Online-Ticketverkäufe, Verbraucherkredite, digitale Inhalte und Online-Reisebuchungen.

77

Laut einer im Jahr 2012 durchgeführten externen Bewertung⁴³ war die daraus resultierende Durchsetzungsrate für alle Sektoren hoch, obwohl die Wirkung der Sweeps durch eine bessere Öffentlichkeitsarbeit und Folgemaßnahmen zur Sicherstellung einer kontinuierlichen Einhaltung der Vorschriften noch gesteigert werden könnte. Leider wurden die Anforderungen der Richtlinie bei den Bewertungen dieser Maßnahmen nicht spezifisch berücksichtigt, da die Rechtsvorschriften über Zusammenarbeit im Verbraucherschutz laut Angaben der Kommission vor dem Inkrafttreten der Richtlinie erlassen worden waren. In der externen Bewertung wurde empfohlen, den Umfang der „Sweeps“ zu erweitern, jedoch wurde eine Berücksichtigung der Richtlinie abgelehnt, obwohl eingestanden wurde, dass die Richtlinie für Dienstleistungsempfänger die Wahrung bestimmter Rechte sicherstelle, wie etwa die Nichtdiskriminierung, Informationsrechte, eine Berufshaftpflichtversicherung und kommerzielle Kommunikation. Die grenzüberschreitende Bedeutung und die Kriterien der Kohärenz seien in diesem Zusammenhang von Bedeutung. Aus der Bewertung ging jedoch auch hervor, dass der Schwerpunkt der Dienstleistungsrichtlinie sehr stark auf den Verpflichtungen der MS liege statt auf einzelnen Dienstleistungserbringern und dass die Richtlinie auch Aspekte des Firmenkundengeschäfts enthalte (d. h., das Konzept der Dienstleistungsempfänger ist nicht auf Verbraucher beschränkt), die mit dem Verbraucherschwerpunkt der CPC-Ziele nicht übereinstimmen. Diese Ansicht widerspricht jedoch den im Bericht von ECC-Net vorgestellten Belegen, welche die erheblichen Auswirkungen der mangelnden Einhaltung der Richtlinie auf Verbraucher unterstreichen.

42 SWD(2012) 146 final vom 8. Juni 2012, *Commission Staff Working Document – With a view to establishing guidance on the application of Article 20(2) of Directive 2006/123/EC on services in the internal market ('the Services Directive')* (Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Zur Erstellung von Leitlinien zur Anwendung von Artikel 20 Absatz 2 der Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt (die „Dienstleistungsrichtlinie“)).

43 *(External) evaluation of the Consumer Protection Cooperation Regulation Final Report submitted by the Consumer Policy Evaluation Consortium (CPEC)* ((Externe) Bewertung der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz, Schlussbericht des Consumer Policy Evaluation Consortium), 17. Dezember 2012.

Durchsetzung

Die Kommission verwendet eine Reihe von Durchsetzungsinstrumenten

78

Die Einhaltung der Richtlinie ist sowohl aus rechtlicher als auch aus wirtschaftlicher Sicht wichtig. Bei Verstößen gegen das EU-Recht werden rasche und effiziente Lösungen sowohl für Dienstleistungserbringer als auch -empfänger benötigt.

79

Die Kommission kann gegen einen Mitgliedstaat, der es versäumt hat, eine vertragliche Verpflichtung zu erfüllen, ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten. Die Kommission hat außerdem als Vorstufe zu Vertragsverletzungsverfahren den allgemeinen Mechanismus EU-Pilot eingerichtet sowie das alternative Problemlösungsinstrument SOLVIT, das speziell für Fragen des Binnenmarkts konzipiert wurde. Darüber hinaus kann die Kommission wichtige Fragen auf politischer Ebene angehen, indem sie im Rahmen des Europäischen Semesters länderspezifische Empfehlungen ausspricht.

SOLVIT kommt im Zusammenhang mit der Dienstleistungsrichtlinie selten zum Einsatz

80

SOLVIT ist ein kostenloser Dienst zwischen den MS, der von den nationalen Verwaltungsbehörden hauptsächlich online zur Verfügung gestellt wird. Er wurde 2001⁴⁴ geschaffen und 2013⁴⁵ modernisiert. SOLVIT bietet Lösungen für eine große Bandbreite an praktischen Situationen wie die Anerkennung von Berufsqualifikationen, Visa und Aufenthaltsrecht, Handel und Dienstleistungen (Unternehmen), Fahrzeuge und Führerscheine, Familienleistungen, Renten, Arbeit im Ausland, Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Krankenversicherung, Zugang zu Bildung, grenzüberschreitender Kapitalverkehr und grenzüberschreitende Zahlungen sowie Mehrwertsteuererstattung. Im Jahr 2013 gab die Kommission eine Broschüre mit Beispielen für praktische Lösungen für individuelle Probleme heraus, die mithilfe von SOLVIT-Zentren erreicht wurden.

81

Im Allgemeinen wird die Mehrzahl der Fälle durchschnittlich innerhalb von neun Wochen⁴⁶ erfolgreich gelöst (Zielvorgabe: zehn Wochen⁴⁷). Im System gingen rund 1400 Fälle pro Jahr ein, jedoch hat sich die Zahl im Jahr 2014 auf 2368 erhöht.

44 Empfehlung der Kommission vom 7. Dezember 2001 über Grundsätze zur Nutzung von „SOLVIT“, dem Problemlösungsnetz für den Binnenmarkt (ABl. L 331 vom 15.12.2001), S. 79.

45 Empfehlung der Kommission vom 17. September 2013 zu den Grundsätzen für SOLVIT, Brüssel (C(2013) 5869 final).

46 Empfehlung der Kommission vom 17. September 2013 zu den Grundsätzen für SOLVIT, S. 2.

47 http://ec.europa.eu/solvit/index_de.htm

SOLVIT-Lösungen**SOLVIT verhilft Touristen dazu, deutsche Jachten in Italien zu chartern**

Ein deutsches Unternehmen vercharterte vier Jachten unter deutscher Flagge an Touristen in Italien. Der Geschäftsinhaber wurde mit einer Strafe belegt, weil er seine kommerziellen Jachten nicht bei den örtlichen Hafenbehörden registriert hatte, so wie dies in den italienischen Vorschriften vorgesehen ist. Nach mehreren Registrierungsversuchen wurde dem Geschäftsinhaber fünf Monate später mitgeteilt, dass eine Registrierung nur möglich sei, wenn das Unternehmen in Italien ansässig sei. SOLVIT griff ein und stellte klar, dass diese Bedingung nicht dem EU-Recht entspricht und die Behörden die Registrierung bei der deutschen Handelskammer akzeptieren sollten. Daraufhin wurden die vier Jachten registriert und die Charterlizenzen ausgestellt.

Das Problem wurde innerhalb von neun Wochen gelöst.

SOLVIT gewährleistet faire Behandlung von Rafting-Unternehmen in Slowenien

Rafting-Unternehmen aus Ungarn und der Slowakei beschwerten sich darüber, dass ein kostengünstiger und ständiger Zugang zu einem bestimmten Fluss in Slowenien slowenischen Unternehmen vorbehalten sei. Ausländische Unternehmen mussten nicht nur mehr bezahlen, sondern auch täglich Tickets kaufen. Dank SOLVIT wurden diese diskriminierenden Regeln geändert, und ausländische Unternehmen können nun ihrer Tätigkeit auf slowenischen Flüssen auf der gleichen Grundlage wie die örtlichen Unternehmen nachgehen. Da Vorschriften geändert werden mussten, dauerte die Lösung dieses Falls länger als sonst für SOLVIT üblich.

Das Problem wurde innerhalb von zehn Monaten gelöst.

Quelle: Europäische Kommission, SOLVIT – Erfolgsgeschichten, 2013.

82

SOLVIT spielt jedoch im Zusammenhang mit der Richtlinie eine untergeordnete Rolle. Im Jahr 2014 bezogen sich nur 17 von insgesamt 2368 Fällen auf die Richtlinie (sechs im Jahr 2013, 16 in den Jahren 2012 und 2011).

83

SOLVIT verfügt nur über begrenzte personelle und technische Kapazitäten zur Handhabung von komplexen Geschäftsfällen⁴⁸. In großen Ländern wie Deutschland, Frankreich und dem Vereinigten Königreich sind SOLVIT-Zentren unterbesetzt⁴⁹, und die Zahl der Mitarbeiter mit juristischen Qualifikationen ist unzureichend⁵⁰. Die Kommission organisiert jedoch für Mitarbeiter von SOLVIT-Zentren regelmäßige Schulungen zu juristischen Fragen.

48 Nordic Innovation Report *Delivering a stronger Single Market* (Die Erzielung eines besseren Binnenmarktes), Juni 2012, S. 50.

49 Ebd.

50 Dr. M. Kaeding, F. Voskamp, *Better Implementation of EU Legislation is not just a question of taking Member States to Court* (Eine bessere Durchführung der EU-Rechtsvorschriften beruht nicht nur darauf, gegen Mitgliedstaaten eine Klage einzureichen), *Working paper* (2011/w/01 EIPA), S. 10.

Bemerkungen

84

Die meisten Fälle wurden von Privatpersonen eingereicht und nur ungefähr 20 Fälle von Unternehmen, da diese im Allgemeinen über andere Mittel verfügen, um Probleme im Zusammenhang mit der Ausübung ihrer Geschäftstätigkeit im Ausland zu lösen. In einer von der Kommission im Jahr 2011 durchgeführten Studie heißt es, dass Unternehmen es bevorzugen würden, formelle Instanzen anzurufen, um Lösungen zu finden.

85

Die im Rahmen von SOLVIT gefundenen Lösungen haben keinen rechtsetzenden Charakter, und die Öffentlichkeit wird nicht über die Fälle und darüber, wie sie gelöst werden, informiert, was für andere mögliche interessierte Parteien keine Hilfe ist. Darüber hinaus können für identische Probleme möglicherweise unterschiedliche Lösungen geliefert werden, z. B. durch unterschiedliche MS und regionale Behörden.

EU-Pilot – eine Vorstufe zu Vertragsverletzungsverfahren, die von den Mitgliedstaaten geschätzt wird

86

EU-Pilot ist ein vertraulicher Mechanismus zum Austausch von Informationen zwischen der Kommission und den MS. Er wurde im Jahr 2008 von der Kommission zusammen mit 15 freiwilligen MS⁵¹ eingerichtet und umfasste im Juli 2013 alle 28 MS. EU-Pilot wird als Möglichkeit genutzt, Probleme zu klären oder zu lösen, damit, wenn möglich, ein formelles Vertragsverletzungsverfahren gemäß Artikel 258 AEUV vermieden werden kann.

87

Die Kommission eröffnete im Jahr 2013 1502 EU-Pilot-Fälle in allen Gebieten und im Jahr 2014 1208 Fälle. Bis Anfang 2015 gab es 84 Fälle mit Bezug zur Richtlinie.

Die Lösung eines EU-Pilot-Falls mit Bezug zur Dienstleistungsrichtlinie dauert durchschnittlich knapp über 16 Monate

88

Die Kommission legt dem betreffenden MS mithilfe der EU-Pilot-Anwendung einzelne Fälle vor. Die mitgliedstaatlichen Behörden haben zehn Wochen Zeit, um zu antworten und eine Lösung vorzuschlagen.

51 Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland, Irland, Spanien, Italien, Litauen, Ungarn, Niederlande, Österreich, Portugal, Slowenien, Finnland, Schweden und Vereinigtes Königreich.

Bemerkungen

89

Die Kommission veröffentlicht die durchschnittlichen Reaktionszeiten der MS auf alle EU-Pilot-Schreiben, bei denen sie eine Frist von 70 Tagen setzt. Laut dem Binnenmarktanzeiger (07/14)⁵² wurde die Mehrzahl der Länder mit „grün“ beurteilt, d. h., die Frist wurde eingehalten. Die Tschechische Republik, Irland, Spanien, Italien, Lettland, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden und das Vereinigte Königreich wurden mit „gelb“ eingestuft, haben die Frist also nur geringfügig überschritten (mit einer durchschnittlichen Reaktionszeit von 71 bis 77 Tagen). Die durchschnittliche Reaktionszeit Frankreichs beträgt jedoch 93 Tage. Die Bearbeitungszeit der Kommission ist nicht im Binnenmarktanzeiger angegeben, laut dem Zweiten Evaluierungsbericht zum Projekt „EU-Pilot“⁵³ belief sich jedoch ihre durchschnittliche Bearbeitungszeit auf 102 Tage, obwohl die Kommission sich selbst eine Frist von 70 Tagen zur Bewertung der Antworten und zur Entscheidung über Folgemaßnahmen gesetzt hatte.

90

Bei den meisten EU-Pilot-Fällen mit Bezug zur Richtlinie waren mehrere Schriftwechsel und somit auch eine längere Zeit erforderlich. Die Durchschnittsdauer von Fällen mit Bezug zur Richtlinie betrug 16,6 Monate.

In einigen Fällen hat die Kommission zu lange gezögert, bevor sie gehandelt hat

91

Der Hof prüfte sechs EU-Pilot-Fälle mit Bezug zur Richtlinie. Innerhalb dieser Stichprobe dauerte das Verfahren in Fällen, die mithilfe von EU-Pilot gelöst worden sind, fünf bis acht Monate. Die komplexeren Fälle, die später zu Vertragsverletzungsverfahren wurden, erstreckten sich über eine Zeit von neun bis 30 Monaten.

92

Die MS antworteten rechtzeitig. **Kasten 4** enthält jedoch Beispiele für Verzögerungen beim EU-Pilot-Verfahren.

52 http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_en.htm#maincontentSec

53 SEC(2011) 1629/2 vom 21. Dezember 2011 „Zweiter Evaluierungsbericht zum Projekt „EU-Pilot““.

Kasten 4

Beispiele für Verzögerungen beim EU-Pilot-Verfahren

Im Falle eines Landes benötigte die Kommission nach der Bestimmung des Problems 16 Monate, um das Verwaltungsschreiben an einen Mitgliedstaat zu übermitteln, und weitere sechs Monate, um einen EU-Pilot-Fall auf den Weg zu bringen.

Im Falle eines anderen Mitgliedstaats benötigte die Kommission nach dem Eingang einer Beschwerde bis zur Einleitung eines EU-Pilot-Falls fast 20 Monate.

Ein EU-Pilot-Fall wurde 2012 eingeleitet und bisher noch nicht abgeschlossen, da noch eine Prüfung der ordnungsgemäßen Umsetzung der durchgeführten Gesetzesänderungen notwendig ist.

93

Informationen zu EU-Pilot-Fällen werden weder vor noch nach Abschluss der Fälle veröffentlicht. Das hat zur Folge, dass, auch wenn solche Verfahren in einem einzelnen Land Abhilfe schaffen, sie nicht anderen interessierten Parteien zugutekommen oder zur Schaffung einer gängigen Rechtspraxis der EU auf diesem Gebiet beitragen.

Die Kommission hat kaum Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet

94

Wenn die Kommission nach einer ersten Konsultation im Rahmen von EU-Pilot der Ansicht ist, dass EU-Vorschriften nicht ordnungsgemäß angewandt werden, kann sie gegen den betreffenden Mitgliedstaat ein Vertragsverletzungsverfahren eröffnen. Die Kommission hat die Befugnis, die Vertragsverletzung abzustellen, und zwar gegebenenfalls auch durch Verweisung des Falls an den Gerichtshof der Europäischen Union. Dies kann entweder auf der Grundlage einer Beschwerde erfolgen, die bei der Kommission eingeht⁵⁴, oder auf eigene Initiative der Kommission.

95

Der Fall kann gelöst werden, wenn der betreffende MS die notwendigen zusätzlichen Informationen vorlegt, die die Kommission davon überzeugen, dass tatsächlich keine Vertragsverletzung vorliegt, oder wenn der MS die Ansicht der Kommission akzeptiert und die Vertragsverletzung einstellt.

96

Die Kommission hat im Rahmen ihres Dienstleistungspakets 2012 eine „Nulltoleranzpolitik“ verkündet. Sie vertrat jedoch die Position, dass nur eine begrenzte Teilmenge an Anforderungen dieser „Nulltoleranzpolitik“ unterliegen würde (siehe **Kasten 5**).

54 Alle Beschwerden zu allen Themen, einschließlich der Beschwerden, die zu EU-Pilot-Fällen und/oder Vertragsverletzungsverfahren führen, werden im CHAP (*Complaints and Enquiries Registration System*, System zur Registrierung von Beschwerden und Anfragen) registriert. Im Rahmen des CHAP können Beschwerden, je nachdem, ob sie sich auf Artikel 56 (Dienstleistungsfreiheit) oder Artikel 49 (Niederlassungsfreiheit) des AEUV beziehen, bestimmten Bereichen zugeordnet werden.

„Nulltoleranz“ in Bezug auf Nichteinhaltung

Die Kommission hat sich entschieden, ihre „Nulltoleranzpolitik“ in Bezug auf Nichteinhaltung nur im Hinblick auf die folgenden Verpflichtungen durchzusetzen, die in der Dienstleistungsrichtlinie enthalten sind:

Die Richtlinie untersagt eine Reihe diskriminierender und besonders belastender Anforderungen, die in Artikel 14 aufgeführt sind.

Die Richtlinie enthält besondere Verpflichtungen zur Vereinfachung von Genehmigungsverfahren:

- 1) stillschweigende Zustimmung, d. h., das Schweigen der Verwaltung bedeutet Zustimmung, was in Artikel 13 Absatz 4 festgelegt ist, und
- 2) landesweite Gültigkeit von Genehmigungen, was in Artikel 10 Absatz 4 festgelegt ist.

Gemäß Artikel 24 der Richtlinie ist das absolute Verbot der kommerziellen Kommunikation für reglementierte Berufe untersagt.

Niederlassungsanforderungen machen die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen unmöglich. Sie gehören zu den restriktivsten Anforderungen, auf die in Artikel 16 Absatz 2 der Dienstleistungsrichtlinie Bezug genommen wird (Klausel über die Dienstleistungsfreiheit), wo es heißt, dass die Mitgliedstaaten Dienstleistungserbringer nicht diesen Anforderungen unterwerfen dürfen.

Quelle: COM(2012) 261 final „Eine Partnerschaft für neues Wachstum im Dienstleistungssektor 2012-2015“, S. 4.

97

Diese Politik ist nur auf die restriktivsten Anforderungen ausgerichtet, auf die die Richtlinie Anwendung findet. Die Politik ist nicht auf andere ermittelte Hemmnisse und Hindernisse ausgerichtet, bei denen das von den MS geltend gemachte Argument der Verhältnismäßigkeit bewertet und möglicherweise angefochten werden muss. Die Kommission vertritt den Standpunkt, dass sie sich zu diesen spezifischen Fällen nicht äußern kann, da diese nur vom Gerichtshof der Europäischen Union entschieden werden können. Die Kommission ist jedoch sehr zurückhaltend bei der Weiterleitung von Fällen, wenn sie nicht absolut sicher ist, ob das Urteil einen Verstoß gegen die Rechtsvorschriften bestätigen würde.

98

Für einige Fälle hat die Kommission in Präsentationen bei Sitzungen von Sachverständigengruppen Orientierungshilfen zu neuen Anforderungen auf der Grundlage von IMI-Mitteilungen über Legislativmaßnahmen geliefert. Die „Nulltoleranzpolitik“ findet jedoch keine Anwendung auf Anforderungen seitens der MS, die die Kommission als ungerechtfertigt ansieht.

99

Seit der Einführung der Richtlinie hat es nur neun Vertragsverletzungsverfahren aufgrund von nationalen Rechtsvorschriften gegeben, die nicht im Einklang mit der Richtlinie standen. Dies ist im Vergleich zu der Zahl der Probleme, die während der gegenseitigen Evaluierung, der Kohärenztests und des Durchführungsberichts (Dienstleistungspaket) gemeldet wurden, eine geringe Zahl, die nicht mit der angekündigten „Nulltoleranzpolitik“ der Kommission übereinstimmt.

55 Zum 1. April 2015.

Vertragsverletzungsverfahren sind zu lang

100

Aus von der Kommission bereitgestellten Daten geht hervor, dass die 18 zum 1. Oktober 2014 anhängigen Verfahren im Zusammenhang mit der Richtlinie durchschnittlich 19,6 Monate dauerten. Damit wurde das von der Kommission gesetzte Ziel von 18 Monaten für den Abschluss solcher Vertragsverletzungsverfahren bereits überschritten. Ende 2015 – rund 15 Monate später – waren elf dieser Verfahren immer noch anhängig. Informationen über die Länge abgeschlossener Vertragsverletzungsverfahren im Zusammenhang mit der Dienstleistungsrichtlinie werden von der Kommission nicht systematisch zusammengestellt und veröffentlicht.

101

Zusätzlich zu den 20 Fällen wegen verzögerter Umsetzung (siehe Ziffer 19) und den neun Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichteinhaltung der Richtlinie (siehe Ziffer 99) gab es 55 Fälle⁵⁵ wegen fehlerhafter Anwendung oder Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie sowie 20 ähnliche Fälle von Vertragsverletzungen bezüglich der Artikel 49 (Niederlassungsfreiheit) oder 56 (freier Dienstleistungsverkehr) des AEUV. Es handelt sich dabei um Fälle, bei denen die Richtlinie korrekt in nationales Recht umgesetzt worden war, die Rechtsvorschriften jedoch fehlerhaft umgesetzt oder angewandt wurden.

Einzelne Beschwerden mit Bezug zu Dienstleistungen werden regelmäßig nachverfolgt, es gibt jedoch lange Inaktivitätsphasen während der Vertragsverletzungsverfahren

102

Es wurden zehn Vertragsverletzungsfälle vom Hof untersucht, die entweder aus Hindernissen hervorgingen, die während der Besuche bei der Kommission und den MS deutlich wurden, oder bei denen das Verfahren besonders lange dauerte.

103

Im System der Kommission zur Registrierung von Beschwerden und Anfragen (CHAP) erfasste Fälle wurden regelmäßig nachverfolgt. Diejenigen Fälle mit Bezug zur Richtlinie wurden der GD Binnenmarkt und Dienstleistungen übermittelt, die dann entweder eine Antwort ausarbeitete oder einen EU-Pilot-Fall eröffnete, um die Vorstufe zum Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten. Mit allen Fällen war ein umfangreicher Schriftverkehr zwischen der Kommission und den MS verbunden. Sobald jedoch das Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet worden war, traten lange Verzögerungen auf, und es kam zu Inaktivitätsphasen für einzelne Fälle sowie zu Verzögerungen bei den Antworten der Mitgliedstaaten. In einem Fall etwa entstand eine Inaktivitätsphase zwischen Februar 2012 und März 2014, und in einem anderen Fall wies die Korrespondenz der Kommission zwischen November 2012 und Mai 2015 eine Lücke auf, auch wenn die Entscheidung dann rasch getroffen wurde.

104

Obwohl länger als erwartet und geplant, führten alle abgeschlossenen Vertragsverletzungsverfahren dazu, dass der betroffene Mitgliedstaat seine Rechtsvorschriften änderte und damit die ermittelten Probleme behob. Es kann der Schluss gezogen werden, dass Vertragsverletzungsverfahren, wenn sie eingeleitet werden, zu Gesetzesänderungen in den MS führen. Ihre Zahl ist jedoch weiterhin sehr gering. Darüber hinaus verkündet die Kommission zwar die Eröffnung eines Vertragsverletzungsverfahrens, veröffentlicht jedoch bei der Schließung eines Falls keine ausführliche Dokumentation, was die Transparenz des Verfahrens verringert und negative Auswirkungen auf die Entwicklung einer gemeinsamen Rechtspraxis hat.

Nur ein Fall wurde an den Gerichtshof verwiesen

105

Wenn die Kommission beim Gerichtshof Klage gegen einen Mitgliedstaat einreicht, obliegt es der Kommission, Beweise für Verstöße gegen EU-Recht vorzulegen. Sind die vorgelegten Beweismittel nicht hinreichend beweiskräftig, kann der Gerichtshof zu Ungunsten der Kommission entscheiden, indem er den Fall für unzulässig oder unbegründet erklärt. Die Kommission hat nur ein einziges Vertragsverletzungsverfahren auf der Grundlage der Richtlinie⁵⁶ an den Gerichtshof verwiesen⁵⁷ (siehe **Kasten 6**).

56 Artikel 14, 15 und 16.

57 Rechtssache C-179/14, Kommission gegen Ungarn, 2012/4083.

Vertragsverletzungsverfahren, das an den Gerichtshof verwiesen wurde

Die Europäische Kommission hat beschlossen, beim Gerichtshof der Europäischen Union gegen Ungarn Klage einzureichen, um seine Rechtsvorschriften anzufechten, auf deren Grundlage Schecks für warme und kalte Mahlzeiten, Freizeit- und Erholungsaktivitäten ausgegeben wurden. Die Kommission vertrat die Auffassung, dass die durch die am 1. Januar 2012 in Kraft getretenen ungarischen Rechtsvorschriften eingeführten Einschränkungen den wesentlichen Grundsätzen der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit, die im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Artikel 49 und 56 AEUV) verankert sind, widersprechen und mit der Dienstleistungsrichtlinie nicht vereinbar sind (Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt).

Im Jahr 2011 änderte Ungarn seine Rechtsvorschriften über die Ausgabe von Schecks für warme und kalte Mahlzeiten, Freizeit- und Erholungsaktivitäten durch Arbeitgeber an ihre Beschäftigten, die als Sachleistungen angesehen wurden und daher günstigeren Steuer- und Sozialversicherungsregelungen unterlagen. Diese Rechtsvorschriften traten am 1. Januar 2012 ohne bedeutende Übergangszeit oder -maßnahmen in Kraft. Zuvor hatte es keine spezifischen Bedingungen für die Ausgabe von Schecks für warme und kalte Mahlzeiten durch Arbeitgeber an ihre Beschäftigten oder für die Form solcher Schecks gegeben.

Durch diese neuen Rechtsvorschriften wurde ein Monopol für eine öffentlich-rechtliche Stiftung geschaffen, die für die Ausgabe von Schecks für kalte Mahlzeiten (in Papier- oder elektronischer Form) und für warme Mahlzeiten (in Papierform) zuständig ist, die Arbeitgeber für ihre Mitarbeiter stellen. Darüber hinaus sind mit diesen Rechtsvorschriften sehr strenge Bedingungen verbunden für die Ausgabe von Schecks für warme Mahlzeiten, Freizeit- und Erholungsaktivitäten, die als Sachleistungen gelten und nicht mehr in elektronischer Form ausgegeben werden dürfen.

Diese neuen Rechtsvorschriften haben zur Folge, dass die Unternehmen, die mehrere Jahre auf dem Markt für Schecks für warme und kalte Mahlzeiten tätig waren, von diesem Markt für Schecks, die als Sachleistungen gelten, nunmehr ausgeschlossen sind.

Da Ungarn seine Rechtsvorschriften nicht an die mit Gründen versehene Stellungnahme angepasst hat, die ihm im November 2012 übermittelt worden war, beschloss die Kommission, diesen Fall an den Gerichtshof zu verweisen. Im Oktober 2015 war die Rechtssache noch anhängig.

106

In den Berichten der Kommission, des Europäischen Parlaments und anderer Stellen sowie insbesondere im Rahmen des Dienstleistungspakets (Juni 2012) wurden Durchsetzungsinstrumente überprüft und Empfehlungen für zukünftige Maßnahmen ausgesprochen. Der Hof stellte fest, dass in den besuchten MS Konsens darüber besteht, dass gegen alle Fälle von Nichteinhaltung rigoros vorgegangen und Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet werden sollten.

107

Die Kommission hat keine systematische Strategie zur Stärkung des Binnenmarkts für Dienstleistungen entwickelt, insbesondere in Bereichen, in denen die Richtlinie Anwendung findet. Die derzeitigen Durchsetzungsmaßnahmen konzentrieren sich nicht immer auf die anhand eines risikobasierten Ansatzes ausgewählten, wirtschaftlich bedeutendsten Branchen.

Länderspezifische Empfehlungen hatten nur begrenzt Erfolg

108

Zusätzlich zu Vertragsverletzungsverfahren versucht die Kommission, MS zu beeinflussen, indem sie Empfehlungen mit Bezug zur Dienstleistungsrichtlinie in die länderspezifischen Empfehlungen (CSR) aufnimmt, die im Zusammenhang mit dem Europäischen Semester herausgegeben werden. Diese Empfehlungen werden vom Rat gebilligt. Die Kommission ist der Ansicht, dass CSR größeren politischen Einfluss als Vertragsverletzungsverfahren haben, da die Regierungen der MS ihnen zustimmen und sie annehmen müssen.

109

Im Juni 2014 wurden in 14 CSR Probleme im Zusammenhang mit dem Wettbewerb im Dienstleistungssektor zur Sprache gebracht⁵⁸. So hat die Kommission etwa der französischen Regierung empfohlen, ungerechtfertigte Beschränkungen für den Zugang zu reglementierten Berufen und ihre Ausübung zu beseitigen, die Markteintrittskosten zu verringern und den Wettbewerb im Dienstleistungssektor zu fördern. Im Jahr 2015 wurde festgestellt, dass auf diesem Gebiet einige Fortschritte erreicht wurden⁵⁹. In einigen Ländern gab es jedoch entweder gar keine Fortschritte, nur geringe Fortschritte, oder die CSR waren überhaupt nicht beachtet worden (siehe **Kasten 7**).

110

Obwohl die Kommission der Ansicht ist, dass CSR größeren politischen Einfluss als Vertragsverletzungsverfahren haben, handeln nicht alle MS gemäß den Empfehlungen. Es gibt keine Hinweise darauf, dass CSR bei der Beseitigung von Hindernissen eine bessere Wirkung erzielen als Vertragsverletzungsverfahren.

58 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/overview_recommendations_2014_by_member_state_en.pdf.

59 Zum Beispiel reglementierte Berufe, insbesondere Apotheker und Optiker, Förderung des Wettbewerbs auf dem Gebiet der Dienstleistungen, Verringerung des Verwaltungsaufwands für die Einzelhandelsbranche durch das *Loi relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises* (ACTPE), das auf die Vereinfachung des Verfahrens zur Gründung von Einzelhandelsgeschäften ausgerichtet war, sowie durch den Gesetzentwurf zur Wirtschaftstätigkeit, durch den die Befugnisse der Wettbewerbsbehörde erweitert werden sollten.

CSR aus dem Jahr 2014, die 2015 nachverfolgt wurden und bei denen nur geringe oder gar keine Fortschritte festgestellt wurden

In der CSR 5 für Ungarn wurde empfohlen, dass das Land „den Regelungsrahmen stabilisiert und den Marktwettbewerb fördert, unter anderem durch Beseitigung von Barrieren im Dienstleistungssektor“.

Im Jahr 2015 wurde jedoch festgestellt, dass Ungarn nur geringe Fortschritte bei der Umsetzung der CSR 5 und der Empfehlung des Rates gemacht hatte. Tatsächlich wurden keine Fortschritte erzielt, um den Regelungsrahmen zu stabilisieren und den Marktwettbewerb zu fördern, insbesondere im Dienstleistungssektor.

In der CSR 4 für Österreich wurde empfohlen, dass das Land „übermäßige Hindernisse für die Anbieter von Dienstleistungen, die u. a. in Form von Anforderungen an die Rechtsform und die Beteiligung am Gesellschaftskapital bestehen, sowie Hindernisse für die Gründung interdisziplinärer Dienstleistungsunternehmen beseitigt“.

Österreich hat im Berichtszeitraum keine Fortschritte in Bezug auf Reformen erzielt, einschließlich auf dem Gebiet der Rechtsreform und der Beteiligung am Gesellschaftskapital sowie interdisziplinärer Dienstleistungstätigkeiten. Es ist immer noch keine umfassende Überprüfung der vorhandenen Beschränkungen durchgeführt worden.

In der CSR 6 wurde Spanien empfohlen, dass es „bis Ende 2014 eine ehrgeizige Reform der freiberuflichen Dienstleistungen und freiberuflichen Vereinigungen beschließt und in diesem Rahmen die Berufe festlegt, für die eine Mitgliedschaft in einem Berufsverband erforderlich ist, die Frage der Transparenz und Rechenschaftspflicht der Fachorganisationen regelt, den Zugang zu ungerechtfertigterweise vorbehaltenen Tätigkeiten öffnet, und die Einheit des Marktes hinsichtlich des Zugangs zu freiberuflichen Dienstleistungstätigkeiten und deren Ausübung in Spanien gewährleistet; Zeit, Kosten und Zahl der Verfahren, die zur Gründung eine[s] Geschäfts erforderlich sind, weiter verringert; ungerechtfertigte Einschränkungen für die Einrichtung großer Einzelhandelsgeschäfte beseitigt, indem es insbesondere die im Bereich der Regionalplanung bestehenden Bestimmungen überarbeitet“.

Bei der Verabschiedung der Reform der freiberuflichen Dienstleistungen und Berufsverbände wurden keine Fortschritte erzielt.

Es wurden einige Fortschritte erzielt, die Zeit, die Kosten und die Zahl der Verfahren, die zur Gründung eines Geschäfts erforderlich sind, weiter zu verringern.

111

Die Kommission hat die Pflicht, die Politik auf dem Gebiet des EU-Binnenmarkts zu koordinieren und sich für die Beseitigung von ungerechtfertigten Handelshemmnissen einzusetzen, insbesondere auf dem Gebiet der Dienstleistungen. Einige Jahre nach Ablauf der Frist für die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie bestehen weiterhin Hindernisse für den unter diese Richtlinie fallenden Binnenmarkt für Dienstleistungen. Die Kommission hat einige Verfahren zur Ermittlung von Hindernissen eingerichtet, Strukturen zur Unterstützung von MS bei deren Abbau geschaffen und alternative Maßnahmen zur Konfliktlösung eingeführt. Die Kommission hat jedoch nur zögerlich gerichtliche Schritte eingeleitet, teilweise aufgrund der langen Verfahrensdauer und teilweise aufgrund ihres mangelnden Vertrauens in die Solidität der Rechtsvorschriften. Insgesamt konnte die Kommission nur teilweise eine wirksame Durchführung der Richtlinie sicherstellen.

Umsetzung in nationales Recht und Überwachung der Durchführung

112

Die meisten MS haben die Richtlinie nicht rechtzeitig in nationales Recht umgesetzt. Die Kommission hat die Fortschritte der MS überwacht und dem Rat (Wettbewerbsfähigkeit) darüber Bericht erstattet. Die MS erkannten an, dass die Kommission viel auf praktischer Ebene getan hat, um die Durchführung der Richtlinie während und nach ihrer Umsetzung in nationales Recht zu fördern, indem sie etwa für die gegenseitige Evaluierung Diskussionen in Gruppen organisiert und während der regelmäßigen thematischen Sitzungen der Sachverständigengruppe Orientierungshilfe gegeben hat. Leitlinien zur Umsetzung in nationales Recht wurden in Form des „Handbuchs zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie“ herausgegeben, das zwar als nützlich angesehen wurde, jedoch nicht rechtzeitig zu Beginn der Frist von drei Jahren veröffentlicht worden war und dadurch zu Verzögerungen bei der vollständigen Umsetzung beitrug (siehe Ziffern 16-20).

Empfehlung 1

Die Kommission sollte Leitlinien zur Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften in nationales Recht erstellen und diese so bald wie möglich nach der Annahme der Rechtsvorschriften veröffentlichen.

113

Die gegenseitigen Evaluierungen und anschließenden Kohärenztests haben gezeigt, dass weiterhin eine bedeutende Zahl an Hindernissen bestand. Die MS waren der Auffassung, dass die Kommission mehr hätte tun können, um die potenziell ungerechtfertigten Hindernisse abzubauen, die während dieses Verfahrens ermittelt worden waren. Darüber hinaus hat die Kommission nicht genug getan, um das von einigen MS geltend gemachte Argument der „Verhältnismäßigkeit“ anzufechten. Die Ergebnisse wurden nicht dazu herangezogen, um eine systematischere Durchführung der Richtlinie seitens der Kommission durch Behandlung der Fragen mit der größten Bedeutung für die Wirtschaft zu bewirken (siehe Ziffern 21-36).

Empfehlung 2

Ergebnisse aus Überprüfungen wie gegenseitige Evaluierungen und Kohärenztests sollten nachverfolgt werden, um in Fällen der Nichteinhaltung der Richtlinie Abhilfe zu schaffen; die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten die Probleme mit der größten Bedeutung für die Wirtschaft bewältigen.

114

Der potenzielle wirtschaftliche Nutzen einer vollständigen Durchführung der Richtlinie ist unbekannt, obwohl häufig geschätzte Ertragszuwächse angeführt werden, um die Auswirkungen eines Abbaus der Hindernisse zu demonstrieren. Aufgrund des Fehlens an hinreichend detaillierten Daten zu den Sektoren, auf die die Richtlinie Anwendung findet, gibt es immer noch keine zuverlässige Quantifizierung ihrer Auswirkungen. Die Kommission hat die MS erst vor Kurzem gebeten, eine hinreichend detaillierte Aufschlüsselung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen bereitzustellen (siehe Ziffern 37-42).

Empfehlung 3

Die Kommission sollte sich bemühen sicherzustellen, dass die Frage der für die Bewertung der Auswirkungen von neuen Rechtsvorschriften notwendigen Daten frühzeitig im Gesetzgebungsverfahren angegangen wird.

Durchführung

115

Einheitliche Ansprechpartner sind ein wichtiges Element der Richtlinie. Es hat Verzögerungen bei ihrer Einrichtung gegeben, und ihre Qualität schwankt sehr deutlich zwischen den verschiedenen MS, wobei einige MS sich nicht sehr stark dafür einsetzen, die PSC besser am Bedarf der Unternehmen auszurichten. Die Kommission hat eine Charta erstellt, in der die MS aufgefordert werden, die bedeutenden Anstrengungen zu unternehmen, die notwendig sind, um dies zu erreichen, was jedoch bisher noch nicht zu zufriedenstellenden Ergebnissen geführt hat (siehe Ziffern 46-52).

116

Der Bekanntheitsgrad der PSC ist bei Unternehmen nicht sehr hoch, und nicht alle PSC sind ausreichend sichtbar (siehe Ziffern 53-55).

Empfehlung 4

Die Mitgliedstaaten sollten die Charta für die Einheitlichen Ansprechpartner beachten, indem sie etwa Informationen in mehreren Sprachen zur Verfügung stellen und den Abschluss aller für die grenzüberschreitende Bereitstellung von Dienstleistungen notwendigen administrativen Schritte ermöglichen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

117

Die Verwaltungszusammenarbeit im Wege des IMI kann im Hinblick auf die Richtlinie sinnvoll angewandt werden, kommt jedoch viel weniger zum Einsatz als zum Beispiel im Rahmen der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen. Das IMI ist außerdem ein nützliches Kommunikationsmittel für obligatorische Mitteilungen, wird jedoch aufgrund der Unzufriedenheit der MS mit der Behandlung von übermittelten Mitteilungen seitens der Kommission und der mangelnden Verständlichkeit von Mitteilungen, die durch andere MS übermittelt werden, nicht ausreichend genutzt (siehe Ziffern 56-64).

Empfehlung 5

Der Gesetzgeber sollte eine Stillhaltezeit für die Meldung von Entwürfen für Anforderungen einführen und sicherstellen, dass diese auf einer öffentlich zugänglichen Website veröffentlicht werden, um einen besseren Zugang und eine zeitnahe Prüfung zu ermöglichen.

118

Es gibt Hinweise darauf, dass viele Verbraucher weiterhin Probleme beim Zugang zum Binnenmarkt für Dienstleistungen haben, auch wenn sie keine förmlichen Beschwerden einreichen. Die Kommission könnte jedoch vorschlagen, den Anwendungsbereich der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz dahin gehend zu erweitern, dass Artikel 20 der Dienstleistungsrichtlinie abgedeckt ist (siehe Ziffern 65-77).

Empfehlung 6

Die Kommission sollte den Anhang der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz dahin gehend überarbeiten, dass Artikel 20 der Dienstleistungsrichtlinie aufgenommen wird.

Durchsetzung

119

Auch wenn EU-Pilot ein nützliches Instrument für die Zusammenarbeit zwischen den MS und der Kommission ist, dauert es oft zu lange, um Fälle zu eröffnen, und es werden keine Informationen über die Lösung dieser Fälle veröffentlicht. Infolgedessen schafft EU-Pilot womöglich in einem einzelnen Fall Abhilfe, kommt aber anderen interessierten Parteien nicht zugute und trägt auch nicht zur Schaffung einer gängigen Rechtspraxis der EU auf diesem Gebiet bei (siehe Ziffern 86-93).

Empfehlung 7

Die Kommission sollte die Einleitung eines EU-Pilot-Falls nicht verzögern, wenn ein Problem festgestellt worden ist. Informationen zu Problemen, die mithilfe von EU-Pilot gelöst wurden, sollten (wenn nötig anonymisiert) ausgetauscht werden, um für die Verbreitung bewährter Verfahren zu sorgen.

120

Trotz der „Nulltoleranzpolitik“ hat es seit der Einführung der Richtlinie nur neun Vertragsverletzungsverfahren aufgrund von nationalen Rechtsvorschriften gegeben, die nicht mit der Richtlinie im Einklang waren. Der Abschluss dieser Verfahren hat zu lange gedauert (durchschnittlich zwei Jahre), und nur ein Vertragsverletzungsverfahren mit Bezug zur Dienstleistungsrichtlinie wurde tatsächlich dem Gerichtshof vorgelegt. Die Kommission verfügt über keine systematische Strategie zur Stärkung des Binnenmarkts für Dienstleistungen, insbesondere in Bereichen, in denen die Richtlinie Anwendung findet. Die derzeitigen Durchsetzungsmaßnahmen basieren nicht immer auf einem risikobasierten Ansatz, um sich auf die wirtschaftlich bedeutendsten Branchen zu konzentrieren (siehe Ziffern 94-107).

Empfehlung 8

Die Kommission sollte die Dauer von Vertragsverletzungsverfahren so weit wie möglich verkürzen. Für die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren sollte sie einen Ansatz verfolgen, der auf dem Risiko und der wirtschaftlichen Bedeutung des jeweiligen Problems basiert. Angesichts der Tatsache, dass die Kommission selbst den Standpunkt vertritt, dass wichtige Durchführungsfragen nur vom Gerichtshof entschieden werden können, sollte sie die Fälle wenn nötig auch an den Gerichtshof verweisen.

Dieser Bericht wurde von Kammer IV unter Vorsitz von Herrn Milan CVIKL, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 3. Februar 2016 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Präsident

Zusammenfassung

IV

Die Kommission hat ihre Prioritäten in der 2012 veröffentlichten Mitteilung zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie¹ dargelegt. Darin wird erläutert, dass für die Kommission die Durchsetzung im Vordergrund steht, dies jedoch nicht ihr einziger Handlungsbereich ist. Des Weiteren hat die Kommission vorrangige Sektoren und Maßnahmen für die kommenden Jahre festgelegt, zu denen auch ein Aktionsplan für den Handel, die Reform der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und ein Peer-Review zu den Anforderungen in Bezug auf die Rechtsform und die Beteiligungsstruktur zählen. Der Europäische Rat hat diesen Maßnahmenkatalog in seinen Schlussfolgerungen vom 23. Oktober 2013 begrüßt. Die Mitgliedstaaten spielen, wie vom Europäischen Rat betont, eine zentrale Rolle bei der Durchführung der Dienstleistungsrichtlinie.

Die Kommission hat in der ersten Jahreshälfte 2015 mehrere Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, um die Verhältnismäßigkeit nationaler Maßnahmen zu prüfen. Beispiele hierfür sind die Einleitung von acht Vertragsverletzungsverfahren zu den Bereichen Rechtsform, Beteiligungsstruktur oder Preise (die in Artikel 15 der Dienstleistungsrichtlinie als bedingte Verpflichtungen aufgeführt sind). Ferner wurden mehrere Verfahren auf der Grundlage mengenmäßiger oder territorialer Beschränkungen (Artikel 15 der Dienstleistungsrichtlinie) und auf der Grundlage von Artikel 20 Absatz 2 (Nichtdiskriminierung beim Zugang zu Dienstleistungen) auf den Weg gebracht. In der zweiten Jahreshälfte 2015 wurden zehn EU-Pilot-Verfahren wegen Nichteinhaltung von Artikel 8 der Dienstleistungsrichtlinie zu Einheitlichen Ansprechpartnern eröffnet, bei denen ebenfalls die Verhältnismäßigkeit bewertet werden muss.

V

Die Kommission leitet, wann immer nötig, gerichtliche Schritte ein. Die Kommission hat die aus ihrer Sicht vorrangigen Sektoren festgelegt und in diesen Sektoren Maßnahmen ergriffen.

Ein Teil der Richtlinie beruht darauf, dass die Mitgliedstaaten eine fallweise Bewertung der Verhältnismäßigkeit vorzunehmen haben, was von der Kommission berücksichtigt werden muss. (Beispiele sind Artikel 15 und Artikel 39, nach denen die Mitgliedstaaten bestimmte Anforderungen bewerten müssen.) Das Vorgehen richtet sich somit nicht nach dem Grad des Vertrauens, sondern nach der Rechtsgrundlage. Die Länge von Gerichtsverfahren war nie ein Hinderungsgrund für die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren. Hinsichtlich der in der Richtlinie enthaltenen uneingeschränkten Verpflichtungen hat die Kommission prompt gehandelt und aus eigener Initiative eine konstante Zahl von Untersuchungen auf den Weg gebracht. Von den durchschnittlich 80 EU-Pilot-Verfahren pro Jahr leitet die Kommission mehr als 30 Verfahren aus eigener Initiative ein.

1 http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/evaluation/index_en.htm

VI

Zur Untersuchung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie wurden in einer 2012 durchgeführten Studie (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) die in Dienstleistungssektoren bestehenden Hindernisse zu zwei Zeitpunkten bewertet: vor und nach Einführung der Richtlinie (Ende 2011). Die Kommission hat diese Studie zudem unter Einbeziehung der zwischen 2012 und 2014 durchgeführten nationalen Reformen aktualisiert (siehe <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). Darüber hinaus wurde kürzlich eine eingehendere Bewertung der verbliebenen Hindernisse und des aus ihrer Beseitigung erwachsenden Wirtschaftspotenzials in den vorrangigen Sektoren Unternehmensdienstleistungen und Einzelhandel vorgenommen. Die Ergebnisse sind in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur Binnenmarktstrategie veröffentlicht (siehe die Abschnitte 2.3 und 2.4: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>).

VII Erster Gedankenstrich

Die Kommission hat nach der 2013 durchgeführten gegenseitigen Evaluierung mehr als 30 (Nulltoleranz-)Verfahren auf den Weg gebracht. Ferner hat sie 2014 im Anschluss an den Peer-Review zu den Anforderungen in Bezug auf die Rechtsform, die Beteiligungsstruktur und die Preise 15 EU-Pilot-Verfahren eröffnet. In fünf davon wurden den betreffenden Mitgliedstaaten Aufforderungsschreiben übermittelt, woraus sich eine Gesamtzahl von etwa 80 EU-Pilot-Verfahren pro Jahr ergibt. Dies ist eine der höchsten Zahlen an Verfahren, die in der Kommission bislang zu einem einzigen Sekundärrechtsakt eröffnet wurden. Der Vorgang erfordert enorme Anstrengungen seitens der Mitgliedstaaten und der Kommission, da 1584 nationale Rechtsakte für die Umsetzung in nationales Recht erforderlich waren – die bisher höchste Zahl an Umsetzungsmaßnahmen, die für einen einzigen EU-Sekundärrechtsakt benötigt wurden.

VII Zweiter Gedankenstrich

EU-Pilot ist ein System, mit dessen Hilfe die Kommission frühzeitig etwaige Verstöße gegen das EU-Recht mit den Mitgliedstaaten erörtert. Diese Erörterungen sind vertraulich; die Kommission gibt nicht bekannt, ob gegen einen bestimmten Mitgliedstaat zu einem spezifischen Thema ein EU-Pilot-Verfahren anstand oder ansteht. Die Kommission tauscht sich in speziellen Foren mit den Mitgliedstaaten über bewährte Verfahren zur Anwendung des Unionrechts sowie über die Funktionsweise des EU-Pilot-Verfahrens aus. Sie veröffentlicht aggregierte Daten zu EU-Pilot-Verfahren in ihrem Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts (COM(2015) 329). Wenn die Kommission konkrete Informationen über ein EU-Pilot-Verfahren veröffentlichen würde, müsste sie dabei die Bestimmungen über die Vertraulichkeit gegenüber den Mitgliedstaaten wahren, wobei jeder Fall einzeln zu prüfen wäre. Das vertrauliche Vorgehen der Kommission bei laufenden Untersuchungen im Rahmen eines EU-Pilot-Verfahrens wurde bereits vom Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) bestätigt (Urteile in den Rechtssachen Petrie (T-191/99), Spirlea (T-306/12) und ClientEarth/Kommission (T-424/14 und T-425/14)). Diese Urteile bezogen sich auf Anträge auf Dokumentenzugang vonseiten Dritter. Angesichts der obigen Ausführungen ist die Kommission der Ansicht, dass ihre derzeitige Informationspolitik ein angemessenes Gleichgewicht zwischen der Notwendigkeit gewährleistet, bewährte Verfahren im Bereich der Anwendung des EU-Rechts zu fördern sowie den Mitgliedstaaten gegenüber Vertraulichkeit zu wahren. Die Kommission hat sich dazu verpflichtet, aggregierte Daten zu EU-Pilot-Verfahren zu verbreiten.

VII Dritter Gedankenstrich

Das Ziel von Vertragsverletzungsverfahren besteht nach Auffassung der Kommission darin, einen Verstoß gegen das EU-Recht zu beenden und zum frühestmöglichen Zeitpunkt Konformität herzustellen. Die Kommission ist bestrebt, dieses Ziel so schnell wie möglich zu erreichen. Der wirksamste Weg zur Erfüllung dieses Ziels ist jedoch nicht immer durch die schnelle Abwicklung eines Vertragsverletzungsverfahrens gegeben, da dessen Einleitung ohne Berücksichtigung situationsbedingter Faktoren bisweilen kontraproduktiv sein kann.

VII Vierter Gedankenstrich

Die Tatsache, dass bestimmte Fälle nicht an den Gerichtshof verwiesen wurden, bedeutet nicht zwangsläufig, dass die Kommission nicht aktiv gegen Verstöße vorgegangen ist, sondern lediglich, dass die Konformität schon vor einer Verweisung sichergestellt wurde. Der Zweck eines Vertragsverletzungsverfahrens besteht darin, die Konformität zum frühestmöglichen Zeitpunkt herzustellen. EU-Pilot ist in dieser Hinsicht ein wirksames Instrument zur Lösung von Problemen, bevor ein förmliches Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet und der betreffende Fall, wenn nötig, letztlich an den Gerichtshof verwiesen wird. Nach Einführung des EU-Pilot-Verfahrens hat sich die Zahl der Vertragsverletzungsverfahren und damit die Zahl der Verweise an den Gerichtshof generell drastisch verringert. Wie in der Antwort angedeutet, gilt dies für Vertragsverletzungsverfahren allgemein.

VIII Erster Gedankenstrich

Die Kommission unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Unionsrechts mit Hilfe einer breiten Palette von Instrumenten zur Verbesserung der Einhaltung der Rechtsvorschriften (Umsetzungspläne für wichtige Gesetzgebungsinitiativen, Netzwerke sowie Sitzungen von Sachverständigenausschüssen und Leitlinien). In dem im Mai 2015 verabschiedeten Paket „Bessere Rechtsetzung“ bekräftigte die Kommission ihre Unterstützung für die Umsetzungsbemühungen der Mitgliedstaaten (Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung, S. 33-35). Daher sind alle Vorschläge für wichtige Richtlinien von Umsetzungsplänen begleitet, die auf die Herausforderungen bei der Umsetzung und die jeweiligen Unterstützungsmaßnahmen durch die Kommission hinweisen.

Das Handbuch zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie lag sieben Monate nach dem Erlass der Richtlinie und 29 Monate vor dem Ende ihrer Umsetzungsfrist vor. Vor der Veröffentlichung des Handbuchs fanden eingehende Beratungen und Erörterungen mit den Mitgliedstaaten statt, so dass diese bereits bestens mit seinen Inhalten vertraut waren. Eine Herausgabe des Handbuchs ohne angemessene Konsultation wäre schwerwiegender gewesen als seine verzögerte Veröffentlichung.

VIII Zweiter Gedankenstrich

Die Kommission verstärkt im Einklang mit der neuen Agenda für bessere Rechtsetzung ihr Vorgehen bei Folgenabschätzungen und Evaluierungen, um die Faktengrundlage zu verbessern, die allen Gesetzgebungsvorschlägen zugrunde liegt, ohne politische Entscheidungen vorwegzunehmen. Die Kommission hat ein Internetportal eingerichtet, auf dem sich Initiativen und neue öffentliche Konsultationen verfolgen lassen, wann immer die Kommission bestehende Strategien evaluiert oder mögliche neue Vorschläge bewertet, damit die Allgemeinheit die politischen Entscheidungsprozesse der Kommission noch stärker prüfen und zu ihnen beitragen kann.

VIII Vierter Gedankenstrich

In ihrer am 28. Oktober 2015 veröffentlichten Binnenmarktstrategie für Waren und Dienstleistungen hat die Kommission mehrere Maßnahmen zur Verbesserung der Durchführung der Dienstleistungsrichtlinie angekündigt, darunter auch eine Reform des Mitteilungsverfahrens. Die Kommission zieht mehrere Legislativoptionen in Betracht, unter anderem eine Stillhaltezeit sowie die Möglichkeit, Interessenträgern zur Erhöhung der Transparenz Zugang zu den Mitteilungen einzuräumen. In der Binnenmarktstrategie wird darauf hingewiesen, dass bislang noch keine öffentlich zugängliche Website existiert, auf der sich die betreffenden Informationen einsehen lassen. Ein entsprechender Vorschlag ist für 2016 geplant.

VIII Fünfter Gedankenstrich

In der Binnenmarktstrategie wird nicht nur die Überarbeitung der Verbraucherschutzvorschriften angekündigt, sondern auch ein Rechtsakt, der einen konkreteren Rahmen über Artikel 20 der Dienstleistungsrichtlinie hinaus schafft.

Einleitung

11

Die Kommission stellt fest, dass die Generaldirektion GROW durch die Zusammenlegung der früheren Generaldirektionen MARKT und ENTR entstanden ist.

Bemerkungen

14

Die Kommission ermittelte, in welchen Bereichen die Richtlinie nicht umgesetzt wurde, und ergriff geeignete Maßnahmen, z. B. die Nulltoleranzpolitik und die Eröffnung von Verfahren zu den Bereichen Rechtsform, Beteiligungsstruktur und Preise. Die Mitgliedstaaten sind für die Ermittlung von Beschränkungen und Hindernissen in ihrem Hoheitsgebiet verantwortlich.

Die Kommission fand es hilfreich, EU-Pilot-Verfahren systematisch als wirksames Mittel zur Vermeidung langwieriger Rechtsverfahren und zur zügigen Gewährleistung der Einhaltung der Rechtsvorschriften durch die Mitgliedstaaten einzusetzen.

Einige wichtige Bestimmungen der Richtlinie verlangen von den Mitgliedstaaten eine fallweise Bewertung der Verhältnismäßigkeit; die Kommission muss diesen Aspekt berücksichtigen und sicherstellen, dass sie den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie nicht überschreitet.

15

Zur Untersuchung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie wurden in einer 2012 durchgeführten Studie (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) die in Dienstleistungssektoren bestehenden Hindernisse zu zwei Zeitpunkten bewertet: vor und nach Einführung der Richtlinie (Ende 2011).

Die Kommission hat diese Studie unter Einbeziehung der zwischen 2012 und 2014 durchgeführten nationalen Reformen aktualisiert (siehe <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). Darüber hinaus wurde kürzlich eine eingehendere Bewertung der verbliebenen Hindernisse und des aus ihrer Beseitigung erwachsenden Wirtschaftspotenzials in den vorrangigen Sektoren Unternehmensdienstleistungen und Einzelhandel vorgenommen. Die Ergebnisse sind in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur Binnenmarktstrategie veröffentlicht (siehe die Abschnitte 2.3 und 2.4: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>).

17

Das Handbuch lag sieben Monate nach dem Erlass der Dienstleistungsrichtlinie und 29 Monate vor dem Ende ihrer Umsetzungsfrist vor. Vor der Veröffentlichung des Handbuchs fanden eingehende Beratungen und Erörterungen mit den Mitgliedstaaten statt, so dass diese bereits bestens mit seinen Inhalten vertraut waren. Eine Herausgabe des Handbuchs ohne angemessene Konsultation wäre schwerwiegender gewesen als seine leicht verzögerte Veröffentlichung.

28

Die Kommission ist der Ansicht, dass mehr unternommen werden sollte, um die ehrgeizige Durchführung der Dienstleistungsrichtlinie zu verbessern. Die Kommissionsdienststellen führten 2015 ein Follow-up zu der Bewertung aus dem Jahr 2012 durch, um die von 2012 bis 2014 erzielten Fortschritte zu untersuchen. Dabei wurde festgestellt, dass das BIP der EU durch die in diesem Zeitraum ergriffenen Maßnahmen nur um zusätzliche 0,1 % gesteigert wird (statt um den in der Studie von 2012 genannten möglichen Wert von 1,8 %).

Die Kommission ist der Meinung, dass zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden sollten, um die Beschränkungen im Bereich der Rechtsform weiter abzubauen, was beispielsweise aus den länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters hervorgeht sowie aus den jüngsten Maßnahmen der Kommission, die auf die Beseitigung dieser Hindernisse in mehreren Mitgliedstaaten abzielen.

29

Die Kommission hat ihre Prioritäten in der 2012 veröffentlichten Mitteilung zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie² dargelegt. Darin wird erläutert, dass für die Kommission die Durchsetzung im Vordergrund steht, dies jedoch nicht ihr einziger Handlungsbereich ist. Des Weiteren hat die Kommission vorrangige Sektoren und Maßnahmen für die kommenden Jahre festgelegt, zu denen auch ein Aktionsplan für den Handel, die Reform der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und ein Peer-Review zu den Anforderungen in Bezug auf die Rechtsform und die Beteiligungsstruktur zählen. Der Europäische Rat hat diesen Maßnahmenkatalog in seinen Schlussfolgerungen vom 23. Oktober 2013 begrüßt. Die Mitgliedstaaten spielen, wie vom Europäischen Rat betont, eine zentrale Rolle bei der Durchführung der Dienstleistungsrichtlinie.

Im Sommer 2012 wandte sich die Kommission an die Mitgliedstaaten, um zu erfahren, wie diese gegen offenkundige Verstöße vorzugehen gedachten (Nulltoleranzfälle).

36

Die Kohärenztests dienen nicht dazu, mit der Dienstleistungsrichtlinie unvereinbare Hindernisse zu ermitteln. Im Anschluss an die Kohärenztests wurde im Jahr 2013 die Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen geändert (siehe den ursprünglichen Vorschlag KOM(2011) 883 endg., Abschnitt 4.11 und die Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 2011 KOM(2011) 20, Abschnitt 4.2), während die Einigung über die Änderung der Pauschalreiserichtlinie 2015 erfolgen soll (siehe den ursprünglichen Kommissionsvorschlag COM(2013) 512, Abschnitt 1.4).

37

Im Jahr 2012 wurde eine eingehende Bewertung der von den Mitgliedstaaten seit Einführung der Dienstleistungsrichtlinie bis Ende 2011 durchgeführten Reformen und ihrer potenziellen wirtschaftlichen Auswirkungen veröffentlicht.

Die Studie (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) enthält eine ausführliche Beschreibung der für die Bewertung verwendeten Wirtschaftsdaten sowie ihrer Herkunft (siehe S. 19-20 und S. 67-68). Es ist möglich, dass einige Daten zu einem oder mehreren Mitgliedstaaten fehlten oder nicht verfügbar waren. Dieses Problem ist jedoch für alle Arten wirtschaftlicher Untersuchungen oder ökonomischer Analysen typisch.

38

Siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 15.

² http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/evaluation/index_en.htm

39

Siehe auch die Antworten der Kommission zu den Ziffern 37 und 38.

40

Siehe die Antworten der Kommission zu den Ziffern 37 bis 39.

Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 41 und 42

Die Kommission hat eine Initiative auf den Weg gebracht, um dafür zu sorgen, dass die von Eurostat veröffentlichten Daten zur Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung vollständiger und frühzeitiger eingehen. Es gibt allerdings auch verschiedene andere Arten statistischer Daten zu Dienstleistungssektoren (etwa die strukturelle Unternehmensstatistik von Eurostat), die eine eingehende Analyse der Dienstleistungsmärkte ermöglichen.

43

Was Informationsdienste und Kooperationsverfahren angeht, wurden durch die Dienstleistungsrichtlinie nur die Einheitlichen Ansprechpartner eingerichtet. Zur Nutzung des IMI ist zu sagen, dass mehr als 6000 zuständige Behörden in dem System für den Dienstleistungsbereich erfasst sind. Die Zahl der Informationsaustausche zwischen den Behörden ist auch weiterhin relativ gering, da die Mitgliedstaaten das Potenzial des Systems unterschätzen (und da insbesondere auf lokaler Ebene das Bewusstsein für die rechtlichen Verpflichtungen aufgrund der Dienstleistungsrichtlinie fehlt).

Das Netzwerk der Europäischen Verbraucherzentren wurde nicht für die Zwecke der Dienstleistungsrichtlinie eingerichtet. Sein Aufgabenspektrum ist breit gefasst. Eine seiner Hauptaufgaben ist die Förderung der Verbraucherrechte bei grenzüberschreitenden Transaktionen. Die Europäischen Verbraucherzentren fördern jedoch auch die Verbraucherrechte im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie, soweit ihre Ressourcen dies erlauben.

46

Die Einrichtung der Einheitlichen Ansprechpartner und die Gewährleistung, dass sie ordnungsgemäß funktionieren, liegen in der Verantwortung der Mitgliedstaaten. Die Kommission hat diesen Prozess durchgängig unterstützt, und zwar mit Hilfe von zwei Sachverständigengruppen:

- Die EUGO-Gruppe richtete eine Plattform für den Austausch bewährter Verfahren und die Organisation eines Leistungsvergleichs ein (der jährlich mit Hilfe von Benchmarking-Untersuchungen oder Nutzertests durchgeführt wird), um den Mitgliedstaaten Feedback über ihre Leistung und etwaige erforderliche Verbesserungen zu geben.
- Die Sachverständigengruppe E-Verfahren wurde eingesetzt, um Fragen der Interoperabilität zwischen den von der Kommission bereitgestellten elektronischen Verfahren und Spezialinstrumenten zu erörtern, die die Einhaltung der in Artikel 8 der Dienstleistungsrichtlinie aufgeführten Verpflichtungen erleichtern sollen. Diese technische Untergruppe wurde mittlerweile aufgelöst. Mit E-Verfahren in Verbindung stehende Fragen werden nun im Rahmen der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt (eIDAS-Verordnung) angegangen.

47

Der Binnenmarktanzeiger bietet die Gelegenheit, jährlich über die Leistung der Einheitlichen Ansprechpartner zu berichten. Die Berichte basieren auf den vom Hof erwähnten externen Studien, aber auch auf Nutzertests, die die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten durchgeführt hat. Die Nutzertests wurden 2011, 2013 und 2015 zusammen mit den Mitgliedstaaten durchgeführt. Im Jahr 2013 bezog die Kommission (mit Hilfe des Enterprise Europe Network sowie von Eurochambres und Business Europe) auch Unternehmen in die Tests mit ein. Dies wurde 2015 nicht fortgeführt, da der externe Auftragnehmer die Tests durch Unternehmen in die Studie integrierte.

51

Die Kommission wird die Mitgliedstaaten auch weiterhin durch Leitlinien und Empfehlungen unterstützen, die sich auf bewährte Verfahren gründen.

52

Nach Abschluss der jüngsten Studie zu den Einheitlichen Ansprechpartnern beschloss die Kommission, zehn EU-Pilot-Untersuchungen gegen zehn Mitgliedstaaten einzuleiten. Diese Untersuchungen sind derzeit im Gang (Dezember 2015).

54

Das EUGO-Netz wurde eingerichtet, um die Maßnahmen der für die Einheitlichen Ansprechpartner (PSC) zuständigen Behörden aufeinander abzustimmen und dazu beizutragen, Unternehmer und Unternehmen besser darüber aufzuklären, wie sich detaillierte Informationen über die Geschäftstätigkeit im Ausland finden lassen und wie die Verwaltungsformalitäten in Verbindung mit der Unternehmensgründung oder der grenzüberschreitenden Bereitstellung von Dienstleistungen abzuwickeln sind.

55

Die Kommission hat sich bemüht, den Zugang zu den PSC zu verbessern, etwa durch gezieltere Hinweise auf den Unternehmensseiten von „Ihr Europa“. Daneben hat sie im Rahmen des Programms COSME vorgeschlagen, grenzüberschreitende Aufklärungsprojekte zu den PSC zu finanzieren, mit besonderem Schwerpunkt auf Online-Aktivitäten.

60

Die Klarheit und Qualität der über das IMI versandten Mitteilungen und insbesondere der in der Dienstleistungsrichtlinie vorgeschriebenen Bewertung der Verhältnismäßigkeit der nationalen Rechtsvorschriften hängen von dem Mitgliedstaat ab, der die Mitteilungen übermittelt. Um die Bewertung der Mitteilungen zu erleichtern, bietet die Kommission allen Mitgliedstaaten eine englische Übersetzung an, die über das IMI zugänglich gemacht wird.

Es ist darauf hinzuweisen, dass nach der Dienstleistungsrichtlinie keine Mitteilung zu Maßnahmenentwürfen erfolgen muss, was bedeutet, dass die meisten der mitgeteilten Maßnahmen bereits verabschiedet wurden. Die Kommission verfügt in diesem Kontext nur über ein einziges wirksames Instrument zu diesen Maßnahmen, nämlich das Vertragsverletzungsverfahren; es wäre allerdings wesentlich effizienter, wenn die Kommission bereits im Entwurfsstadium intervenieren könnte. Die Kommission hat im Rahmen der Binnenmarktstrategie eine Gesetzgebungsinitiative zur Lösung dieser Probleme angekündigt.

61

Der Kommission sind mehrere Anforderungen bekannt, die eine Mitteilung durch die Mitgliedstaaten erfordert hätten, was jedoch nicht geschehen ist. Nach der in der Transparenzrichtlinie (vormals 98/34/EG, jetzt 2015/1535/EU) festgelegten Regelung, die durch die Rechtsprechung des EuGH bestätigt wurde (Rechtssache C-194/94, CIA Security), sind nationale Maßnahmen ohne Mitteilung nicht anwendbar; dagegen sieht die Dienstleistungsrichtlinie keine derartige Sanktion vor. Die Kommission erwägt derzeit, in ihre Legislativmaßnahmen im Rahmen der Binnenmarktstrategie eine Bestimmung aufzunehmen, nach der eine Anforderung im Fall der Nichtmitteilung ungültig ist, was die Mitteilung durch die Mitgliedstaaten verbessern dürfte.

62

Obwohl die Pflicht zur Unterrichtung über neue Anforderungen in der Dienstleistungsrichtlinie sowie in der Transparenzrichtlinie vorgesehen ist, enthält die Dienstleistungsrichtlinie weder eine Mitteilungspflicht in Bezug auf Maßnahmenentwürfe noch eine Stillhaltefrist, was die Interventionsmöglichkeiten der Kommission stark einschränkt. Die Zahlen zeigen, dass die überwiegende Mehrheit aller mitgeteilten Maßnahmen bereits von den Mitgliedstaaten verabschiedet wurde. Darüber hinaus sind die Mitteilungen im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie für Interessenträger und die Unternehmenschaft als Ganzes nicht transparent, so dass diese nicht in der Lage sind, auf Maßnahmenentwürfe zu reagieren. Die Kommission zieht mehrere Legislativoptionen in Betracht, um das Mitteilungsverfahren im Dienstleistungsbereich zu verbessern, unter anderem eine Stillhaltefrist sowie die Möglichkeit, Interessenträgern zur Erhöhung der Transparenz Zugang zu den Mitteilungen einzuräumen. Die Bereitstellung von Informationen auf einer öffentlichen Website lässt sich als Instrument zur Schaffung dieser Transparenz ansehen.

66

Bestimmte europäische Verbraucherzentren (ECC) haben für den gemäß der Dienstleistungsrichtlinie vorgesehenen Ansprechpartner Platz geschaffen, allerdings unterscheiden sich die Tätigkeiten der Ansprechpartner von denen der ECC, die gemeinsam von der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten finanziert werden, um Verbraucher bei Problemen im Bereich grenzüberschreitender Einkäufe zu beraten.

67

Auf EU-Ebene wurden Broschüren veröffentlicht, um die Verbraucher besser zu informieren, etwa die Broschüre „Inanspruchnahme von Dienstleistungen überall in der EU“³, die Verbrauchern ihre Rechte klar vor Augen führt. Die größten Aufklärungsbemühungen müssen allerdings auf nationaler Ebene erfolgen, da die Kommunikationsbedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger in den verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich sind.

Die von den europäischen Verbraucherzentren angeführten 222 Beschwerden im Zusammenhang mit Artikel 20 machen nur einen Teil aller Verbraucherbeschwerden aus, da nicht alle davon bei den europäischen Verbraucherzentren eingehen, sondern auch nationalen Behörden, Verbraucherorganisationen oder der Kommission vorgetragen werden können (bei Europe Direct, dem Telefonservice von „Europa für Sie – Beratung“, gingen beispielsweise rund tausend Beschwerden ein).

75

Der Kommission gelang es mit ihren Leitlinien aus dem Jahr 2012 nicht, Händlern und Verbrauchern Rechtssicherheit zu geben und die Bestimmungen von Artikel 20 Absatz 2 zu erläutern. Es bedarf daher weiterer Maßnahmen, um diesen Grundsätzen Geltung zu verschaffen und konkrete Vorschriften zur Bekämpfung von Diskriminierungen zu erarbeiten, die auf der Staatsangehörigkeit oder dem Wohnsitz von Marktteilnehmern beruhen. In der Binnenmarktstrategie hat die Kommission Legislativmaßnahmen gegen die ungerechtfertigte Ungleichbehandlung von Kunden angekündigt, denen aufgrund des Wohnorts oder der Staatsangehörigkeit unterschiedliche Zugangsbedingungen, Preise oder Konditionen eingeräumt werden. Sie wird unter anderem konkrete Formen einer nicht auf objektiven und überprüfbaren Faktoren gründenden wohnortbedingten Diskriminierung ermitteln und untersagen.

76

Sweeps werden gemäß Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz (CPC) durchgeführt, in deren Anhang die betroffenen materiellen Rechtsakte aufgeführt sind. Die Dienstleistungsrichtlinie ist derzeit nicht Bestandteil dieses Anhangs, so dass keine Sweeps durchgeführt werden können, um zu prüfen, ob Unternehmen die verbraucherrelevanten Bestimmungen dieser Richtlinie (d. h. Artikel 20) einhalten. Im Rahmen der Binnenmarktstrategie ist geplant, Artikel 20 in den Anhang der CPC-Verordnung aufzunehmen. Dies würde bedeuten, dass der Artikel allen Bestimmungen der Verordnung unterliegt, also nicht nur den Bestimmungen zu Sweeps (Artikel 9), sondern auch allgemeinen Bestimmungen, etwa über Amtshilfeasuchen (Artikel 6, 7 und 8).

3 <http://bookshop.europa.eu/de/buying-services-everywhere-in-the-eu-pbKM0414646/?CatalogCategoryID=X0gKABstUGQAAAEjwZAY4e5L>

77

In der externen Bewertung wird in der Tat empfohlen, den Umfang der Sweeps zu erweitern, da es sich um leistungsfähige Durchsetzungsinstrumente handelt. Dies wird bei der Überarbeitung der CPC-Verordnung berücksichtigt: Eine der in dem Vorschlag vorgesehenen Maßnahmen zielt darauf ab, die Effizienz der (in Artikel 9 der Verordnung angesprochenen) koordinierten Maßnahmen wie Sweeps zu erhöhen. Bei der externen Bewertung wurde klar zwischen dem bestehenden CPC-Rahmen und den erforderlichen Maßnahmen zur Verbesserung der Kooperationsverfahren an sich und zur Ausweitung des im Anhang aufgeführten Geltungsbereichs unterschieden. Da im Anhang der CPC-Verordnung derzeit keine Bestimmungen aus der Dienstleistungsrichtlinie aufgeführt sind, fehlt eine spezifische Empfehlung zu Sweeps mit Blick auf die Dienstleistungsrichtlinie.

Bezüglich des Geltungsbereichs des Anhangs sind in der externen Bewertung die vom Hof aus dem Bewertungsbericht entnommenen Gründe dafür angeführt, weshalb eine Berücksichtigung der gesamten Dienstleistungsrichtlinie nicht empfohlen wird. Bei der Überarbeitung der CPC-Verordnung wurde allerdings die in der externen Bewertung geäußerte Auffassung berücksichtigt, dass die Richtlinie eine wichtige grenzüberschreitende Dimension besitzt; die Kommission plant daher, die alleinige Aufnahme von Artikel 20 vorzuschlagen (wie in der Antwort der Kommission zu Ziffer 76 erläutert).

82

Die bei der Durchführung der Dienstleistungsrichtlinie auftretenden Probleme sind sehr häufig Strukturprobleme, die mit Regulierungsfragen, nicht jedoch mit verwaltungsbehördlichem Fehlverhalten in Verbindung stehen. In der Binnenmarktstrategie ist dennoch vorgesehen, SOLVIT zu stärken, damit die SOLVIT-Stellen auch eher strukturelle Probleme sowie Schwierigkeiten angehen können, die keine grenzüberschreitende Dimension aufweisen.

83

Die Kommission unterstützt und fördert die Arbeitsweise von SOLVIT durch:

- a) die Veranstaltung regelmäßiger Schulungsseminare und Veranstaltungen des Netzes in Zusammenarbeit mit den nationalen SOLVIT-Stellen;
- b) die Ausarbeitung und Aktualisierung des SOLVIT-Handbuchs in Zusammenarbeit mit den nationalen SOLVIT-Stellen;
- c) die Unterstützung bei der Fallbearbeitung auf Ersuchen der SOLVIT-Stellen. In komplexen Fällen kann dies unter anderem eine informelle Rechtsberatung umfassen;
- d) die Verwaltung und Pflege der SOLVIT-Datenbank und einer öffentlichen Schnittstelle sowie durch spezifische Schulungen und Materialien zur Erleichterung ihrer Nutzung durch die SOLVIT-Stellen;
- e) die Überwachung der Qualität und der Ergebnisse von SOLVIT-Stellen und der zu bearbeitenden Fälle;
- f) die Gewährleistung einer guten Abstimmung zwischen der Behandlung von Beschwerden und SOLVIT;
- g) die Unterrichtung der SOLVIT-Stellen auf deren Ersuchen hin über die Weiterverfolgung von ungelösten Fällen durch die Kommission, wenn bei ihr eine Beschwerde eingereicht wurde.

89

EU-Pilot-Verfahren dienen vorrangig als Instrument, um die Mitgliedstaaten zur Einhaltung der Rechtsvorschriften anzuhalten und die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren zu vermeiden. Dies erfordert eine gründliche Analyse und einen ständigen Dialog.

90

Die 16,6 Monate beziehen sich auf die Zeitspanne ab der Registrierung der ursprünglichen Beschwerde. Im Schnitt beträgt die Bearbeitungsdauer eines EU-Pilot-Falls elf Monate.

Kasten 4 – Beispiele für Verzögerungen beim EU-Pilot-Verfahren

Die Kommission eröffnete im November 2012 ein EU-Pilot-Verfahren und versandte im Oktober 2013 ein Aufforderungsschreiben (der erste Schritt bei einem Vertragsverletzungsverfahren). Das EU-Pilot-Verfahren dauerte daher lediglich elf Monate.

Der dritte Fall wurde im März 2012 auf den Weg gebracht und im Mai 2013 abgeschlossen, um ihn im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens weiterzuverfolgen. Die Kommission ersuchte im Februar 2013 um Zusatzinformationen, was den Abschluss des EU-Pilot-Verfahrens leicht verzögerte.

93

EU-Pilot ist ein System, mit dessen Hilfe die Kommission frühzeitig etwaige Verstöße gegen das EU-Recht mit den Mitgliedstaaten erörtert. Ein EU-Pilot-Verfahren besteht aus einem informellen, aber strukturierten Dialog zwischen der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat, dessen Ziel es ist, schnelle Lösungen zu finden und die Einleitung eines förmlichen Vertragsverletzungsverfahrens zu vermeiden. Falls dieser bilaterale Dialog erfolgreich ist, wird die EU-Pilot-Akte geschlossen. Falls jedoch ein etwaiger Verstoß gegen das EU-Recht festgestellt wurde und in dieser frühen Phase keine Lösung gefunden werden konnte, kann die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten (indem sie dem Mitgliedstaat ein Aufforderungsschreiben übermittelt). Der Dialog unterliegt der Vertraulichkeit. Die Kommission gibt nicht bekannt, ob gegen einen bestimmten Mitgliedstaat zu einem spezifischen Thema ein EU-Pilot-Verfahren anstand oder ansteht. Die Kommission tauscht sich in speziellen Foren mit den Mitgliedstaaten über bewährte Verfahren zur Anwendung des Unionrechts sowie über die Funktionsweise des EU-Pilot-Verfahrens aus. Die Kommission veröffentlicht Informationen über Vertragsverletzungsverfahren, d. h. über Fälle, in denen sie durch Versendung eines Aufforderungsschreibens ein förmliches Verfahren wegen eines Verstoßes gegen das EU-Recht eingeleitet hat. Nach Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens und Übermittlung eines Aufforderungsschreibens veröffentlicht die Kommission den Titel und die Nummer des Falles (siehe http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=de). Dasselbe gilt für das Stadium einer mit Gründen versehenen Stellungnahme, bei der auch eine kurze Pressemitteilung herausgegeben wird. Wird ein Fall an den Gerichtshof verwiesen, folgt eine ausführlichere Pressemitteilung durch die Kommission. Die Kommission veröffentlicht aggregierte Daten zu EU-Pilot-Verfahren in ihrem Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts (COM(2015) 329). Wenn die Kommission konkrete Informationen über ein EU-Pilot-Verfahren veröffentlichen würde, wäre dies ein Verstoß gegen die den Mitgliedstaaten vor Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gewährte Vertraulichkeit (was das Vertrauen der nationalen Behörden in diesen und anderen Fällen untergraben könnte). Das vertrauliche Vorgehen der Kommission bei laufenden Untersuchungen im Rahmen eines EU-Pilot-Verfahrens wurde vom EuGH bestätigt (Urteile in den Rechtssachen Petrie (T-191/99), Spirlea (T-306/12) und ClientEarth/Kommission (T-424/14 und T-425/14)).

Angesichts der obigen Ausführungen ist die Kommission der Ansicht, dass ihre derzeitige Informationspolitik ein angemessenes Gleichgewicht zwischen der Notwendigkeit gewährleistet, bewährte Verfahren im Bereich der Anwendung des EU-Rechts zu fördern sowie den Mitgliedstaaten gegenüber Vertraulichkeit zu wahren. Die Kommission denkt stets darüber nach, wie sich die aggregierten Daten zu EU-Pilot-Verfahren auf bestmögliche Art verbreiten lassen.

97

Die Kommission hat in der ersten Jahreshälfte 2015 mehrere Vertragsverletzungsverfahren in Fällen eingeleitet, in denen die Verhältnismäßigkeit einer nationalen Maßnahme zu prüfen war. Beispiele hierfür sind die Einleitung von acht Vertragsverletzungsverfahren zu den Bereichen Rechtsform, Beteiligungsstruktur oder Preise (die in Artikel 15 der Dienstleistungsrichtlinie als bedingte Verpflichtungen aufgeführt sind). Ferner wurden mehrere Verfahren auf der Grundlage mengenmäßiger oder territorialer Beschränkungen (Artikel 15 der Dienstleistungsrichtlinie) und auf der Grundlage von Artikel 20 Absatz 2 (Nichtdiskriminierung beim Zugang zu Dienstleistungen) auf den Weg gebracht. In der zweiten Jahreshälfte 2015 wurden zehn EU-Pilot-Verfahren wegen Nichteinhaltung von Artikel 8 der Dienstleistungsrichtlinie zu Einheitlichen Ansprechpartnern eröffnet, bei denen ebenfalls die Verhältnismäßigkeit bewertet werden muss. Wenn die Kommission einen Mitgliedstaat vor den Gerichtshof bringt, muss sie alle erforderlichen Belege für den Verstoß gegen das EU-Recht beibringen und nachweisen, dass dem betreffenden Mitgliedstaat vor Einleitung gerichtlicher Schritte die Möglichkeit zur Darlegung seiner Argumente gegeben wurde. Sollte die Kommission diese Belege nicht vorlegen, kann der Gerichtshof gegen die Kommission entscheiden, indem der Fall entweder als unzulässig oder als unbegründet abgewiesen wird.

98

Die Nulltoleranzpolitik wurde unmittelbar nach der gegenseitigen Evaluierung als Strategie für den Bereich der uneingeschränkten Verpflichtungen konzipiert, d. h. der Verpflichtungen, zu denen keine Verhältnismäßigkeitsbewertung durchgeführt werden muss. Zu Beginn der Durchführung der Dienstleistungsrichtlinie sah die Kommission diese Verpflichtungen als vorrangig an. Die Kommission hat danach jedoch, wie in ihrer Antwort zu Ziffer 97 erwähnt, auch Vertragsverletzungsverfahren zu ungerechtfertigten Anforderungen eingeleitet.

99

Die Kommission hat weit mehr als neun Verfahren wegen der Nichtvereinbarkeit nationaler Rechtsvorschriften eröffnet und neun Vertragsverletzungsverfahren auf der Grundlage ihrer Nulltoleranzpolitik eingeleitet, was bedeutet, dass es zu einer Reihe von Maßnahmen der Dienstleistungsrichtlinie – die die Kommission als uneingeschränkte Verpflichtungen anführen kann – keine Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten wegen nationaler Rechtsvorschriften geben sollte, die nicht mit der Richtlinie in Einklang stehen. Die „Nulltoleranzpolitik“ wäre somit dann umgesetzt, wenn es nicht zu Vertragsverletzungsverfahren gegen die betreffenden Mitgliedstaaten kommt. Obwohl nur neun Vertragsverletzungsverfahren eröffnet wurden, leitete die Kommission rund 40 Untersuchungen ein. Die neun Vertragsverletzungsverfahren können daher als Erfolg angesehen werden, da die restlichen Fälle in früheren Stadien der Untersuchung bereinigt werden konnten. Es ist zu berücksichtigen, dass die Kommission Verfahren im Rahmen ihrer Nulltoleranzpolitik auf den Bericht über nationale Hindernisse stützte, der die Grundlage für das 2012 geschnürte Durchführungspaket bildet. Die Kommission ermittelte anhand dieses Berichts, welche der uneingeschränkten Verpflichtungen von den Mitgliedstaaten nicht erfüllt wurden. Dies führte zur Eröffnung der genannten 40 Untersuchungen.

100

Die Kommission kann bestätigen, dass 18 Monate als Ziel für die Dauer von Vertragsverletzungsverfahren festgelegt wurden und dass die durchschnittliche Dauer bei Fällen mit Bezug zur Dienstleistungsrichtlinie 19,6 Monate betrug. Einige dieser Fälle waren politisch sehr brisant. Die Dauer der Verfahren mit Bezug zur Dienstleistungsrichtlinie ist geringer als die durchschnittliche Dauer der Verfahren mit Bezug zu anderen Binnenmarkt Richtlinien.

101

Wie in der Antwort der Kommission zu Ziffer 99 erläutert, handelt es sich bei den genannten Fällen, die „nicht im Einklang mit der Richtlinie waren“, um Nulltoleranzfälle, die von der Kommission aus eigener Initiative eröffnet wurden.

104

Die Dauer von Vertragsverletzungsverfahren mit Bezug zur Dienstleistungsrichtlinie ist geringer als der Durchschnitt. Darüber hinaus ist die Kommission der Ansicht, dass Gesetzesänderungen in den Mitgliedstaaten nicht allein auf die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren zurückzuführen sind: Seit Einführung des EU-Pilot-Verfahrens wurden zahlreiche Fälle vor Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens bereinigt. Der Erfolg des EU-Pilot-Verfahrens erklärt die geringere Zahl an Vertragsverletzungsverfahren und der damit verbundenen Verweisung an den Gerichtshof. Zur Dokumentation ist zu sagen, dass die Entscheidungen der Kommission über Vertragsverletzungsverfahren auf der Website der Kommission öffentlich zugänglich sind. Daneben bietet der Jahresbericht der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts einen vollständigen Überblick über die von der Kommission im Jahr zuvor bearbeiteten Vertragsverletzungsverfahren. Der Gerichtshof hat anerkannt, dass das Klima des gegenseitigen Vertrauens zwischen der Kommission und dem betroffenen Mitgliedstaat während der Verfahren gewahrt werden sollte. Dieselbe Strategie wird bei Anträgen auf Dokumentenzugang verfolgt (siehe Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten). Allerdings wendet die Kommission, sobald eine Untersuchung beendet ist, diese allgemeine Vermutung im Einklang mit der Rechtsprechung – und sofern die Untersuchung nicht mit anderen laufenden Untersuchungen in Verbindung steht – nicht weiter an und untersucht jeden Antrag mit dem Ziel, den nach der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 größtmöglichen Zugang zu gewähren.

Kasten 6 – Vertragsverletzungsverfahren, das an den Gerichtshof verwiesen wurde

Wie im Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts (2014)⁴ dargelegt, kann der Rückgang der Zahl an Vertragsverletzungsverfahren insgesamt auf den beachtlichen Anstieg der Vorabentscheidungsverfahren nach Artikel 267 AEUV seit 2010 zurückgeführt werden. In fast der Hälfte seiner Urteile nach Artikel 267 AEUV ging der Gerichtshof seit 2010 Fragen der Vereinbarkeit einzelstaatlicher Rechtsvorschriften mit dem EU-Recht nach und stellte in zahlreichen Fällen Vertragswidrigkeiten fest. Obgleich sich Vorabentscheidungsverfahren von Vertragsverletzungsverfahren unterscheiden, räumen diese der Kommission eine zusätzliche Möglichkeit ein, systematisch sicherzustellen, dass Verletzungen des Unionsrechts durch nationale Rechtsvorschriften oder deren Anwendung ausgeräumt werden.

Der Generalanwalt gab seine Stellungnahme im September 2015 ab.

107

Die Durchsetzungsstrategie in Bereichen, in denen die Dienstleistungsrichtlinie Anwendung findet, stützt sich auf verschiedene Instrumente: Vertragsverletzungsverfahren, die soziale Verantwortung von Unternehmen (CSR) und den Dialog mit den Mitgliedstaaten. Die Kommission muss bei ihrem Vorgehen sämtliche dieser Instrumente in Betracht ziehen. Die Kommission hat ihre Prioritäten seit 2007 mit Hilfe von Durchsetzungsmaßnahmen festgelegt und ihre Prioritäten zudem in der Mitteilung aus dem Jahr 2012 definiert. Diese Prioritäten wurden selbstverständlich unter Berücksichtigung der verbindlichen Rolle der Kommission als Hüterin der Verträge verfolgt. Eine noch weitgehender prioritätsgestützte Strategie wird im Rahmen der Binnenmarktstrategie weiterentwickelt.

108

Die während des Europäischen Semesters erarbeiteten länderspezifischen Empfehlungen beziehen sich auf Angelegenheiten und Probleme, die zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission sowie auf Ratsebene analysiert und erörtert wurden. Dies stärkt die politische Eigenverantwortung. Auch Vertragsverletzungsverfahren können politische Auswirkungen haben.

110

Siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 108.

4 COM(2015) 329 final.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

111

Die Kommission leitet, wann immer nötig, gerichtliche Schritte ein. Die Kommission hat die aus ihrer Sicht vorrangigen Sektoren festgelegt und verfolgt.

Ein Großteil der Richtlinie beruht darauf, dass die Mitgliedstaaten eine fallweise Bewertung der Verhältnismäßigkeit vorzunehmen haben, was von der Kommission berücksichtigt werden muss. (Beispiele sind Artikel 15 und Artikel 39, nach denen die Mitgliedstaaten bestimmte Anforderungen bewerten müssen.) Das Vorgehen richtet sich somit nicht nach dem Grad des Vertrauens, sondern nach der Rechtsgrundlage. Die Länge von Gerichtsverfahren war nie ein Hinderungsgrund für die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren. Hinsichtlich der in der Richtlinie enthaltenen uneingeschränkten Verpflichtungen hat die Kommission prompt gehandelt und aus eigener Initiative eine konstante Zahl von Untersuchungen auf den Weg gebracht. Von den durchschnittlich 80 EU-Pilot-Verfahren pro Jahr leitet die Kommission mehr als 30 Verfahren aus eigener Initiative ein.

112

Das Handbuch lag sieben Monate nach dem Erlass der Dienstleistungsrichtlinie und 29 Monate vor dem Ende ihrer Umsetzungsfrist vor. Vor der Veröffentlichung des Handbuchs fanden eingehende Beratungen und Erörterungen mit den Mitgliedstaaten statt, so dass diese bereits bestens mit seinen Inhalten vertraut waren. Eine Herausgabe des Handbuchs ohne angemessene Konsultation wäre schwerwiegender gewesen als seine leicht verzögerte Veröffentlichung.

Empfehlung 1

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung. Das am 19. Mai 2015 verabschiedete Paket „Bessere Rechtsetzung“ bildet den allgemeinen Rahmen für die Vereinfachung der EU-Rechtsvorschriften und die Erhöhung ihrer Wirksamkeit. Die Kommission unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Unionsrechts mit Hilfe einer breiten Palette von Instrumenten zur Verbesserung der Einhaltung der Rechtsvorschriften (Umsetzungspläne für wichtige Gesetzgebungsinitiativen, Netzwerke sowie Sitzungen von Sachverständigenausschüssen und Leitlinien). Die Kommission ist der Ansicht, dass die Erarbeitung von Leitlinien nicht den politischen Prozess der Einigung zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat über neue Rechtsvorschriften beeinflussen sollte.

113

Die Kommission hat ihre Prioritäten in der 2012 veröffentlichten Mitteilung zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie⁵ dargelegt. Darin wird erläutert, dass für die Kommission die Durchsetzung im Vordergrund steht, dies jedoch nicht ihr einziger Handlungsbereich ist. Des Weiteren hat die Kommission vorrangige Sektoren und Maßnahmen für die kommenden Jahre festgelegt, zu denen auch ein Aktionsplan für den Handel, die Reform der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und ein Peer-Review zu den Anforderungen in Bezug auf die Rechtsform und die Beteiligungsstruktur zählen. Der Europäische Rat hat diesen Maßnahmenkatalog in seinen Schlussfolgerungen vom 23. Oktober 2013 begrüßt. Auch die Mitgliedstaaten spielen, wie vom Europäischen Rat betont, eine Rolle bei der Durchführung der Dienstleistungsrichtlinie.

Die Kohärenztests dienen nicht dazu, mit der Dienstleistungsrichtlinie unvereinbare Hindernisse zu ermitteln. Sie waren vielmehr darauf ausgerichtet, mögliche Widersprüche zwischen verschiedenen EU-Rechtsakten aufzudecken, um Unstimmigkeiten zwischen diesen zu vermeiden. Im Anschluss an die Kohärenztests wurde 2013 die Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen geändert (siehe den ursprünglichen Vorschlag KOM(2011) 883 endg., Abschnitt 4.11, und die Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 2011 KOM(2011) 20, Abschnitt 4.2), während die Einigung über die Änderung der Pauschalreiserichtlinie 2015 erfolgen soll (siehe den ursprünglichen Kommissionsvorschlag COM(2013) 512, Abschnitt 1.4).

5 http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/evaluation/index_en.htm

Empfehlung 2

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung. Die Kommission hat ihre Prioritäten in der Mitteilung von 2012 festgelegt und dementsprechend gehandelt. In ihrer Mitteilung vom Juni 2012 rief sie die Mitgliedstaaten dazu auf, ehrgeizigere nationale Reformen im Dienstleistungsbereich anzugehen. Dieser Aufruf wurde durch die Veröffentlichung länderspezifischer Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters unterstützt.

114

In einer 2012 durchgeführten Studie (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) wurden die Hindernisse in Dienstleistungssektoren zu zwei Zeitpunkten bewertet: vor und nach Einführung der Richtlinie (Ende 2011). Die errechneten Auswirkungen beruhen daher nicht auf theoretischen Voraussetzungen, sondern auf tatsächlich durchgeführten einzelstaatlichen Reformen. Bei der Berechnung der Elastizitäten zur Einschätzung der wirtschaftlichen Auswirkungen einer Beseitigung der Hindernisse wurden die damals verfügbaren Wirtschaftsdaten einem Ländervergleich unterzogen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass diese Elastizitäten ungenau oder unzuverlässig sind.

Die Kommission hat diese Studie unter Einbeziehung der zwischen 2012 und 2014 durchgeführten nationalen Reformen aktualisiert (siehe <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). Darüber hinaus wurde kürzlich eine eingehendere Bewertung der verbliebenen Hindernisse und des aus ihrer Beseitigung erwachsenden Wirtschaftspotenzials in den vorrangigen Sektoren Unternehmensdienstleistungen und Einzelhandel vorgenommen. Die Ergebnisse sind in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur Binnenmarktstrategie veröffentlicht (siehe die Abschnitte 2.3 und 2.4: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>).

Empfehlung 3

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung. Sie verabschiedete am 19. Mai 2015 das Paket „Bessere Rechtsetzung“, um die Wirksamkeit der Kommissionsmaßnahmen zu gewährleisten. Das Paket „Bessere Rechtsetzung“ enthält auch Leitlinien zur Durchführung von Folgenabschätzungen, um die möglichen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Folgen vorgeschlagener Handlungsoptionen zu untersuchen. Die Kommission hält sich an diese Leitlinien.

115

Die Kommission wird die Mitgliedstaaten auch weiterhin durch Leitlinien und Empfehlungen unterstützen, die sich auf bewährte Verfahren gründen.

116

Die Kommission hat sich bemüht, den Zugang zu den Einheitlichen Ansprechpartnern (PSC) zu verbessern, z. B. mittels der Unternehmensseiten von „Ihr Europa“. Daneben hat sie im Rahmen des Programms COSME vorgeschlagen, grenzüberschreitende Aufklärungsprojekte zu den PSC zu finanzieren, mit besonderem Schwerpunkt auf Online-Aktivitäten.

Empfehlung 4

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung. Auch wenn die Empfehlung an die Mitgliedstaaten gerichtet ist, wird die Kommission diese auch weiterhin durch Leitlinien und Empfehlungen unterstützen, die sich auf bewährte Verfahren gründen.

117

Die Klarheit und Qualität der über das IMI versandten Mitteilungen und insbesondere der in der Dienstleistungsrichtlinie vorgeschriebenen Bewertung der Verhältnismäßigkeit der nationalen Rechtsvorschriften hängen von dem Mitgliedstaat ab, der die Mitteilungen übermittelt. Um die Bewertung der Mitteilungen zu erleichtern, bietet die Kommission allen Mitgliedstaaten eine englische Übersetzung an, die über das IMI zugänglich gemacht wird.

Die Kommissionsdienststellen begutachten alle Mitteilungen, die von den Mitgliedstaaten über das IMI übermittelt werden. Falls sich bei der Bewertung nationaler Anforderungen Fragen in Bezug auf die Vereinbarkeit mit der Dienstleistungsrichtlinie ergeben, senden die Kommissionsdienststellen dem betreffenden Mitgliedstaat über das IMI diesbezügliche Anmerkungen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass nach der Dienstleistungsrichtlinie keine Mitteilung zu Maßnahmenentwürfen erfolgen muss, was bedeutet, dass die meisten der mitgeteilten Maßnahmen bereits verabschiedet wurden. Die Kommission verfügt in diesem Kontext nur über ein einziges wirksames Instrument zu diesen Maßnahmen, nämlich das Vertragsverletzungsverfahren; es wäre allerdings wesentlich effizienter, wenn die Kommission bereits im Entwurfsstadium intervenieren könnte.

Empfehlung 5

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung.

118

Die Kommission hat derzeit nicht die Mittel, die Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz besser zu nutzen. Die Verordnung muss förmlich geändert werden, damit sie zur Durchsetzung von Artikel 20 der Dienstleistungsrichtlinie verwendet werden kann.

Empfehlung 6

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung.

119

EU-Pilot ist ein System, mit dessen Hilfe die Kommission etwaige Verstöße gegen das EU-Recht mit den Mitgliedstaaten erörtert, und zwar mit Blick auf eine nicht ordnungsgemäße Umsetzung oder fehlerhafte Anwendung des EU-Besitzstands. Eine EU-Pilot-Akte wird geschlossen, wenn die Erörterungen mit dem Mitgliedstaat erfolgreich waren oder wenn sie ein Vertragsverletzungsverfahren nach sich ziehen könnten (durch Übersendung eines Aufforderungsschreibens an den betreffenden Mitgliedstaat), falls die Kommission zu dem Schluss gelangt, dass der Mitgliedstaat gegen EU-Recht verstoßen hat. EU-Pilot ist kein Instrument, das Abhilfe in Einzelfällen schafft; es dient vielmehr dazu, allgemeine Probleme bei der Anwendung des Unionrechts anzugehen.

Empfehlung 7

Die Kommission akzeptiert den ersten Teil der Empfehlung. Die Kommission ist bestrebt, die Zeit zur Untersuchung mutmaßlicher Verstöße gegen das EU-Recht so weit wie möglich zu begrenzen. Zum zweiten Teil der Empfehlung ist zu sagen, dass die Kommission nicht bekanntgibt, ob gegen einen bestimmten Mitgliedstaat zu einem spezifischen Thema ein EU-Pilot-Verfahren ansteht. Die Kommission tauscht sich in speziellen Foren mit den Mitgliedstaaten über bewährte Verfahren zur Anwendung des Unionrechts sowie über die Funktionsweise des EU-Pilot-Verfahrens aus. Sie veröffentlicht aggregierte Daten zu EU-Pilot-Verfahren in ihrem Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts (COM(2015) 329). Wenn die Kommission konkrete Informationen über ein EU-Pilot-Verfahren veröffentlichen würde, wäre dies ein Verstoß gegen die den Mitgliedstaaten vor Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gewährte Vertraulichkeit (was das Vertrauen der nationalen Behörden in diesen und anderen Fällen untergraben könnte). Das vertrauliche Vorgehen der Kommission bei laufenden Untersuchungen im Rahmen eines EU-Pilot-Verfahrens wurde vom EuGH bestätigt (Urteile in den Rechtssachen Petrie (T-191/99), Spirlea (T-306/12) und ClientEarth/Kommission (T-424/14 und T-425/14)). Diese Urteile bezogen sich auf Anträge auf Dokumentenzugang.

Angesichts der obigen Ausführungen ist die Kommission der Ansicht, dass ihre derzeitige Informationspolitik ein angemessenes Gleichgewicht zwischen der Notwendigkeit gewährleistet, bewährte Verfahren im Bereich der Anwendung des EU-Rechts zu fördern sowie den Mitgliedstaaten gegenüber Vertraulichkeit zu wahren. Die Kommission denkt stets darüber nach, wie sich die aggregierten Daten zu EU-Pilot-Verfahren auf bestmögliche Art verbreiten lassen.

120

Die Durchsetzungsstrategie in Bereichen, in denen die Richtlinie Anwendung findet, stützt sich auf verschiedene Instrumente: Vertragsverletzungsverfahren, die soziale Verantwortung von Unternehmen und den Dialog mit den Mitgliedstaaten. Die Kommission muss bei ihrem Vorgehen sämtliche dieser Instrumente in Betracht ziehen. Die Kommission hat ihre Prioritäten seit 2007 mit Hilfe von Durchsetzungsmaßnahmen festgelegt und ihre Prioritäten zudem in der Mitteilung aus dem Jahr 2012 definiert. Diese Prioritäten wurden selbstverständlich unter Berücksichtigung der verbindlichen Rolle der Kommission als Hüterin der Verträge verfolgt.

Empfehlung 8

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung. Ihrer Ansicht nach besteht das Ziel eines Vertragsverletzungsverfahrens darin, einen Verstoß gegen das EU-Recht zu beenden und zum frühestmöglichen Zeitpunkt Konformität herzustellen, weshalb sie bestrebt ist, dieses Ziel so schnell wie möglich zu erreichen. Der wirksamste Weg zur Erfüllung dieses Ziels ist jedoch nicht immer durch die schnelle Abwicklung eines Vertragsverletzungsverfahrens gegeben, da dessen Einleitung ohne Berücksichtigung situationsbedingter Faktoren bisweilen kontraproduktiv sein kann.

Seit Einführung des EU-Pilot-Verfahrens hat sich die Zahl der Vertragsverletzungsverfahren und damit die Zahl der Verweise an den Gerichtshof drastisch verringert, da häufig Lösungen im Rahmen von EU-Pilot-Verfahren gefunden werden. Das oberste Ziel der von der Kommission verfolgten Strategie liegt darin, die Mitgliedstaaten davon zu überzeugen, Maßnahmen zu ergreifen, um die Einhaltung der Rechtsvorschriften zu gewährleisten.

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- Einzelexemplar:
über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mehrere Exemplare/Poster/Karten:
bei den Vertretungen der Europäischen Union (http://ec.europa.eu/represent_de.htm),
bei den Delegationen in Ländern außerhalb der Europäischen Union
(http://eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm),
über den Dienst Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_de.htm)
oder unter der gebührenfreien Rufnummer 00 800 6 7 8 9 10 11 (*).

(*) Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Es herrscht allgemeines Einvernehmen darüber, dass das volle Potenzial des Dienstleistungsmarkts im Hinblick auf den Intra-EU-Handel noch nicht ausgeschöpft ist. Die Dienstleistungsrichtlinie zielt darauf ab, rechtliche und administrative Hindernisse aufseiten sowohl der Dienstleistungserbringer als auch der Dienstleistungsempfänger zu verringern, doch bestehen einige Jahre nach der Umsetzungsfrist der Richtlinie im Jahr 2009 immer noch ungerechtfertigte Handelshemmnisse. Die Prüfung ergab, dass die Kommission Probleme in den Mitgliedstaaten zwar erfolgreich ermittelt hat, bestimmte Arten von Hemmnissen jedoch nicht ausreichend in Angriff genommen hat. Außerdem haben die getroffenen Maßnahmen nicht rasch genug zu Ergebnissen geführt. Dienstleistungsanbieter und Verbraucher haben damit leider nach wie vor nicht in dem von der Richtlinie vorgesehenen Umfang Zugang zum Binnenmarkt.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen