

September 2016

Mitteilungen über neue Einschränkungen im Bereich Dienstleistungen

Reform des geltenden Verfahrens im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie

Wichtigstes Instrument [Richtlinie 2006/123](#)

Dieses Briefing gehört zu einer Reihe von „Bewertungen der Umsetzung“, die vom Wissenschaftlichen Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS) durchgeführt werden und die praktische Umsetzung bestehender EU-Rechtsvorschriften zum Gegenstand haben. In jedem dieser Briefings steht eine spezifische EU-Rechtsvorschrift im Mittelpunkt, die Gegenstand eines Änderungsvorschlags der Kommission zur Aktualisierung des derzeitigen Textes ist oder in Kürze sein wird. Mit diesen „Bewertungen der Umsetzung“ sollen die öffentlich zugänglichen Dokumente zur bisherigen Umsetzung, Anwendung und Wirksamkeit einer EU-Rechtsvorschrift kurz zusammengefasst werden; dabei wird unter anderem auf verfügbare Informationen der Organe und beratenden Ausschüsse der EU und der nationalen Parlamente sowie auf einschlägige externe Konsultationen und die Öffentlichkeitsarbeit zurückgegriffen. Die Bewertungen sollen den parlamentarischen Ausschüssen dabei helfen, den neuen Vorschlag der Kommission nach seiner Einreichung zu prüfen.

Federführender Ausschuss des EP zum Zeitpunkt der Verabschiedung des EU-Rechtsakts: Binnenmarkt und Verbraucherschutz (IMCO)

Zeitpunkt der Verabschiedung des ursprünglichen Rechtsakts im Plenum: 15. November 2006.

Datum der Umsetzung: bis zum 28. Dezember 2020 (Artikel 44).

Überprüfung vorgesehen für: Gemäß Artikel 41 der Dienstleistungsrichtlinie EU muss die Kommission bis zum 28. Dezember 2011 und anschließend alle drei Jahre einen Bericht über die Umsetzung dieser Richtlinie übermitteln.

Zeitplan für neue Änderungsrechtsvorschriften: In [Anhang I](#) des Arbeitsprogramms der Kommission für 2016 wird die Absicht der Kommission dargelegt, Folgemaßnahmen zur Binnenmarktstrategie zu ergreifen, unter anderem eine Reihe von gezielten Gesetzgebungsinitiativen und Initiativen ohne Gesetzgebungscharakter, darunter Vorschläge für Marktinformations-Tools und „**ein besseres Mitteilungsverfahren im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie**“. Vom 26. Januar bis zum 19. April 2016 hat eine öffentliche Konsultation zum Mitteilungsverfahren stattgefunden. In dem [Verzeichnis möglicher Tagesordnungspunkte](#) für die Sitzung des Kollegiums der Kommissionsmitglieder am 26. Juli 2016 wird der 22. November 2016 als voraussichtliches Datum der Annahme eines „Dienstleistungspakets“ einschließlich eines überarbeiteten Mitteilungsverfahrens im Dienstleistungsbereich durch das Kollegium genannt. Der [slowakische Vorsitz](#) des Rates der Europäischen Union hat außerdem bestätigt, dass sein [Arbeitsprogramm](#) für die zweite Hälfte des Jahres 2016 die Eröffnung von Debatten über den „Dienstleistungspass“ und die Reform des Mitteilungsverfahrens vorsieht.¹

¹ Zu Forderungen nach einer Reform der Mitteilungsverfahren im Dienstleistungsbereich siehe auch die [Schlussfolgerungen des Rates](#) vom 19. Februar 2015.

1. Hintergrund

Richtlinie 2006/123 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, besser bekannt als Europäische Dienstleistungsrichtlinie,² trat nach einem [langen Rechtssetzungsverfahren](#) Ende 2006 in Kraft. Das Verfahren hatte Anfang 2004 mit dem von dem für Binnenmarkt und Dienstleistungen zuständigen Mitglied der Kommission Frits Bolkestein vorgelegten [Vorschlag](#) begonnen, der nach Debatten im Europäischen Parlament im April 2006 durch einen [geänderten Vorschlag der Kommission](#) ersetzt wurde.³ Einige der umstrittensten Vorschriften des ursprünglichen Vorschlags, etwa das „Herkunftslandsprinzip“⁴ und die Anwendung der vorgeschlagenen Richtlinie auf Leistungen der Daseinsvorsorge, wie zum Beispiel auf Gesundheitsversorgung, Finanzdienstleistungen und elektronische Kommunikationsdienste, wurden schließlich aus der Richtlinie⁵ herausgenommen.

Mit der Dienstleistungsrichtlinie der EU sollen rechtliche und verwaltungstechnische Hürden für den grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen innerhalb der EU beseitigt werden. Die Richtlinie verfolgt dieses übergreifende Ziel durch die Vereinfachung von Verwaltungsverfahren für Dienstleistungserbringer, eine intensivere zwischenstaatliche Zusammenarbeit und eine Erweiterung der Rechte der Verbraucher und Unternehmen, die Dienstleistungen in Anspruch nehmen. Die Abschaffung der in der EU bestehenden Hürden für den Handel mit Dienstleistungen durch diese Richtlinie bedeutet auch, dass jede einzelstaatliche Vorschrift, die die [Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit](#) einschränkt, drei Kriterien erfüllen muss, um dem Unionsrecht zu entsprechen: Nicht-Diskriminierung, Verhältnismäßigkeit und Vorliegen eines zwingenden Grundes des öffentlichen Interesses (Artikel 15). Zu diesem Zweck ist in Artikel 15 auch ein Mitteilungsverfahren vorgesehen, mit dem sichergestellt werden soll, dass jede neue Vorschrift des einzelstaatlichen Rechts und jede Veränderung der bestehenden einzelstaatlichen Anforderungen, die eine Hürde für den grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen innerhalb der EU darstellen, diesen drei Kriterien entsprechen. In Kasten 1 (unten) ist das Mitteilungsverfahren gemäß der Richtlinie zusammenfassend dargestellt.

Kasten 1: das Mitteilungsverfahren im Dienstleistungsbereich

Artikel 15 Absatz 6: „Ab dem 28. Dezember 2006 dürfen die Mitgliedstaaten keine neuen Anforderungen [...] einführen, es sei denn, diese neuen Anforderungen erfüllen die in Absatz 3 aufgeführten Bedingungen“ (d.h. Erforderlichkeit, Nicht-Diskriminierung und Verhältnismäßigkeit).

Artikel 15 Absatz 7: „Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission alle neuen Rechts- und Verwaltungsvorschriften mit, die die in Absatz 6 genannten Anforderungen vorsehen, sowie deren Begründung. Die Kommission bringt den anderen Mitgliedstaaten diese Vorschriften zur Kenntnis. Die Mitteilung hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, die betreffenden Vorschriften zu erlassen. Binnen drei Monaten nach Erhalt der Mitteilung prüft die Kommission die Vereinbarkeit aller neuen Anforderungen mit dem Gemeinschaftsrecht und entscheidet gegebenenfalls, den betroffenen Mitgliedstaat aufzufordern, diese neuen Anforderungen nicht zu erlassen oder aufzuheben [...].“

Artikel 39, in dem ein **System der gegenseitigen Evaluierung**⁶ zwischen den Mitgliedstaaten eingerichtet wird, legt fest, dass alle von einem Mitgliedstaat eingeführten neuen Anforderungen und Veränderungen der bestehenden Anforderungen, die bei der gegenseitigen Evaluierung nicht behandelt wurden, der Kommission zusammen mit einer

² Gemäß Artikel 4 der Richtlinie ist eine **Dienstleistung** „jede von Artikel 50 des Vertrags erfasste selbstständige Tätigkeit, die in der Regel gegen Entgelt erbracht wird“. Ein **Dienstleistungserbringer** ist „jede natürliche Person, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt, und jede in einem Mitgliedstaat niedergelassene juristische Person im Sinne des Artikels 48 des Vertrags, die eine Dienstleistung anbietet oder erbringt“.

³ Die diesbezügliche Parlamentsdebatte kann unter [diesem Link](#) aufgerufen werden.

⁴ Dieses Prinzip, das in Artikel 16 des ursprünglichen Kommissionsvorschlags formuliert war, hätte es Dienstleistern ermöglicht, ihre Leistungen in ganz Europa anzubieten und dabei nur die Gesetzgebung ihres Ursprungs- bzw. Niederlassungslandes einzuhalten. Das Herkunftsland wäre für die Überwachung der Dienstleister zuständig gewesen, auch wenn diese ihre Leistungen in einem anderen Mitgliedstaat erbringen. Eine Regulierung des Dienstleistungserbringers durch den empfangenden Mitgliedstaat bzw. die empfangenden Mitgliedstaaten wäre so unmöglich gewesen.

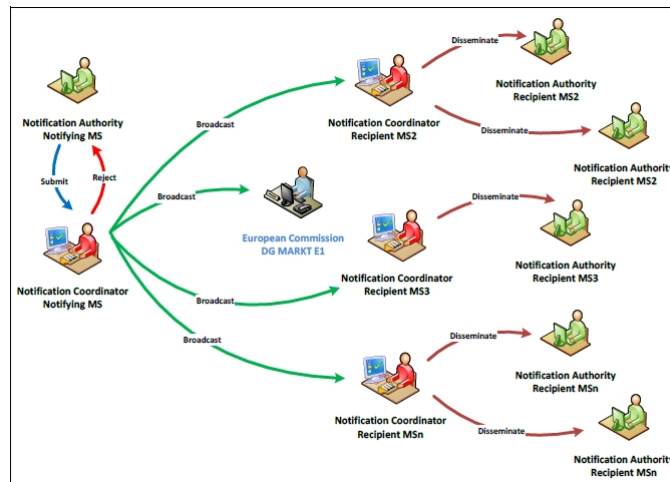
⁵ Weitere Einzelheiten über den Geltungsbereich der EU-Dienstleistungsrichtlinie können der von der Europäischen Kommission erstellten Präsentation [The notification obligation under the Services Directive \[Die Mitteilungspflicht im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie\]](#) vom 26. Juni 2015 sowie der am 20. Februar 2013 im Europäischen Parlament vorgestellten Präsentation von Jacques Pelkmans und Federica Mustilli (2013) [Securing EU growth from services \[Wachstum in der EU durch Dienstleistungen\]](#) (siehe Folie 6) entnommen werden.

⁶ Mit dem Begriff „gegenseitige Evaluierung“ wird die in der Richtlinie vorgesehene gegenseitige Überprüfung der einzelstaatlichen Regelungen durch die Mitgliedstaaten bezeichnet. Sie soll zu einem besseren Verständnis der Gründe führen, die zu einer bestimmten Regelung geführt haben, und den Austausch von bewährten Verfahren erleichtern.

Begründung für ihre Einführung mitgeteilt werden müssen. Die Kommission leitet diese Informationen dann an die anderen Mitgliedstaaten weiter.

Eine Mitteilung erfolgt konkret über eine eigene Funktion des [Binnenmarkt-Informationssystems](#) (IMI), eines Netzwerks, an dem mehr als 7 000 einzelstaatliche Behörden in der ganzen EU und dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWS) beteiligt sind. Grafik 1 (unten) zeigt den Ablauf einer Mitteilung im Rahmen des IMI. Sie zeigt, dass in jedem Land ein „Kordinator für Mitteilungen“ bestimmt wurde, der die Informationen an seine Amtskollegen innerhalb des Systems und an die Europäische Kommission weiterleitet und als erster Ansprechpartner für jede einzelstaatliche Behörde, die anderen Ländern und der Kommission eine Mitteilung über eine Regelung machen möchte, die den Handel mit Dienstleistungen zwischen EU-Staaten betreffen könnte, fungiert.

Grafik 1: Überblick über den Ablauf einer Mitteilung



Quelle: [Guidelines](#) for the use of the Services Directive notification function in IMI [Anleitung für die Nutzung der IMI-Funktion für Mitteilungen gemäß der Dienstleistungsrichtlinie], S. 3.

Das geltende Mitteilungsverfahren für Waren und Dienstleistungen der Informationsgesellschaft

[Richtlinie 98/34](#) hat ein ähnliches, jedoch strengeres Verfahren festgelegt, mit dem einzelstaatliche Maßnahmen mitgeteilt werden, die den Handel mit Waren und Dienstleistungen der Informationsgesellschaft zwischen EU-Staaten betreffen könnten. In der Richtlinie, die kürzlich aufgehoben und durch [Richtlinie 2015/1535](#) ersetzt wurde, wurde ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft festgelegt.

Ein erster und entscheidender Unterschied besteht darin, dass die Mitgliedstaaten bereits die Entwürfe der technischen Vorschriften übermitteln müssen, wenn sich diese auf Waren beziehen. Dagegen besteht keine derartige Verpflichtung hinsichtlich der Entwürfe von Maßnahmen, die Dienstleistungen betreffen. Sobald eine Mitteilung bei ihr eingeht, setzt die Europäische Kommission die anderen EU-Länder mit Hilfe des öffentlich zugänglichen [Informationssystems über technische Vorschriften](#) (TRIS) davon in Kenntnis. Eine Suche in der TRIS-Datenbank ergab, dass zwischen Januar und Ende August 2016 Informationen über 490 Entwürfe von Maßnahmen aus der ganzen EU eingegangen waren⁷. Wie im Folgenden dargelegt wird, ist die betreffende Zahl hinsichtlich der Dienstleistungen deutlich niedriger.

Ein weiterer wichtiger Unterschied ist, dass im Falle der Dienstleistungen eine **Stillhaltefrist** vorgesehen ist, bevor der Entwurf der Maßnahme in dem Mitgliedstaat, der von ihr Mitteilung gemacht hat, in Kraft treten kann. In dieser Zeit prüfen die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten die Maßnahme und reagieren gegebenenfalls. Die Stillhaltefrist ist mindestens drei Monate lang und kann, sofern erforderlich, auf bis zu 18 Monate verlängert werden.⁸

⁷ [TRIS-Datenbank](#), letzter Zugriff am 23. August 2016.

⁸ Eine Ausnahme, das sogenannte „Dringlichkeitsverfahren“, steht bei außergewöhnlichen Umständen zur Verfügung und ermöglicht es dem Mitgliedstaat, der die Mitteilung gemacht hat, die Maßnahme zu verabschieden, ohne die Stillhaltefrist einzuhalten.

Die Kommission ist zur Zeit der Auffassung, **dass einige Elemente des Mitteilungssystems für Waren möglicherweise eine Grundlage für eine Überarbeitung und Verbesserung des Mitteilungssystems für Dienstleistungen** im zweiten Halbjahr 2016 darstellen könnten.

2. Berichte, Evaluierungen und Studien auf EU-Ebene

Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa – Analyse und Fakten (2015)

In dem Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen⁹ als Begleitdokument zu der Mitteilung der Kommission [Den Binnenmarkt weiter ausbauen: mehr Chancen für die Menschen und die Unternehmen](#) vom 28. Oktober 2015 hat die Europäische Kommission ihre jüngste Bewertung des Mitteilungsverfahrens im Dienstleistungsbereich vorgelegt. In dem Bericht wird bestätigt, dass das geltende Verfahren nicht ordnungsgemäß funktioniert und eine wirksame und vorbeugende Durchsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten behindert.¹⁰ Es wird erläutert, dass es gegenwärtig keine Garantie gebe, dass neue, auf einzelstaatlicher Ebene eingeführte Regelungen gerechtfertigt, nicht-diskriminierend und verhältnismäßig sind, wie in der Richtlinie vorgesehen. Der Bericht weist zudem auf die wirtschaftlichen Schäden hin, die durch die eingeschränkte Integration der Märkte für Dienstleistungen in der EU entstehen, insbesondere auf die Behinderung von Produktivitätssteigerung und Wettbewerbsfähigkeit, die im Verhältnis zum Gewerbe höheren Preise und die ineffiziente Nutzung von Ressourcen, mit der innovative und wettbewerbsfähige Firmen benachteiligt werden. In dem Bericht werden vier Hauptprobleme des Mitteilungsverfahrens genannt, die zu diesen Ergebnissen beitragen:

1. **Mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten haben seit 2012 keine neuen Maßnahmen mitgeteilt.** Insbesondere haben die acht Mitgliedstaaten, die zusammen über 27 % des gesamten in den von der Richtlinie abgedeckten Bereichen erarbeiteten BIP der EU erbringen, zwischen 2012 und 2014 überhaupt keine neuen Regelungen mitgeteilt. Dagegen haben andere Mitgliedstaaten während desselben Zeitraums mehr als 50 Mitteilungen getätigt.¹¹ Wie in Abschnitt 1 bereits erläutert wurde, ist dies erstaunlich, wenn man es mit der hohen Anzahl an Mitteilungen im Bereich Waren vergleicht. Zudem wird in dem Bericht hervorgehoben, dass die Diskrepanzen bei der Anzahl der Mitteilungen in den verschiedenen Ländern nicht durch eine unterschiedliche Regelungsdichte erklärt werden können, da in einigen der Länder, die viele Mitteilungen eingereicht haben, die Dienstleistungsmärkte sehr stark liberalisiert wurden. Letztendlich kann auf diese Weise nicht festgestellt werden, wie viele und welche Maßnahmen zu einem jeweiligen Zeitpunkt in Kraft sind.
2. **Wenn es keine Mitteilungen über die Entwürfe von Maßnahmen in einem Mitgliedstaat gibt, können die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten nicht aktiv werden.** Da die Richtlinie keine Verpflichtung zur Mitteilung von Entwürfen von Regelungen enthält, machen derartige Mitteilungen nur einen kleinen Anteil aller Mitteilungen aus, nämlich 29 % zwischen September 2013 und Februar 2015.¹² Dies erschwert ein vorausschauendes Vorgehen, mit dem Probleme rechtzeitig und in unkomplizierter Weise behoben werden könnten. Da die meisten Regelungen zum Zeitpunkt der Mitteilung bereits in Kraft sind, haben die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten nur geringe Möglichkeiten, anders als durch Vertragsverletzungsverfahren tätig zu werden.
3. **Die Bewertung der Verhältnismäßigkeit wird nicht immer gründlich durchgeführt.** Im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie müssen die Mitgliedstaaten „im Interesse von Gemeinwohlzielen“ weniger restriktive Ansätze erwägen. Nach geltender Rechtsprechung kann zudem nur eine beschränkte Anzahl zwingender Gründe des öffentlichen Interesses als Rechtfertigung herangezogen werden.¹³ Dennoch werden immer wieder Fälle von unverhältnismäßigen einzelstaatlichen Regelungen festgestellt. Zudem sind die von den Mitgliedstaaten der Mitteilung von einzelstaatlichen Maßnahmen beigefügten Bewertungen der Verhältnismäßigkeit oft unvollständig und ungenügend.¹⁴
4. **Fehlende Klarheit über die rechtlichen Folgen** Der Bericht weist auf die bestehenden Unterschiede zwischen den Verpflichtungen zu Mitteilungen im Bereich Niederlassungen und denen im Bereich Dienstleistungen im Rahmen der Richtlinie.¹⁵ Diese Diskrepanz ist im Hinblick auf die Rechtsmittel besonders relevant, die für

⁹ [SWD \(2015\) 203](#).

¹⁰ SWD (2015) 203, S. 86.

¹¹ Dabei wird in dem Bericht nicht angegeben, welche Mitgliedstaaten welcher Kategorie zuzuordnen sind.

¹² SWD (2015) 203, S. 88.

¹³ [Rechtssache C-593/13](#), Presidenza del Consiglio dei Ministri u. a. gegen Rina Services SpA u. a.

¹⁴ SWD (2015) 203, S. 88.

¹⁵ Weitere Einzelheiten hierzu können unter [diesem Link](#) abgerufen werden.

Hindernisse für das Niederlassungsrecht strenger sind, obwohl dieselbe mitgeteilte Regelung möglicherweise für beide Bereiche gilt. So können die rechtlichen Folgen einer mitgeteilten Regelung von Fall zu Fall unterschiedlich sein, was zu Unsicherheiten führt.

In dem Bericht wurden auch die **zu erwartenden Auswirkungen einer besseren Umsetzung der Richtlinie** untersucht und darauf hingewiesen, dass mit einer ehrgeizigeren Umsetzung der bestehenden Rechtsakte wirtschaftliche Erträge von bis zu 1,8 % des BIP der EU hätten geschaffen werden können.¹⁶ Die Kommission berichtet jedoch, dass sich die Fortschritte bei den einzelstaatlichen Reformen zwischen 2012 und 2014 gegenüber der Zeit nach dem Inkrafttreten der Richtlinie verlangsamt hätten, wobei die Mitgliedstaaten, die wirtschaftliche Anpassungsprogramme umsetzen, wie Griechenland, Portugal und Italien, die meisten Reformen durchgeführt hätten. Dagegen scheinen einige andere Länder die Empfehlungen des Rates über Reformen im Dienstleistungsbereich im Rahmen des [Europäischen Semesters](#) nicht beachtet zu haben.¹⁷ So wurden die zu erwartenden wirtschaftlichen Erträge angepasst und es wird ein langfristiger Anstieg des BIP der EU von lediglich 0,1 % erwartet. Es steht zu hoffen, dass ein reformiertes Mitteilungsverfahren diesen Trend ändern kann.

3. Aktivitäten des Europäischen Parlaments

[Entschließung des Europäischen Parlaments vom 26. Mai 2016 zu der Strategie für den Binnenmarkt](#)

Das Europäische Parlament hat seine Unterstützung für die Ziele der Strategie der Kommission für den Binnenmarkt für Waren und Dienstleistungen sowie für die vorgeschlagenen Maßnahmen in wesentlichen Bereichen des Binnenmarkts zum Ausdruck gebracht. Es wurde zudem festgestellt, dass die noch nicht gelungene Vollendung des Binnenmarkts zu einem Verlust von möglichen Gewinnen in bedeutender Höhe geführt hat und zudem eine der Hürden für weiteres strukturelles Wachstum und die Verringerung der Arbeitslosigkeit in der EU darstellt. Das Parlament hat die Kommission aufgefordert, eine Kultur der Rechtstreue und Rechtsdurchsetzung zu fördern, unter anderem durch die „Förderung und Erweiterung des Binnenmarkt-Informationssystems“. Es hat die Kommission und die Mitgliedstaaten zudem aufgefordert, sich mit noch nicht behandelten unnötigen Einschränkungen zu befassen, die nicht durch ein übergeordnetes öffentliches Interesse gerechtfertigt sind, und 2017 hierzu zu berichten.¹⁸ Es hat hervorgehoben, wie wichtig die Förderung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen ist, und gleichzeitig betont, dass damit auf keinen Fall Sozialdumping gefördert werden darf. Das Parlament hat die Absicht der Kommission begrüßt, das Mitteilungsverfahren zu verbessern, das es als „nicht wirksam und transparent“ bezeichnet hat. Es hat zudem darauf hingewiesen, dass die Mitteilungen wirksamer wären, wenn sie in einer früheren Phase der jeweiligen einzelstaatlichen Gesetzgebungsverfahren erfolgten. So würde eine „rechtzeitige Rückmeldung der Interessenträger und der Mitgliedstaaten“ ermöglicht und Verzögerung bei der Annahme neuer Rechtsakte würden seltener. Das Parlament hat sich zudem gegen eine Erweiterung des Geltungsbereichs der EU-Dienstleistungsrichtlinie ausgesprochen.

[Entschließung des Europäischen Parlaments vom 26. Mai 2016 zu nichttarifären Handelshemmnissen im Binnenmarkt](#)

Die Rolle des Mitteilungsverfahrens im Bereich Dienstleistungen wurde in einer weiteren vor Kurzem verabschiedeten Entschließung angesprochen. Das Parlament forderte, die einschlägigen Verfahren für Mitteilung und Unterrichtung für gerechtfertigte und verhältnismäßige nichttarifäre Handelshemmnisse benutzerfreundlicher zu gestalten. Es wies zudem darauf hin, dass das in der Dienstleistungsrichtlinie der EU vorgesehene Verfahren „den Abbau oder die Beseitigung von ungerechtfertigten nichttarifären Hemmnissen hätte bewirken können“, jedoch von den Mitgliedstaaten und der Kommission etwas vernachlässigt worden ist. Das Parlament begrüßte die Absicht der Kommission, das Verfahren zu verbessern, weil so möglichen Problemen bereits begegnet werden könne, bevor sie entstünden. Es wies zudem darauf hin, dass von den Mitgliedstaaten ausführlichere Begründungen verlangt werden

¹⁶ Mehr Einzelheiten zu diesen Schätzungen sind enthalten in: J. Monteagudo, A. Rutkowski und D. Lorenzani, (2012), [The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation](#) [Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie: eine erste Bewertung nach ihrer Durchführung], Europäische Kommission, Economic Papers 456, Juni. Eine Zusammenfassung aller bisherigen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Richtlinie und dem Verfahren der gegenseitigen Bewertung kann [hier](#) eingesehen werden.

¹⁷ Hierzu siehe auch EPRS, [Country-Specific Recommendations – Scorecard for 2013: How far are EU Member States meeting their European Council commitments? \[Länderspezifische Empfehlungen – Kennzahlen für 2013: Wie weit entsprechen die EU-Mitgliedstaaten den Verpflichtungen des Rates?\]](#), 3. November 2014.

¹⁸ Zum Missbrauch der Begründung durch öffentliches Interesse s.a. Ziffer 10 der Entschließung des Parlaments vom 11. September 2013 [Binnenmarkt für Dienstleistungen: Stand der Dinge und nächste Schritte](#).

sollten, wenn sie neue Regulationsmaßnahmen einführen. Schließlich beschrieb es das geltenden Mitteilungsverfahren für Waren, das seiner Auffassung nach als Vorbild für die geplante Überprüfung dienen könnte.¹⁹

Anfragen der Mitglieder

[Anfrage zur schriftlichen Beantwortung von Zigmantas Balčytis \(S&D, Litauen\)](#), 16. März 2016

Unter Hinweis auf einen Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs über die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie legte der Abgeordnete dar, dass die Vorschriften der Richtlinie auch sieben Jahre nach Ablauf der für die Umsetzung gesetzten Frist im Dezember 2009 nicht allgemein angewendet würden, so dass die Chancen, die ein funktionierender Dienstleistungsmarkt bieten würde, nicht genutzt würden. Er wies zudem darauf hin, dass die Kommission nur sehr selten Vertragsverletzungsverfahren gegen die Mitgliedstaaten eröffne. Nach Ansicht des Rechnungshofs lag dies unter anderem in dem ungenauen Wortlaut der Richtlinie begründet. Daher fragte der Abgeordnete, ob die Kommission die Notwendigkeit sehe, diese Vorschriften zu überprüfen und eindeutiger zu formulieren.

[Antwort des für den Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU zuständigen Kommissionsmitglieds Elżbieta Bieńkowska im Namen der Kommission](#), 1. Juli 2016

In ihrer Antwort bezog sich die Kommissarin auf die Antwort der Europäischen Kommission auf den Bericht des Rechnungshofs, in dem darauf hingewiesen wird, dass die EU-Dienstleistungsrichtlinie ihr volles wirtschaftliches Potenzial deshalb nicht entfalte, weil die Mitgliedstaaten ihre Umsetzung nicht ausreichend ambitioniert verfolgten. Sie wies zudem auf die Strategie zur Vertiefung des Binnenmarkts hin, die in der 2015 verabschiedeten Mitteilung [Den Binnenmarkt weiter ausbauen](#) erläutert ist. In der Strategie werden die geltenden Prinzipien klar formuliert, ohne dass die Richtlinie selbst geändert werden muss. Zudem beabsichtigt die Kommissarin, Hürden abzubauen, denen Dienstleistungserbringer bei grenzüberschreitenden Tätigkeiten gegenüberstehen, die Diskriminierung von Verbrauchern und Unternehmen zu bekämpfen und die Gründung von Einzelhandelsunternehmen zu erleichtern. Außerdem ist eine Reform des geltenden Mitteilungsverfahrens vorgesehen. Diese Maßnahmen würden durch gezielte Durchsetzungsinitiativen als Bestandteil einer „Kultur der Rechtstreue und der intelligenten Durchsetzung“ ergänzt werden.

4. Von der Kommission durchgeführte Konsultationen der Interessenträger

Zwischen dem 26. Januar und dem 19. April 2016 hielt die Europäische Kommission Konsultationen mit Interessenträgern ab, um das gegenwärtige Funktionieren des Mitteilungsverfahrens im Dienstleistungsbereich wirksamer zu bewerten und Wege zu finden, um die Mitteilungen im Hinblick auf die im November bevorstehende Überprüfung des Systems zu verbessern. In Ergänzung zur Online-Befragung konsultierte die Kommission im Rahmen der [Expertengruppe zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie](#) auch institutionelle Interessenträger (z.B. die Mitgliedstaaten und andere EU-Institutionen).²⁰ Nach dem [Bericht über die Ergebnisse der Konsultation](#) haben 126 Interessenträger Kommentare eingereicht. Vertreter verschiedener Bereiche des Wirtschaftslebens machten 63 % der Befragungsteilnehmer aus, bei mehr als einem Fünftel handelte es sich um staatliche Behörden und 15 % bezeichneten sich selbst als Bürger.²¹ Die Antworten kamen aus 21 Ländern.²²

Insgesamt bezeichneten die Interessenträger das geltende **Mitteilungsverfahren als ungenügend (80 %)**; diese Auffassung wurde von Vertretern der Wirtschaft und von Behörden, die das Verfahren abwickeln, besonders deutlich zum Ausdruck gebracht. Insbesondere wurden als Mängel die Unklarheit darüber genannt, welche Art von einzelstaatlichen Regelungen mit dem Verfahren mitgeteilt werden sollen, sowie die fehlende Transparenz gegenüber Interessenträgern, die nicht direkt an dem Verfahren beteiligt sind. Die Teilnehmer wiesen auch auf weitere Probleme hin, etwa das Fehlen eindeutiger Regelungen dazu, wie ein mitteilender Mitgliedstaat auf Rückmeldungen von der Kommission oder anderen Staaten reagieren soll. Das Fehlen von Mitteilungen für Entwürfe von Regelungen sowie die

¹⁹ Zur Möglichkeit, das Mitteilungsverfahren auch für Entwürfe von Regelungen zu verwenden, die Dienstleistungen betreffen, zum Fall der Richtlinie 98/34 und zur Einführung eines „Binnenmarkttests“, der auf nationaler Ebene durchgeführt werden soll, wenn neue einzelstaatliche Regelungen kurz vor der Einführung stehen, siehe auch Buchstabe S der Entschließung des Parlaments [Governance des Binnenmarkts](#) vom 7. Februar 2013.

²⁰ Siehe Abschnitt 5 des Konsultationsberichts.

²¹ Konsultationsbericht, S. 3.

²² Der bei weitem größte Teil der Beiträge kam von vielen unterschiedlichen Interessenträgern aus Polen, gefolgt von Portugal und Deutschland. Weitere Einzelheiten können Sie S. 4 des Konsultationsberichts entnehmen.

verhältnismäßig kurze Frist, die für Reaktionen und eine eventuell mögliche Verhinderung der Annahme einer mitgeteilten Regelung zur Verfügung steht, wurden ebenfalls genannt. Eines der wichtigsten von den Vertretern der Wirtschaft genannten Probleme waren die fehlenden Sanktionen bei Nichteinhaltung der Mitteilungspflicht.

Beinahe 70 % der staatlichen Behörden und 30 % der Vertreter der Wirtschaft, die an der Befragung teilgenommen hatten, sprachen sich dafür aus, dass die EU Maßnahmen zur Verbesserung des Meldeverfahrens ergreifen sollte. Folgende mögliche Maßnahmen zur **Reform des bestehenden Systems** fanden breite Zustimmung:

- Klarstellung des Umfangs der Mitteilungspflicht (83 %) und der rechtlichen Folgen bei Versäumnis einer Mitteilung (79 %);
- Verbesserungen bei den Prüfungen der Verhältnismäßigkeit durch die Mitgliedstaaten (74 %), insbesondere im Hinblick auf das Funktionieren des Binnenmarkts und den Wettbewerb auf den Dienstleistungsmärkten;
- Verpflichtung, Entwürfe von Regelungen mitzuteilen (77%); mehrere Teilnehmer nannten das geltenden Mitteilungsverfahren für Waren und Dienstleistungen der Informationsgesellschaft als mögliches Vorbild;
- Verbesserung der Transparenz, insbesondere gegenüber nichtinstitutionellen Interessenträgern (70 %);
- Einführung von eindeutigen Fristen für das Verfahren (65 %).

Zudem fand eine **Ausdehnung des Geltungsbereichs der Mitteilungspflicht** auf weitere Bereiche der Dienstleistungsrichtlinie große Zustimmung, insbesondere: Anforderungen in Bezug auf eine vorherige Genehmigung für die Aufnahme und Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten; Anforderungen hinsichtlich bereichsübergreifender Tätigkeiten; Anforderungen zum Abschluss einer beruflichen Haftpflichtversicherung und Regelungen zur Festlegung von Standards für die erbrachten Dienstleistungen. Die teilnehmende Unternehmen sprachen sich insbesondere für eine Verbesserung der Transparenz und eine Ausdehnung der Geltungsbereichs der Mitteilungspflicht aus, während sich die teilnehmenden Behörden eher dafür aussprachen, die geltenden Verfahren zu vereinfachen und zu straffen. Einige der Teilnehmer äußerten jedoch Besorgnis über eine mögliche Einschränkung der Bewertung der Verhältnismäßigkeit durch die Mitgliedstaaten.

In Bezug auf **verfahrenstechnische Fragen** äußerten 85 % der Teilnehmenden die Notwendigkeit einer größeren Eindeutigkeit in Bezug auf die Art der Angaben, die von einer mitteilenden Behörde einzureichen sind, und fast 80 % erklärten, dass sie eindeutiger Regelungen zu den Fristen für eine Reaktion auf eine Mitteilung sowie die Einführung einer Frist befürworten, innerhalb derer der mitteilende Mitgliedstaat auf eingegangene Kommentare reagieren muss. Eine Mehrheit befürwortete zudem größere Eingriffsrechte für die Kommission, wenn ein Land unverhältnismäßige Anforderungen einreicht. Das Thema der Einführung einer Stillhaltefrist (d.h. einer Unterbrechung des mitgeteilten einzelstaatlichen Gesetzgebungsverfahrens) nach der Mitteilung ist weiterhin komplex ²³, auch wenn verschiedene Teilnehmer erklärten, eine Klarstellung in diesem Bereich sei erforderlich. Die Ansichten über mögliche Sanktionsverfahren bei Nichteinhaltung der Mitteilungspflicht waren ebenfalls geteilt.

Bei der Konsultation wurde auch um Kommentare zu den **erwarteten Auswirkungen möglicher zukünftiger Maßnahmen** gebeten. Insgesamt erwarteten die Interessenträger eher positive Auswirkungen, und zwar nicht nur für das Mitteilungsverfahren selbst sowie für einen systematischeren und informativeren Ansatz im Hinblick auf die Mitteilungen, sondern auch für den Binnenmarkt für Dienstleistungen und die Einhaltung der Pflicht zur Verhältnismäßigkeit durch die Mitgliedstaaten. Mehr als ein Drittel der Teilnehmer wiesen darauf hin, dass ein verändertes Mitteilungsverfahren Auswirkungen auf die einzelstaatlichen Gesetzgebungsverfahren haben würde. Als wichtigste Akteure im Mitteilungsverfahren äußerten sich die staatlichen Behörden auch zu den zu erwartenden Kosten und Auswirkungen auf die Verwaltung, die eine Veränderung des Verfahrens nach sich ziehen würde. Insgesamt erwarteten die Teilnehmer keine wesentlichen Mehrkosten, es sei denn, der Geltungsbereich des Mitteilungsverfahrens würde erweitert.

5. Europäischer Rechnungshof

Der Europäische Rechnungshof hat die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie vor kurzem in dem [Sonderbericht 5/2016](#) geprüft.²⁴ In diesem Bericht wird bestätigt, dass der Markt für Dienstleistungen innerhalb der

²³ Konsultationsbericht, S. 11 und 12.

²⁴ Der Bericht „Die Dienstleistungsrichtlinie: Hat die Kommission eine wirksame Durchführung sichergestellt?“ befasst sich mit folgenden Fragen: 1) „Hat die Kommission die Durchführung der Richtlinie angemessen überwacht und bewertet?“ und 2) „Hat die Kommission die Durchführung der Richtlinie ausreichend erleichtert“

EU im Unterschied zum Binnenmarkt für Waren nicht ausreichend genutzt wird. Der Bericht weist darauf hin, dass die verspätete Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in nationales Recht durch 20 Mitgliedstaaten in Verbindung mit der nicht ausreichenden Durchsetzung der Vorschriften der Richtlinie durch die Europäische Kommission wesentlich dazu beitragen, dass es weiterhin Hemmnisse für den grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen gibt. Andererseits wird die Kommission in dem Bericht für ihre Unterstützung der einzelstaatlichen Behörden bei Umsetzung und der weiteren Durchsetzung gelobt.

Der Rechnungshof hat das Verfahren der gegenseitigen Bewertung genauer überprüft. Der Ansatz wurde als sinnvolles Verfahren eingeschätzt, das inzwischen auch in anderen Bereichen angewendet wird, doch wird hier gleichzeitig auch deutlich, **wie groß die immer noch bestehenden Hürden** für den freien Dienstleistungsverkehr sind. In dem Bericht wird zudem erwähnt, dass die Kommission nicht immer Maßnahmen gegen festgestellte Hürden ergriffen habe und die Rechtfertigung durch die angeblich gegebene Verhältnismäßigkeit, die manche Länder nutzen, um eine bestimmte Einschränkung beizubehalten, nur selten in Frage stelle. Ähnlich zurückhaltend gehe die Kommission bei der Einleitung von Gerichtsverfahren bei falscher oder fehlender Umsetzung der Richtlinie vor. Nach Auffassung des Rechnungshofs könnte das Vorgehen der Kommission durch eine „mangelnde Solidität der Rechtsgrundlage“²⁵, ungenaue formulierte Vorschriften der Richtlinie und die zu erwartende Dauer der Vertragsverletzungsverfahren erklärt werden.

In dem Bericht wird hervorgehoben, dass **keine angemessene quantitative Ex-post-Evaluierung** der Richtlinie **durchgeführt worden sei**. Zwar habe die Kommission unter anderem mit Hilfe von ökonomischen Modellen²⁶ auf der Grundlage von z.B. im Verlauf der Verfahren zur gegenseitigen Bewertung gespeicherten Daten Schätzungen vorgenommen, doch da keine ausreichenden Daten zum grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen vor und nach Inkrafttreten der Richtlinie vorliegen, kann keine gründliche Ex-post-Evaluierung der Auswirkungen der Richtlinie durchgeführt werden.²⁷

Der Bericht hob zudem die besonderen Instrumente (z.B. die einheitlichen Ansprechpartner) hervor, die in der Richtlinie zur Vereinfachung ihrer Umsetzung vorgesehen sind, darunter das hier diskutierte **Mitteilungsverfahren**. Die in Abschnitt 1 beschriebene Online-Anwendung zur Einreichung von Mitteilungen über das IMI hat ab September 2013 den E-Mail-Verkehr ersetzt. Der Europäische Rechnungshof erklärt, dass zwischen September 2013 und dem 1. Juni 2015 310 Mitteilungen aus den Mitgliedstaaten eingegangen seien. Diese Zahl erscheint verhältnismäßig gering, denn IMI betrifft sowohl die Mitgliedstaaten der EU als auch die Staaten des EWR. In diesem Zeitraum sind aus sieben Ländern überhaupt keine Mitteilungen eingegangen und die Anzahl der Mitteilungen aus den anderen Ländern lag zwischen 1 und 73.²⁸ Die Anzahl der Mitteilungen ist deutlich geringer als die Anzahl an Hindernissen, die im Verlauf der Verfahren der gegenseitigen Bewertung und der Leistungsprüfungen in bestimmten Wirtschaftsbereichen festgestellt wurden.

Im Verlauf der Informationsreisen haben die Vertreter des Rechnungshofs zudem festgestellt, dass die konsultierten einzelstaatlichen Behörden das Mitteilungsverfahren mit Hilfe von IMI nicht als hilfreich empfanden, zum Teil aufgrund des damit verbundenen Arbeitsaufwands und der Unklarheit der eingehenden Mitteilungen. Der Bericht weist darauf hin, dass im Gegensatz zum Warenverkehr in der Dienstleistungsrichtlinie keine Stillhaltefrist von drei Monaten vorsieht, nach der eine mitgeteilte Maßnahmen erst in Kraft treten kann. Die für die Studie befragten Behörden befürworteten eine derartige Stillhaltefrist.

Zum Abschluss seiner Untersuchung nannte der Rechnungshof eine Reihe von Empfehlungen, die seine allgemeine Aufforderung an die Kommission, „die Durchsetzung der Richtlinie entschiedener anzugehen“ und gegebenenfalls häufiger den Rechtsweg zu beschreiten, zu unterfüttern scheinen. Hinsichtlich der Mitteilungen fordert der Rechnungshof die Einführung einer Stillhaltefrist und die Schaffung einer öffentlich zugänglichen Website, die als Archiv für alle mitgeteilten Maßnahmen dient und mit der ein besserer Zugang und eine „zeitnahe Prüfung“ durch die Betroffenen ermöglicht wird.

und durchgesetzt?“, Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs, S. 12. Im Rahmen des Prüfungsverfahrens wurden Interviews mit Vertretern der Europäischen Kommission und verschiedener europäischer Organisationen durchgeführt, es wurden Dokumente analysiert und es fanden Informationsreisen in sieben Mitgliedstaaten statt. Bei diesen Reisen wurden Ministerien und Handelskammern sowie Unternehmens- und Verbraucherverbände besucht.

²⁵ Sonderbericht des Rechnungshofs, S. 13.

²⁶ Siehe J. Monteagudo, A. Rutkowski und D. Lorenzani (2012). Eine aktualisierte Fassung der Studie kann [hier](#) aufgerufen werden.

²⁷ Sonderbericht des Rechnungshofs, S. 19.

²⁸ Diese Feststellungen entsprechen denen der Kommission für den Zeitraum 2012–2014, die oben in Abschnitt 2 dargestellt sind.

In ihrer Antwort auf den Bericht erläuterte die Kommission, dass sie bereits eine Übersetzung ins Englische der über das IMI-System eingegangenen Mitteilungen bereitstelle, um das Problem der mangelnden Klarheit zu lösen. Sie wies zudem darauf hin, dass die EU-Dienstleistungsrichtlinie anders als das Mitteilungssystem für Waren die Mitteilung von Entwürfen von Maßnahmen nicht zwingend vorsieht. Daher sind die meisten der mitgeteilten Maßnahmen bereits in Kraft und im Falle einer Nichteinhaltung bleibt der Kommission nur die Möglichkeit, ein Vertragsverletzungsverfahren anzustrengen. Nach Auffassung der Kommission wäre es wirksamer, wenn bereits im Entwurfsstadium eingegriffen werden könnte.

Die Kommission wies zudem darauf hin, dass für das Versäumnis der Mitteilung einer Maßnahme keine Sanktionen vorgesehen sind. Dieser Ansatz ist ebenfalls weniger streng als das Vorgehen bei Waren, wo eine Maßnahme, die nicht mitgeteilt wurde, *de facto* nicht in Kraft ist.

Diese Elemente wurden von der Kommission im Hinblick auf die Reform des Mitteilungsverfahrens 2016 untersucht. Zudem wies die Kommission darauf hin, dass sie die Schaffung einer öffentlich zugänglichen Website für mitgeteilte Maßnahmen und die Einführung einer Stillhaltefrist als Bestandteile einer Reform des Systems prüfe.

6. Schlussfolgerungen

Die Dienstleistungsrichtlinie der EU bietet eine Reihe von Instrumenten, mit denen der grenzüberschreitende Handel mit Dienstleistungen innerhalb der EU vereinfacht und Hürden im Binnenmarkt beseitigt oder verhindert werden sollen. Gemäß dem in Artikel 15 und 39 der Richtlinie beschriebenen Mitteilungsverfahren müssen die Mitgliedstaaten jede neue oder veränderte Anforderung mitteilen, die auf einzelstaatlicher Ebene verabschiedet wurde, damit die Europäische Kommission und die anderen Mitgliedstaaten ihre möglichen Auswirkungen auf den grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen bewerten und kommentieren können. Bei mehreren Bewertungen des geltenden Mitteilungsverfahrens wurde festgestellt, dass es keine wirksame Überwachung der Entstehung neuer Hürden auf den Märkten für Dienstleistungen in der EU ermöglichte. Bereits die Gesamtzahl der über das IMI-System übermittelten Mitteilungen im Bereich Dienstleistungen ist gegenüber der der mitgeteilten Maßnahmen im Markt für Waren und Dienstleistungen der Informationsgesellschaft äußerst gering. Zudem wird mit dem Mitteilungsverfahren im Bereich Dienstleistungen nicht immer sichergestellt, dass neue nationale Anforderungen verhältnismäßig, nicht-diskriminierend und durch zwingende Gründe des öffentlichen Interesses gerechtfertigt sind. Einige institutionelle Akteure berichteten, dass die Verhältnismäßigkeitsprüfungen durch die Mitgliedstaaten, mit denen die Verabschiedung einer bestimmten Einschränkung im Dienstleistungsbereich gerechtfertigt werden sollen, nicht immer gründlich sind.

Einige der Probleme des geltenden Mitteilungsverfahrens ergeben sich daraus, dass es im Vergleich zu dem für Waren und Dienstleistungen der Informationsgesellschaft geltenden Verfahren nicht sehr konsequent gestaltet ist. So tragen etwa die Tatsache, dass Entwürfe von Maßnahmen nicht mitgeteilt werden müssen, sowie die fehlende Klarheit in Bezug auf Sanktionsverfahren bei versäumter Mitteilung zur Rechtsunsicherheit bei und sind einer der Gründe dafür, dass dieser bestimmte Aspekt der EU-Dienstleistungsrichtlinie nicht wirksam umgesetzt wird. Zudem ist es für nicht-institutionelle Interessenträger nicht möglich, mitgeteilte Maßnahmen einzusehen und zu kommentieren, was die Möglichkeiten verringert, mögliche neue Hindernisse rechtzeitig zu entdecken.

Zur Zeit der Abfassung dieses Briefings untersuchte die Kommission weiterhin die Möglichkeiten zur Verbesserung des geltenden Verfahrens, um im November 2016 einen Vorschlag für eine Reform zu beschließen.

7. Sonstige Informationsquellen

EPRS (2014) [Zuordnung der Kosten des Nicht-Europas, 2014-2019](#).

Mustilli, F. und Pelkmans, J., (2013), [Access Barriers to Services Markets. Mapping, tracing, understanding and measuring \[Zugangshürden zu Dienstleistungsmärkten. Zuordnen, nachverfolgen, verstehen und messen\]](#), Sonderbericht des CEPS 77/2013.

Renntrop, T., (2007), [The Services Directive? What is actually new? \[Die Dienstleistungsrichtlinie – was ist tatsächlich neu?\]](#), EIPASCOPE 2007/2, Europäisches Institut für öffentliche Verwaltung.

Stelkens, U., Weiss, W. und Mirschberger, M., (2012), [*The implementation of the EU Services Directive. Transposition, problems and strategies \[Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie. Umsetzung in innerstaatliches Recht, Probleme und Strategien\]*](#), T.M.C. Asser Press, Springer.

Zur Kontaktaufnahme mit dem Referat Politikzyklus wenden Sie sich bitte per E-Mail an: EPRS-PolicyCycle@ep.europa.eu

Redaktionsschluss: September 2016 Brüssel, © Europäische Union, 2016.

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung der Verfasserin wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung dieses Dokuments – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe ist gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

www.europarl.europa.eu/thinktank (Internet) – www.eptthinktank.eu (Blog) – www.eprs.sso.ep.parl.union.eu (Intranet)