



Brüssel, den 2.5.2017  
COM(2017) 255 final

## **RECHTSTREUE-PAKET**

### **MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Aktionsplan zur Stärkung von SOLVIT: Die Vorteile des Binnenmarkts für die  
Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen erschließen**

{SWD(2017) 210 final}

## EINLEITUNG

Der **Binnenmarkt** zählt zu den größten Errungenschaften Europas. Er ist das Herzstück des Projekts Europa, aber seine Vorteile kommen nicht immer zum Tragen, weil die Binnenmarktvorschriften häufig nicht bekannt sind oder nicht korrekt umgesetzt werden. Die europäischen Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen wünschen sich heute ein Europa, das sie schützt, stärkt und verteidigt; daher ist der Binnenmarkt einer der größten Trümpfe Europas, wenn es darum geht, sich der zunehmenden Globalisierung zu stellen und eine stärkere und gerechtere europäische Wirtschaft zu errichten.<sup>1</sup>

Die Kommission hat sich in ihrer **Binnenmarktstrategie**<sup>2</sup> zum Ziel gesetzt, einen vertieften und faireren Binnenmarkt zu verwirklichen, eine der zehn Prioritäten der Juncker-Kommission. Zu diesem Zweck hat sie darin vorgeschlagen, die Möglichkeiten für einen grenzübergreifenden Marktzugang zu verbessern, den Verbrauchern, Unternehmen und Behörden das Leben zu erleichtern und den Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen die praktischen Vorteile des Binnenmarktes zu erschließen. Zur Förderung all dieser Vorhaben hat die Kommission angekündigt, Hand in Hand mit den Mitgliedstaaten auf eine echte Kultur der Rechtstreue bei Binnenmarktvorschriften hinzuarbeiten, wobei dem Ausbau bestehender Instrumente wie SOLVIT besonderes Augenmerk gelten soll.

Um dies zu verwirklichen, haben das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission in der am 13. Dezember 2016 veröffentlichten **Gemeinsamen Erklärung über die gesetzgeberischen Prioritäten der EU für 2017** erneut ihren Willen bekundet, die ordnungsgemäße Umsetzung und Durchsetzung der geltenden Rechtsvorschriften zu fördern.<sup>3</sup> Die Kommission verabschiedete am gleichen Tag ihre Mitteilung **EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung**<sup>4</sup>, in der sie darlegt, wie sie ihre Bemühungen zu verstärken gedenkt, um sicherzustellen, dass das EU-Recht zum Nutzen aller angewendet, umgesetzt und durchgesetzt wird.

Bei SOLVIT<sup>5</sup> handelt es sich um einen kostenfreien Dienst, der seit 2002 von den nationalen Behörden in jedem EU-Mitgliedstaat sowie in Island, Liechtenstein und Norwegen erbracht wird. Dieser Dienst leistet seine Arbeit innerhalb kurzer Fristen und bietet jenen Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen der EU bzw. des EWR pragmatische Lösungen, die insbesondere nach einem Umzug oder bei einer grenzübergreifenden Geschäftstätigkeit in der EU Schwierigkeiten mit der Anerkennung ihrer EU-Rechte durch die Behörden haben.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, *Arbeitsprogramm der Kommission 2017, Für ein Europa, das schützt, stärkt und verteidigt*, COM(2016) 710 final vom 25. Oktober 2016.

<sup>2</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, *Den Binnenmarkt weiter ausbauen: mehr Chancen für die Menschen und die Unternehmen*, COM(2015) 550 final vom 28. Oktober 2015.

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/commission/publications/joint-declaration-eus-legislative-priorities-2017\\_en](https://ec.europa.eu/commission/publications/joint-declaration-eus-legislative-priorities-2017_en)

<sup>4</sup> C(2016) 8600, ABl. C 18 vom 19.1.2017, S. 10.

<sup>5</sup> Zur Problemlösung arbeiten die SOLVIT-Stellen direkt über eine Online-Anwendung zusammen. Die Grundsätze für SOLVIT wurden in dessen geltender Rechtsgrundlage, der Empfehlung 2013/461/EU der Kommission vom 17. September 2013 (ABl. L 249 vom 19.9.2013, S. 10), erneut festgehalten. Weitere Informationen sind unter <http://ec.europa.eu/solvit/> zu finden.

<sup>6</sup> Wie in der Empfehlung von 2013 definiert, handelt es sich dann um ein grenzübergreifendes Problem, wenn es dem Antragsteller in einem Mitgliedstaat (oder EWR-Land) entsteht und durch eine mögliche Verletzung des Unionsrechts auf dem Gebiet des Binnenmarkts durch eine Behörde in einem anderen Mitgliedstaat (oder EWR-Land) verursacht wird. Dazu zählen Probleme von Antragstellern, die von ihren eigenen öffentlichen Verwaltungen verursacht werden, wenn es um die Ausübung ihres Rechts auf Freizügigkeit oder dessen versuchte Ausübung geht. Darunter fallen beispielsweise Privatpersonen, die in ein anders Land ziehen oder nach einem Aufenthalt in einem

SOLVIT bearbeitet alle grenzübergreifenden<sup>7</sup> Probleme, welche die vier Aspekte der Freizügigkeit (von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital) einschließlich der eng damit zusammenhängenden Politikfelder (wie Steuern, Beschäftigung, Sozialpolitik und Verkehr) betreffen.

Dieses Netz wird von der Europäischen Kommission koordiniert.

Seitdem SOLVIT 2002 seine Arbeit aufgenommen hat, ist es zu einem äußerst wichtigen Instrument geworden, das den Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen der EU bzw. des EWR dabei hilft, den ihnen gebührenden zentralen Platz im Binnenmarkt einzunehmen. SOLVIT konnte in 15 Jahren reiche Erfahrungen sammeln und seine monatliche Bearbeitungsrate von 5 auf 200 Fälle steigern. 2016 hat SOLVIT 2414 Fälle bearbeitet. Die Bearbeitung eines Falls durch die SOLVIT-Stellen dauerte im Schnitt 59 Tage, und 89 % aller Fälle konnten gelöst werden.

SOLVIT hat eine beachtliche Erfolgsbilanz vorzuweisen, die folgende Beispielfälle umfasst:

*Eine französische Firma hat bei den deutschen Behörden eine MwSt.-Erstattung beantragt, doch der Antrag blieb 10 Monate lang ohne Antwort. Durch das Eingreifen von SOLVIT konnte das Verfahren binnen 6 Wochen beschleunigt werden, und die Firma erhielt die beantragte Summe.*

*Drei portugiesische Krankenschwestern beantragten eine Anerkennung ihrer Berufsqualifikation in Spanien. Nach EU-Recht müssen die Behörden innerhalb von drei Monaten über den Antrag entscheiden. Diese Frist war abgelaufen, aber durch das Eingreifen von SOLVIT wurden ihre Qualifikationen innerhalb von zwei Wochen rasch anerkannt.*

*Ein österreichischer Künstler wollte seinen Wohnsitz in Luxemburg anmelden. Er übermittelte den lokalen Behörden alle erforderlichen Unterlagen. Dennoch verweigerten sie seine Anmeldung, sofern er keine Unterstützungserklärung einer in Luxemburg ansässigen Person beibringen könne. SOLVIT wies darauf hin, dass diese zusätzliche Auflage nicht mit EU-Recht vereinbar war. Die lokale Behörde revidierte ihren Bescheid und stellte die Anmeldebescheinigung aus. Durch das Eingreifen von SOLVIT konnte der Fall binnen einer Woche gelöst werden.*

*Ein niederländischer Staatsbürger, der nach Bulgarien gezogen war, wurde daran gehindert, einen Anhänger dorthin einzuführen. In den Niederlanden ist für Anhänger mit einem Gewicht bis 750 Kilo keine Zulassung erforderlich. Der Besitzer des Anhängers hatte daher keine Zulassungspapiere. Folglich weigerten sich die bulgarischen Behörden, die Zulassung zu erteilen. Durch das Eingreifen von SOLVIT konnte der Fall binnen 13 Wochen gelöst werden.*

*Physiotherapeuten aus Rumänien, die dort ein Diplom erworben hatten, mussten in der Regel lange warten, bevor sie in Frankreich tätig werden konnten. Nachdem SOLVIT innerhalb von 7 Wochen eingeschritten war, wurde die Anerkennung umgehend gewährt.*

---

anderen Land wieder in ihr eigenes umziehen, aber auch Unternehmen, die sich in einem anderen Land niederlassen, dort Dienstleistungen erbringen oder Produkte verkaufen wollen, die bereits in einem anderen Mitgliedstaat (oder einem EWR-Land) in Verkehr gebracht wurden.

7

SOLVIT kann jedoch nicht in den Fällen tätig werden, die ausschließlich das nationale Recht betreffen, in denen keine Behörde beteiligt ist und wenn bereits eine Klage vor Gericht anhängig ist, also z. B. in Fällen, die das Aufenthaltsrecht von Drittstaatsangehörigen in der EU betreffen, sofern dieses nicht auf einer Beziehung mit einer EU-Bürgerin oder einem EU-Bürger beruht, oder in geschäftlichen Streitigkeiten zwischen Unternehmen (B2B).

*Die französischen Luftfahrtbehörden hatten einem norwegischen Luftfahrtunternehmen untersagt, Inlandsflüge in Frankreich anzubieten. SOLVIT konnte das Problem innerhalb von 10 Wochen ausräumen.*

SOLVIT konnte zwar zahlreiche Probleme für die Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen lösen, doch die Herausforderungen haben mit der wachsenden Größe des Dienstes zugenommen. Damit das System seine potenzielle Wirkung als Problemlösungsmechanismus voll entfalten kann, bleibt noch viel zu tun. Eine Stärkung von SOLVIT wurde von den **Mitgliedstaaten** gefordert und unterstützt, damit es sich voll und ganz für die Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen einsetzen kann. Der **Rat (Wettbewerbsfähigkeit)** rief die Kommission schon im Februar 2016 auf, hier unverzüglich Maßnahmen zu ergreifen.<sup>8</sup> Gleichermäßen forderte das Europäische Parlament mehrmals, SOLVIT auszubauen.<sup>9</sup>

Vor diesem Hintergrund ist die Kommission auch im Einklang mit ihren politischen Prioritäten entschlossen, gemeinsam mit den Mitgliedstaaten weitere Schritte zur **Stärkung der strategischen Rolle von SOLVIT** zu unternehmen, damit die praktische Funktionsweise des Binnenmarktes im Interesse der Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen verbessert wird. Allerdings kann dies nur bewerkstelligt werden, wenn die Mitgliedstaaten ihre SOLVIT-Stellen ausreichend mit Personal ausstatten und ihnen in ihren nationalen Verwaltungen die nötige Anerkennung verschaffen. Das ganze Netz ist nur so leistungsfähig wie sein schwächster Teil.

Zur Verwirklichung dieses Ziels **baut die Kommission auf ihrer Bewertung der gegenwärtigen Funktionsweise von SOLVIT**<sup>10</sup> auf, die dieser Mitteilung beigelegt ist. Die Bewertung hat Defizite aufgezeigt, bei denen Verbesserungsbedarf besteht, und zwar hauptsächlich bei den Verwaltungskapazitäten der SOLVIT-Stellen, bei der Erfüllung der Qualitätskriterien, die 2013 in der SOLVIT-Empfehlung festgelegt wurden, bei der Sensibilisierung vor allem von Start-ups, KMU und anderen Unternehmen für SOLVIT als Problemlösungsinstrument, und bei seiner Rolle als Instanz für die Durchsetzung des EU-Rechts.

Der in dieser Mitteilung umrissene Aktionsplan wird die anderen Kommissionsinitiativen des **Pakets für Rechtstreue** flankieren, insbesondere das zentrale digitale Zugangstor, das als einziger Zugangspunkt für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen zu Informationen, Hilfestellung, Beratung, Problemlösungsdiensten und elektronischen Verfahren mit Bezug zum Binnenmarkt fungieren soll. Er steht auch im Einklang mit der Mitteilung „Europas Marktführer von morgen: die Start-up- und die Scale-up-Initiative“ der Kommission, da mit ihm die Hindernisse für eine grenzübergreifende Geschäftstätigkeit von Start-ups weiter abgebaut werden sollen. Und schließlich ergänzt er die Zielsetzung der „europäischen Säule sozialer Rechte“ und damit zusammenhängender Initiativen, was der Priorität dieser Kommission entspricht, soziale Gerechtigkeit und Chancen in der EU zu fördern.

<sup>8</sup> Vgl. Schlussfolgerungen des Rates: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6622-2016-INIT/de/pdf>

<sup>9</sup> Vgl. die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 27. Februar 2014 zu SOLVIT (2013/2154(INI)), der Bericht des Europäischen Parlaments vom 1. Oktober 2015, *Auf dem Weg zu einer besseren Rechtsetzung für den Binnenmarkt* (2015/2089(INI), Berichterstatterin Anneleen Van Bossuyt) und der Bericht des Europäischen Parlaments vom 3. Mai 2016 über die *Strategie für den Binnenmarkt* (2015/2354(INI), Berichterstatterin Lara Comi).

<sup>10</sup> Siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur Leistungsbewertung von SOLVIT, die dieser Mitteilung beigelegt ist.

*Diese Mitteilung enthält Maßnahmen zur Stärkung von SOLVIT mit den jeweiligen Fristen für ihre Durchführung sowohl auf EU-Ebene als auch durch die Mitgliedstaaten. Die Stärkung von SOLVIT ist ein andauernder Prozess; die Fristen werden es erlauben, die Durchführung der nötigen Maßnahmen zu beobachten. Ziel ist es, SOLVIT zu fördern durch I) eine weitere Verbesserung seiner Qualität, II) eine zusätzliche Ausweitung der Sensibilisierungsmaßnahmen und III) die Stärkung seiner Rolle bei der Durchsetzung des EU-Rechts.*

## **I. FÖRDERUNG VON SOLVIT DURCH EINE WEITERE VERBESSERUNG SEINER QUALITÄT**

In der SOLVIT-Empfehlung von 2013 wurden Mindeststandards für die Arbeit und Qualität festgelegt. Für die Antragsteller und die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Stellen ist es entscheidend, dass diese Standards im gesamten Netz eingehalten werden. Laut der Bewertung, die dieser Mitteilung beigelegt ist, werden diese Standards innerhalb des Netzes nicht einheitlich angewendet. Daher müssen Maßnahmen ergriffen werden, um die Qualität von SOLVIT generell zu verbessern, insbesondere jedoch hinsichtlich der Verwaltungskapazitäten, der Bearbeitung komplexer und sensibler Fälle und des juristischen Sachverstands.

Voraussetzung dafür ist, dass die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass die SOLVIT-Stellen gut ausgestattet oder positioniert sind, über eine ausreichende und stabile Personalausstattung und den benötigten juristischen Sachverstand verfügen. Die Kommission wiederum wird sich auch weiterhin der Mittel wie der jährlichen Leistungsberichte von SOLVIT bedienen, um eine ausreichende Personalausstattung der SOLVIT-Stellen zu überwachen, und sie wird den Binnenmarktanzeiger nutzen, um über die Ergebnisse zu berichten. Zudem wird die Kommission alle verfügbaren Fördermöglichkeiten durch EU-Mittel einsetzen, um den Mitgliedstaaten eine **bedarfsgerechte Hilfestellung für den Ausbau der Verwaltungskapazitäten** und die effektivere Gestaltung der Arbeit in den SOLVIT-Stellen geben zu können. So soll aus dem Programm COSME 2018 insbesondere ein Fortgeschrittenenkurs zur Personalschulung in den nationalen SOLVIT-Stellen finanziert werden, dessen Schwerpunkt auf konkreten juristischen Fragen liegen wird, die von besonderer Bedeutung für die Unternehmerschaft sind. Auch im Rahmen des neuen Programms zur Unterstützung von Struktur reformen ist eine Stärkung der Verwaltungskapazitäten in den Mitgliedstaaten (u. a. Austausch von Sachverständigen und technische Unterstützung) vorgesehen.

Zudem sollte für eine **bessere Bearbeitung komplexer und sensibler Fälle** zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten Sorge getragen werden. Hierzu wird ein effizienterer **Wissensaustausch** gefördert werden, beispielsweise durch den Einsatz von interaktiven Hilfsmitteln zur Ergänzung von Präsenzs Schulungen. Aufgrund des breiten Spektrums juristischer Bereiche, die von SOLVIT abgedeckt werden (siehe Abbildung 1), ist dies von zentraler Bedeutung.

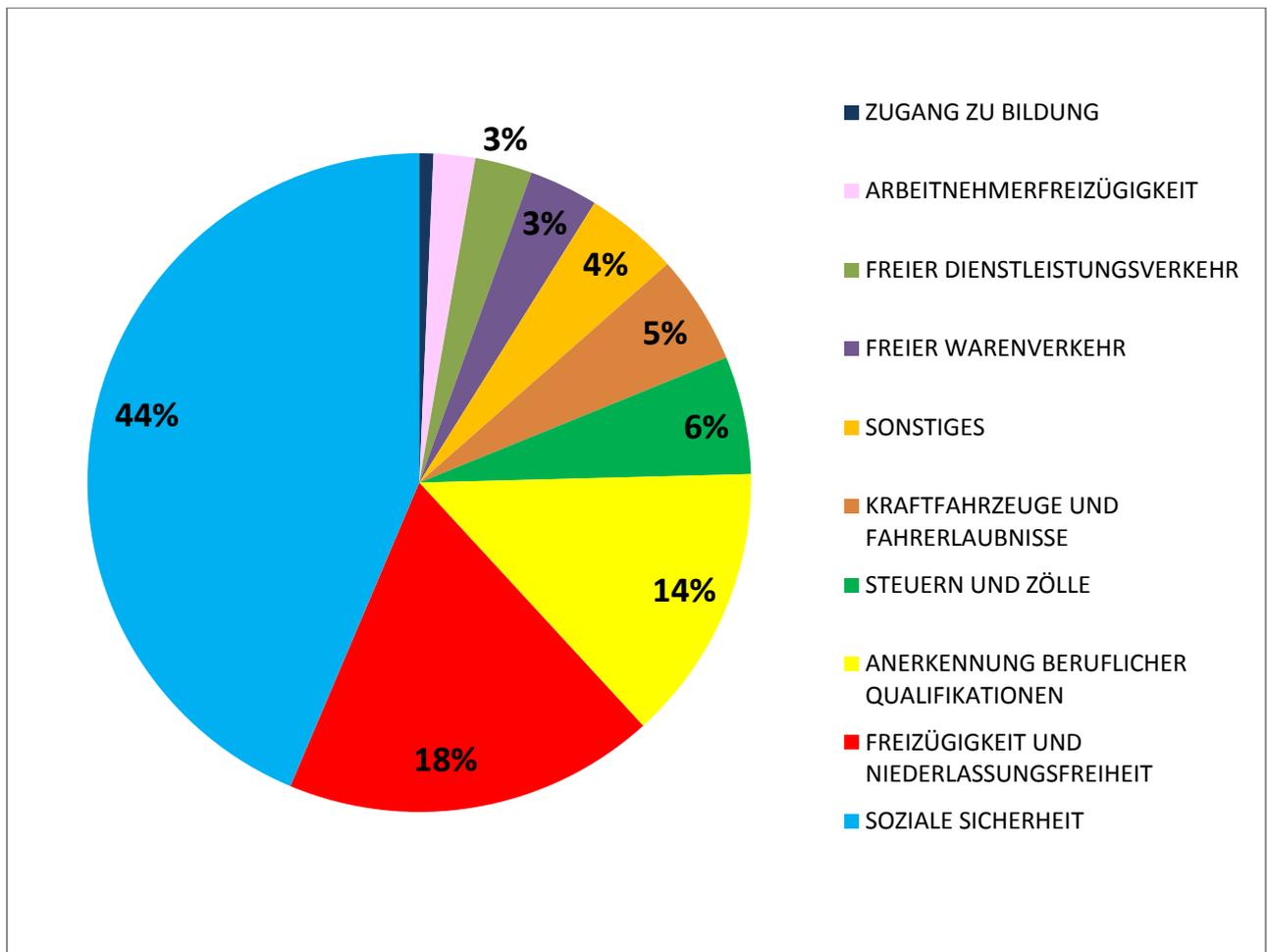


Abbildung 1: Juristische Bereiche von SOLVIT, 2002-2016 (Quelle: SOLVIT-Datenbank)

Außerdem könnten zusätzlich **SOLVIT-Zweigstellen (sogenannte Antennen)** spezifisches juristisches Fachwissen bereitstellen, die eingerichtet werden, um einen besonderen Bedarf in einem bestimmten Sektor oder Bereich zu decken, in dem nationale Politikfachleute in die Bearbeitung komplexer Fälle unmittelbar eingebunden werden. Zur Vermeidung von Unklarheiten und Doppelarbeit bemüht sich die Kommission, es nicht zu einer Vervielfältigung von SOLVIT ähnlichen Problemlösungsinstrumenten in bestimmten Bereichen des Binnenmarktrechts kommen zu lassen. Ein gutes Beispiel hierfür ist die gegenseitige Anerkennung von keinen harmonisierten Rechtsvorschriften unterliegenden Waren. Falls der informelle Ansatz von SOLVIT hier erfolglos bleibt, wird die Kommission im Rahmen der Überprüfung der Durchsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung erkunden, ob ein Beschwerdeverfahren für Unternehmen eingeführt werden könnte. Das Steuerrecht hat sich als weiteres Problemfeld herausgestellt, wenn beispielsweise Bürgerinnen und Bürger in grenzübergreifenden Zusammenhängen steuerlich diskriminiert werden.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Im Bericht über die Fortschritte auf dem Weg zu einer effektiven Unionsbürgerschaft 2017 wurde ein besserer Einsatz von SOLVIT als pragmatisches Hilfsmittel für die Lösung von Problemen mit steuerrechtlichen Vorschriften in grenzübergreifenden Zusammenhängen als eine der Maßnahmen zur Stärkung der Rechte der EU-Bürgerinnen und -Bürger genannt. SOLVIT bearbeitet jedes Jahr rund 35 Fälle von Bürgern, die persönliche Besteuerungsprobleme betreffen, wovon 86 % gelöst werden können.

Überdies wird die Kommission dem Netz eine **effektivere rechtliche Unterstützung** zukommen lassen, indem sie die SOLVIT-Anwendung für die direkte Kommunikation zwischen Kommissionsfachleuten und den SOLVIT-Stellen öffnet. Auch den Umgang mit unterschiedliche Ansichten der beiden mit der Beurteilung und Bearbeitung eines Falls befassten SOLVIT-Stellen wird sie weiter verbessern. Die Kommission wird ein strukturierteres Schlichtungsverfahren befolgen, das mit einer systematischeren Beobachtung von SOLVIT-Fällen einhergeht, um so strittige Fragen und Auseinandersetzungen innerhalb des Netzes zu erkennen. Bewährte Praktiken und einheitliche Regeln werden durch gegenseitige Begutachtung im Rahmen von Workshops ermittelt werden.

Außerdem wird die Kommission die Qualität der Fallbearbeitung engmaschiger überwachen. Dabei kommt den Rückmeldungen der Antragsteller besondere Bedeutung zu, um die Verfahren zu optimieren, bewährte Praktiken herauszuarbeiten und auf diesem Weg die Qualität des Dienstes zu verbessern. Aus diesem Grund wird in Absprache mit den SOLVIT-Stellen ein **System für umfassende Nutzerbefragungen** entwickelt werden.

## **II. FÖRDERUNG VON SOLVIT DURCH VERSTÄRKTE SENSIBILISIERUNGSMABNAHMEN**

Der „Markt“ für Lösungen in grenzübergreifenden Streitsachen, die prinzipiell von SOLVIT herbeigeführt werden könnten, lässt sich zwar nicht genau beziffern, doch angesichts eines Binnenmarkts mit 500 Millionen Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen ist anzunehmen, dass mehr Bedarf für SOLVIT besteht, als die gegenwärtig 2500 Fälle<sup>12</sup> vermuten lassen.

Abbildung 2 zeigt die Anzahl der Fälle, die von den Heimat-SOLVIT-Stellen an das Netzwerk übermittelt wurden. Dabei handelt es sich um die Stelle in dem jeweiligen EU/EWR-Staat<sup>13</sup>, aus dem der Antragsteller stammt (Staatsangehörigkeit), wohnt, ansässig ist oder in dem ihm Ansprüche zustehen. Die Abweichungen bei der Fallbelastung können zwar bis zu einem gewissen Grad durch die Unterschiede hinsichtlich der Größe und der grenzüberschreitenden Mobilität erklärt werden, es besteht jedoch in allen EWR/EU-Mitgliedstaaten Bedarf für gezielte Sensibilisierungsmaßnahmen. Mit diesen Maßnahmen soll entsprechend den Erfordernissen der einzelnen EWR/EU-Mitgliedstaaten vor allem sichergestellt werden, dass Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen unverzüglich an SOLVIT verwiesen werden, wenn sie auf dem Rechtsweg Lösungen für ein Problem suchen, das in den Bereich von SOLVIT fällt.

---

<sup>12</sup> Siehe die dieser Mitteilung beigelegte Arbeitsunterlage zur Bewertung von SOLVIT „Assessment on the functioning of SOLVIT“.

<sup>13</sup> Diese Fälle werden der SOLVIT-Stelle in dem EWR/EU-Mitgliedstaat übermittelt, in dem das Problem aufgetreten ist.

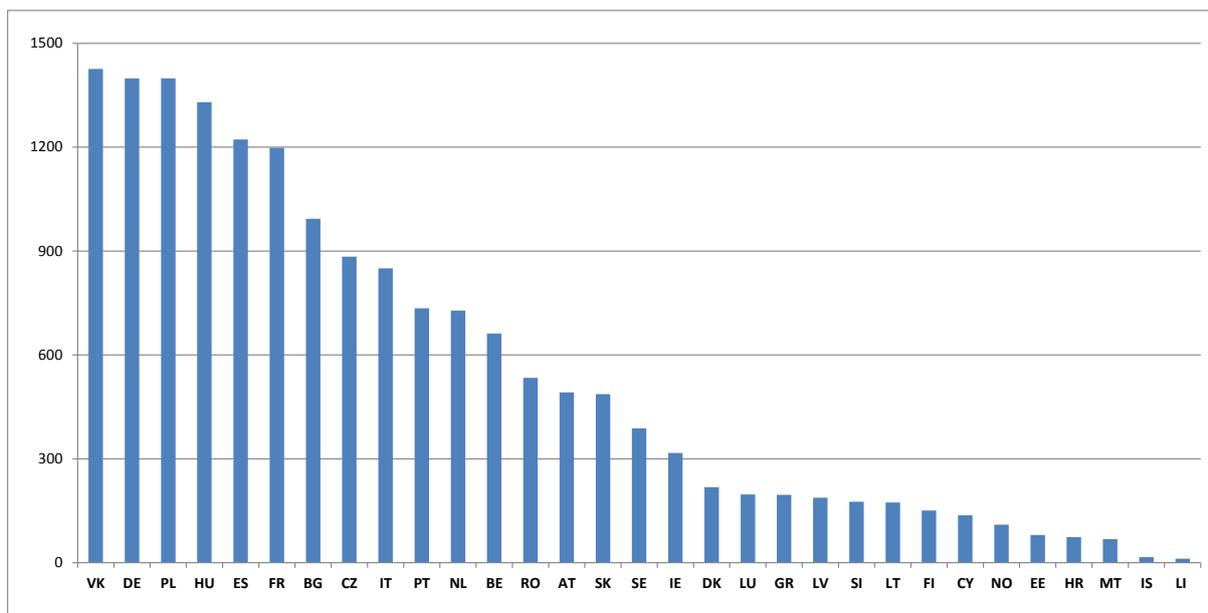


Abbildung 2: Fälle nach Heimat-SOLVIT-Stellen, 2002–2016 (Quelle: SOLVIT-Datenbank).

Zur allgemeinen Verbesserung der „Auffindbarkeit“ von SOLVIT wird **die Kommission** auf dem Internetportal *Ihr Europa* (dem Hauptzugangspunkt) **SOLVIT stärker in den Vordergrund rücken**.

In diesem Zusammenhang würde das künftige zentrale digitale Zugangstor Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen einfach Zugang zu umfassenden und hochwertigen Informationen über den Binnenmarkt sowie zu individueller Beratung, wirksamer Unterstützung und Problemlösungsdiensten gewähren. Dadurch würden bestehende Mechanismen der EU und der Einzelstaaten – darunter auch SOLVIT – miteinander verknüpft und ihre Auffindbarkeit verbessert werden.

Außerdem wird die Kommission über die nationalen SOLVIT-Stellen, die Vertretungen der Kommission in den Mitgliedstaaten und zwischengeschaltete Organisationen (die bestimmte Branchen, Berufe oder Interessen vertreten, z. B. Handelskammern) eng mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten und die Kooperation mit anderen relevanten Netzen<sup>14</sup> verstärken, um **gezielte Sensibilisierungsmaßnahmen** zu entwickeln (beispielsweise gemeinsame Sitzungen und Schulungen, gemeinsame Aktionen in den sozialen Medien).

Eine bessere Durchsetzung kommt Bürgerinnen und Bürgern und **Unternehmen** gleichermaßen zugute. Wenn ihre Rechte verletzt werden, sollten sie den geeignetsten verfügbaren Rechtsbehelfsmechanismus leicht ausfindig machen und nutzen können. Abbildung 3 ist zu entnehmen, dass der Anteil der von Bürgerinnen und Bürgern bei SOLVIT vorgebrachten Fälle im Vergleich zu denen von Unternehmen über die Jahre gestiegen ist. Einerseits beweist das, dass SOLVIT für mobile Bürgerinnen und Bürger in der EU/im EWR

<sup>14</sup> Diese Zusammenarbeit ist sehr breit angelegt. Die einschlägigen nationalen und EU-Netze sind das Enterprise Europe Network, das Netzwerk der Europäischen Verbraucherzentren, das EURES-Netz, FIN-Net, Produktinformationsstellen, die Europe-Direct-Informationszentren und das Europäische Verbindungsnetz der Bürgerbeauftragten. Darunter fällt auch die enge Verknüpfung technischer Anwendungen, mit denen Beschwerden direkt weitergeleitet werden können (z. B. an Ihr Europa – Beratung und das Europe-Direct-Call-Center). Ferner finden in diesem Rahmen gemeinsame Seminare oder Schulungen statt, auf denen die Funktionen der Netzwerke vorgestellt werden, sodass gegebenenfalls an das richtige verwiesen wird. Außerdem ist diese Zusammenarbeit in den EU-Rechtsvorschriften verankert: beispielsweise müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Stellen zur Förderung der Gleichbehandlung und zur Unterstützung von Arbeitnehmern der Union und ihren Familienangehörigen mit SOLVIT zusammenarbeiten (Richtlinie 2014/54/EU).

an Bedeutung gewonnen hat, andererseits ergibt sich daraus, dass die von SOLVIT angebotenen Dienste vergleichsweise weniger Unternehmen zugute kamen. Im Jahr 2016 waren die wichtigsten Rechtsbereiche bei Unternehmensfällen Steuerwesen, freier Dienstleistungsverkehr und freier Warenverkehr. Bei Unternehmensfällen liegt die Problemlösungsquote mit 80 % unter dem Durchschnitt des Netzwerks (89 %). Im Bereich Steuerwesen (in dem es zahlreiche Fälle verspäteter Mehrwertsteuererstattung gibt) fällt sie trotzdem besonders hoch aus, beim freien Waren- und Dienstleistungsverkehr jedoch niedriger.

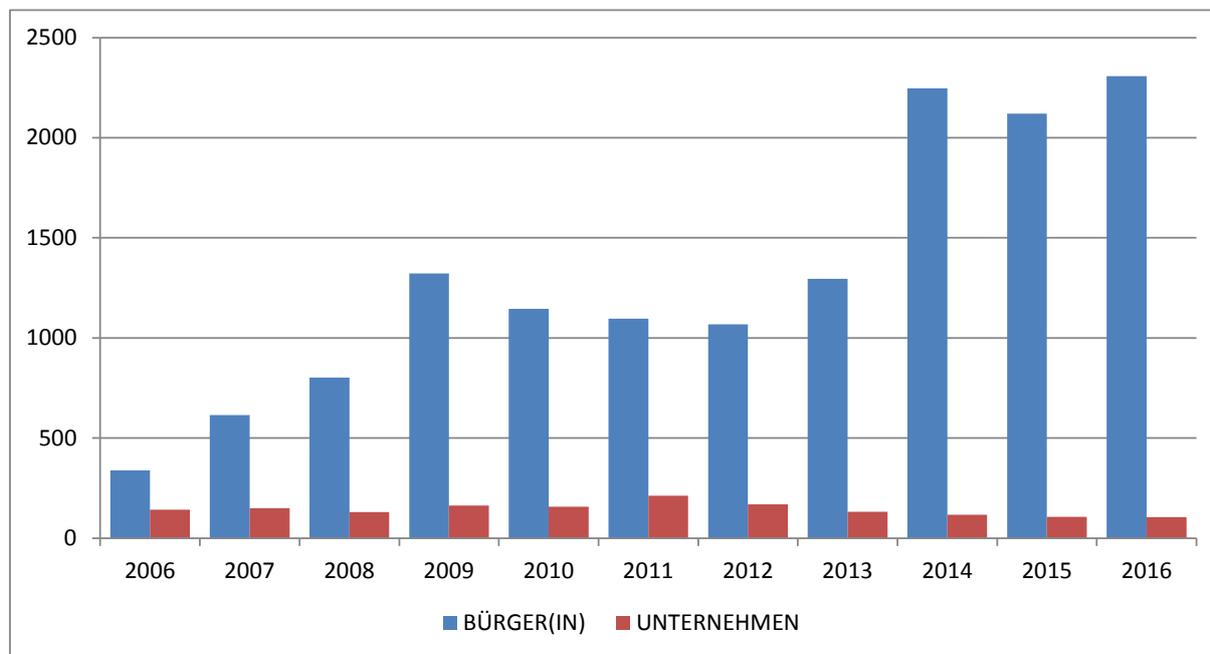


Abbildung 3: Entwicklung der Fälle von Bürgerinnen und Bürgern gegenüber den Fällen von Unternehmen, 2006–2016 (Quelle: SOLVIT-Datenbank).

SOLVIT sollte darauf ausgerichtet werden, mehr unternehmensbezogene Fälle zu behandeln. Es muss unbedingt **dafür gesorgt werden, dass die Unternehmerschaft bessere Kenntnisse über die Hilfe erlangt, die SOLVIT zur Verfügung stellen kann**. Gleichermäßen ist es wichtig, dass auf nationaler Ebene ähnliche Maßnahmen ergriffen werden.

Das SOLVIT-Netz hat über die Jahre seine Zusammenarbeit mit anderen relevanten Netzen ausgebaut<sup>15</sup>. Da dies entscheidend dazu beitragen kann, mehr Unternehmensfälle anzuziehen, wird die Kommission Anstrengungen unterstützen, diese **Zusammenarbeit weiter zu vertiefen**. Besonders wichtig ist die Kooperation mit dem Enterprise Europe Network, das KMU und Start-ups unterstützt, die grenzübergreifend tätig sind oder dies vorhaben.

Die Kommission wird regelmäßige Kontakte mit zwischengeschalteten Organisationen pflegen, um Verbesserungsvorschläge für SOLVIT einzuholen und Wissen auszutauschen. Außerdem wird sie neue Modalitäten einführen, damit zwischengeschaltete Organisationen Fälle direkt an SOLVIT übermitteln und verfolgen können.

Allgemein werden strategischere Sensibilisierungsmaßnahmen für SOLVIT sowie der Aufbau einer strukturierteren Zusammenarbeit mit zwischengeschalteten Organisationen und einschlägigen Netzen die **Rolle von SOLVIT für die Bereitstellung zweckdienlicher**

<sup>15</sup> Ebenda.

**Rückmeldung und Nachweise** für das praktische Funktionieren des Binnenmarkts **stärken**: durch eine größere „kritische Masse“ an Fällen, an denen mehr Unternehmen beteiligt sind, können relevantere und signifikantere Erkenntnisse zur Binnenmarktsteuerung gewonnen werden. Beispielsweise kann diese Evidenzbasis für die Bewertung genutzt werden, ob möglicherweise Änderungen an Binnenmarktstrategien und die Annahme von EU-Rechtsvorschriften zur Schließung von Lücken im EU-Recht erforderlich sind, wie es bei der Überarbeitung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen<sup>16</sup> geschehen ist. Eine Förderung der Qualität und Bekanntheit von SOLVIT wird dem Netz zu einer bedeutenderen Rolle bei der Durchsetzung von EU-Recht verhelfen.

---

<sup>16</sup> Richtlinie 2013/55/EU (ABl. L 354 vom 28.12.2013, S. 132).

### III. FÖRDERUNG VON SOLVIT DURCH EINE STÄRKUNG SEINER ROLLE BEI DER DURCHSETZUNG DES EU-RECHTS

Mithilfe des Netzes konnten viele Probleme im Zusammenhang mit der Umsetzung des Unionsrechts erkannt werden. Abbildung 4 zeigt die Anzahl der bei den federführenden SOLVIT-Stellen in den einzelnen EWR/EU-Mitgliedstaaten vorgebrachten Fälle.<sup>17</sup>

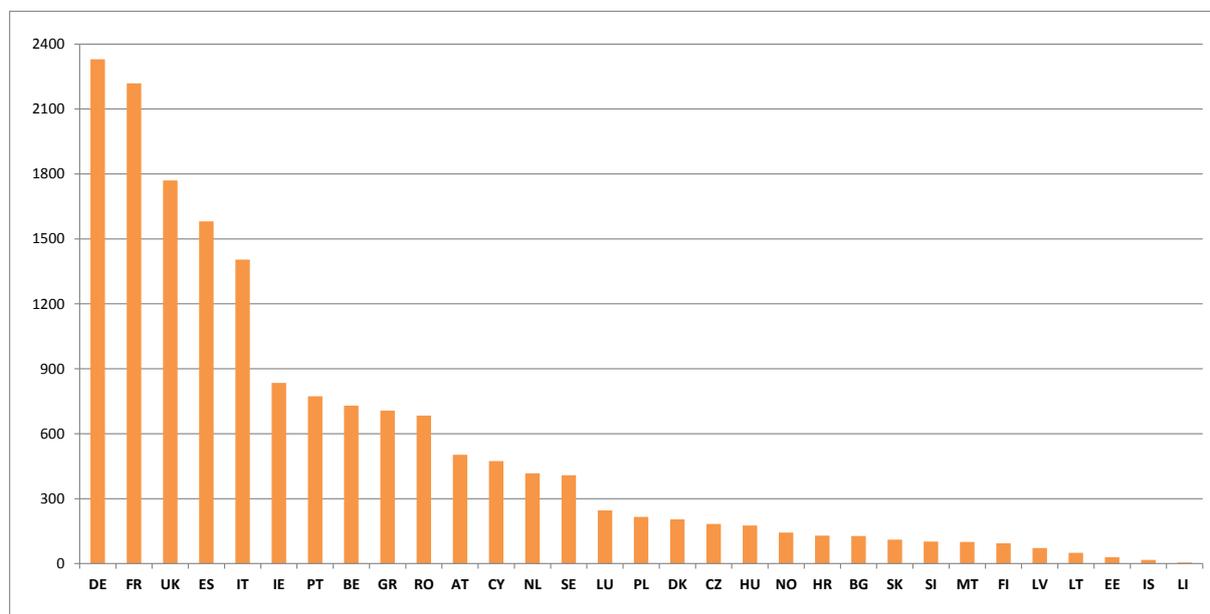


Abbildung 4: Fälle nach federführenden SOLVIT-Stellen, 2002–2016 (Quelle: SOLVIT-Datenbank).

Wie aus Abbildung 5 abzulesen ist, gingen im Laufe der Jahre bei SOLVIT immer mehr Fälle ein, die sich entweder auf ein strukturelles Problem in den nationalen Rechtsvorschriften, in denen EU-Recht in einem EWR/EU-Mitgliedstaat nicht ordnungsgemäß umgesetzt wurde<sup>18</sup>, oder auf ein wiederkehrendes Problem bezogen. Wie der dieser Mitteilung beigefügten Bewertung zu entnehmen ist, können im Rahmen der gegenwärtigen Bearbeitung, Nachbereitung und Berichterstattung über diese Fälle die über SOLVIT gesammelten Nachweise nicht systematisch dafür eingesetzt werden, die Rechtstreue der Mitgliedstaaten in Bezug auf EU-Vorschriften zu verbessern. Von 97 strukturellen Fällen, die 2016 von SOLVIT bearbeitet wurden, blieben 78 ungelöst und 19 wurden gelöst. Das entspricht einer Lösungsquote von lediglich 20 %.

<sup>17</sup> Die federführende SOLVIT-Stelle ist die Stelle in dem EWR/EU-Mitgliedstaat, in dem das Problem aufgetreten ist.  
<sup>18</sup> Wie in der SOLVIT-Empfehlung von 2013 definiert, ist ein strukturelles Problem eine Zuwiderhandlung aufgrund einer einzelstaatlichen Vorschrift, die dem Unionsrecht zuwider läuft (im Gegensatz zu einem einmaligen Verwaltungsfehler). Ein wiederkehrendes Problem bezeichnet den Verstoß einer Verwaltungspraxis (also nicht einer festgeschriebenen Regel) gegen EU-Recht.

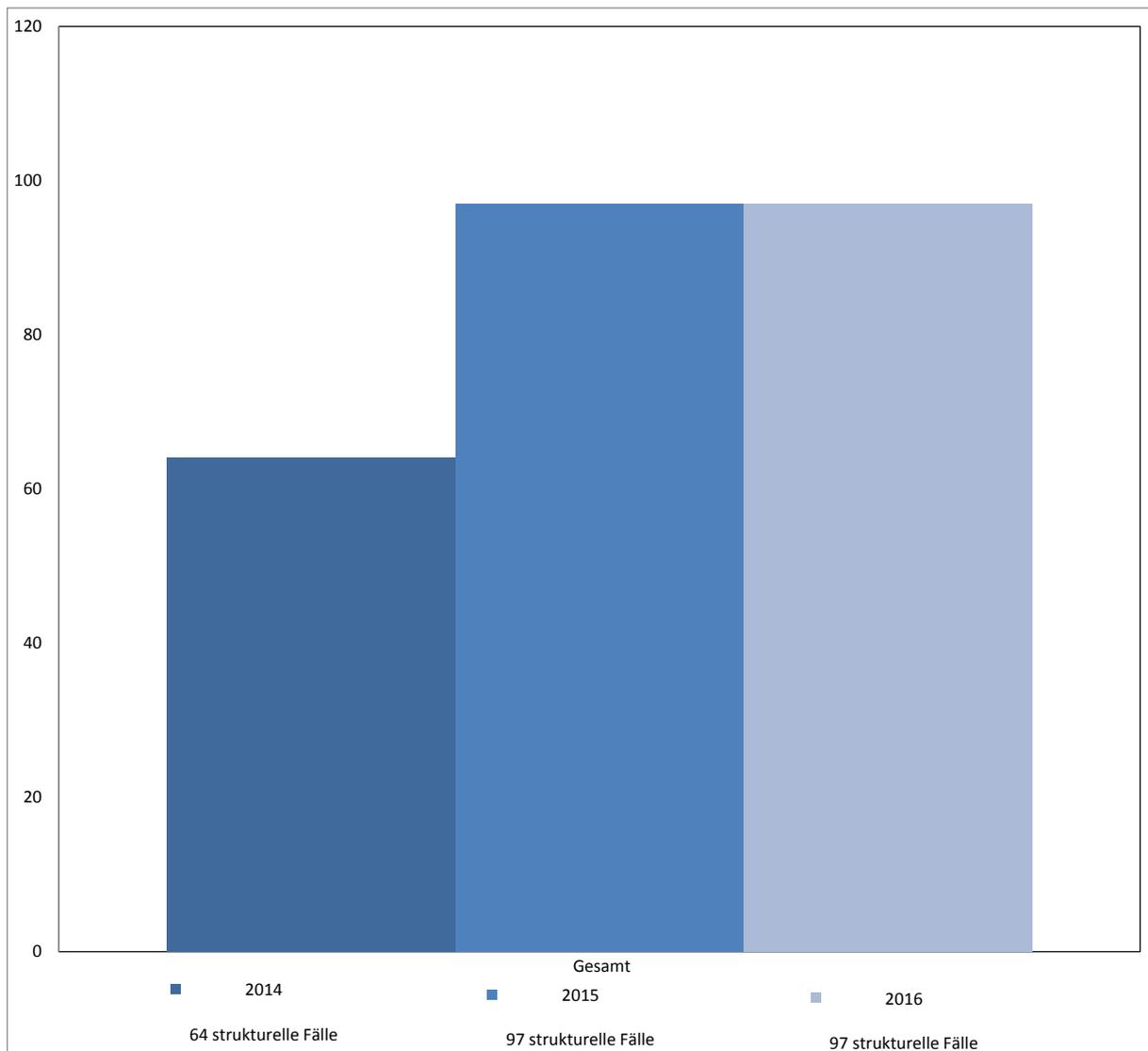


Abbildung 5: Entwicklung von SOLVIT-Fällen im Zusammenhang mit strukturellen Problemen, 2014–2016 (Quelle: SOLVIT-Datenbank).

Die Mitgliedstaaten tragen die Hauptverantwortung für die ordnungsgemäße Umsetzung, Anwendung und Durchführung des EU-Rechts. Daher müssen sich die jeweiligen **SOLVIT-Stellen zunächst an die zuständigen Behörden des betreffenden Mitgliedstaats wenden, um für Fälle eine Lösung zu finden, die mit strukturellen oder wiederkehrenden Problemen zusammenhängen, die vom Netz erkannt wurden.** Wenn eine SOLVIT-Stelle diese Behörden jedoch nicht überzeugen kann, das Problem zu beheben, sind jegliche „vor Ort“ gesammelten Nachweise weiter auszuwerten, um Probleme zu identifizieren, die sich stark auf das Funktionieren des Binnenmarkts auswirken, wie es im strategischen Ansatz für die Durchsetzungsmaßnahmen der Kommission vorgesehen ist, der in der Mitteilung „*EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung*“ beschrieben ist. Das geschieht gegenwärtig auf Ad-hoc-Basis, es sollte jedoch ein umfassenderer und systematischerer Ansatz entwickelt werden. Außerdem könnte die Kommission das geplante Binnenmarkt-Informationstool in bestimmten strukturellen Fällen und wenn es erforderlich und angemessen ist, nutzen, um direkt bei den betroffenen Marktteilnehmern Informationen etwa zur Kostenstruktur, zur Preispolitik, zu Gewinnen oder zu Arbeitsverträgen zu erbitten.

Die Untersuchungen der Kommission zu über SOLVIT ermittelten Problemen werden für nationale Behörden einen Anreiz darstellen, enger mit dem SOLVIT-Netz zusammenzuarbeiten. Auf nationaler Ebene sollten SOLVIT-Stellen, Kontaktstellen, die Beschwerden bearbeiten, und für Vertragsverletzungen zuständige Koordinatoren enger verknüpft sein, damit die Mitgliedstaaten nachdrücklicher an einer Lösung für strukturelle und wiederkehrende Probleme arbeiten. Außerdem **könnten zu solchen Fällen verfügbare Daten und Nachweise** innerhalb der Kommission und auf nationaler Ebene **strukturierter und systematischer verbreitet und eingesetzt werden**. Die SOLVIT-Datenbank sollte verbessert werden, um strukturelle und wiederkehrende Probleme zu erfassen und es den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, zu deren Lösung ergriffene Maßnahmen zu melden. Über den Binnenmarktanzeiger und ähnliche Wege wird die **Kommission die Mitgliedstaaten** und wichtige Interessenträger **regelmäßig** über solche Verstöße gegen EU-Recht und andere über SOLVIT identifizierte Hindernisse für den Binnenmarkt **informieren**.

Im Einklang mit dem strategischen Ansatz für die Durchsetzungsmaßnahmen der Kommission **sollten Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen beraten und ermutigt werden, den am besten geeigneten verfügbaren Lösungsmechanismus zu nutzen**. Sofern der Beschwerdeführer dem zustimmt, könnte der schnelle und informelle Rechtsbehelfsmechanismus von SOLVIT bei der Kommission eingereichte Einzelbeschwerden bearbeiten, wenn dies angemessen ist und sie in den Bereich von SOLVIT fallen.

Im Zusammenhang mit dem EU-eGovernment-Aktionsplan wird die **Kommission prüfen, ob der Grundsatz der einmaligen Erfassung angewendet werden kann**.<sup>19</sup> Dadurch würde verhindert, dass Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen, die an einen ungelösten SOLVIT-Fall anknüpfend erstmals eine Beschwerde bei der Kommission einreichen wollen, erneut Informationen übermitteln müssten, über die SOLVIT bereits verfügt. Die Kommission könnte somit bei ihrer Bewertung des Falls die juristische Analyse und Nachweise, die bereits über SOLVIT gesammelt wurden, in vollem Umfang einbeziehen, wodurch das Verfahren wirksamer und effizienter würde.

#### IV. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Kommission möchte sicherstellen, dass Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen alle Vorteile des Binnenmarkts voll ausschöpfen können: sein gesamtes Beschäftigungs- und Wachstumspotenzial kann sich nur entfalten, wenn alle Beteiligten die in den EU-Rechtsvorschriften verankerten Rechte kennen und diese über Grenzen hinweg uneingeschränkt und konsequent beachtet werden.

Die Kommission wird eine Verbesserung der Qualität des SOLVIT-Netzes mittels Kapazitätsausbau und Wissensaustausch mit den Mitgliedstaaten in jeder Beziehung unterstützen. Indem die Kommission zusätzlich dafür sorgt, dass mehr Unternehmen SOLVIT nutzen, und eine engere Zusammenarbeit mit anderen einschlägigen Netzen fördert, wird sie gewährleisten, dass SOLVIT künftig aussagekräftigere Rückmeldungen liefert, die bei der Gestaltung neuer Strategien und Rechtsvorschriften zum Binnenmarkt gebührend berücksichtigt werden. Schließlich wird sie die Rolle von SOLVIT bei der Durchsetzung des

---

<sup>19</sup> *EU-eGovernment-Aktionsplan 2016-2020*, COM(2016) 179 final. Gemäß dem Grundsatz der einmaligen Erfassung sollten öffentliche Verwaltungen sicherstellen, dass die Menschen und Unternehmen ihnen dieselben Informationen nur einmal übermitteln. Soweit zulässig, sollten sie diese Daten – unter vollständiger Beachtung der Datenschutzvorschriften – intern mehrmals verwenden, um eine unnötige zusätzliche Belastung der Menschen und der Unternehmen zu vermeiden.

EU-Rechts dadurch aufwerten, dass sie über das Netz gesammelte Nachweise strukturierter und systematischer nutzt.

Die drei in diesem Aktionsplan vorgestellten Bereiche ergänzen sich gegenseitig. Die tatsächliche Umsetzung der geplanten Maßnahmen kann nur funktionieren, wenn sich die Kommission und die Mitgliedstaaten auf allen Verwaltungsebenen gemeinsam engagieren und Verantwortung übernehmen. Eine angemessene Personalausstattung und die Anerkennung der SOLVIT-Stellen innerhalb der nationalen Verwaltungen sind Voraussetzung für eine Stärkung von SOLVIT. Die Kommission wird in Zusammenarbeit mit den EWR/EU-Mitgliedstaaten Maßnahmen koordinieren und auf halbjährlichen SOLVIT-Workshops regelmäßig über die Fortschritte bei der Umsetzung dieses Aktionsplans berichten.

Diese gemeinsamen Anstrengungen werden SOLVIT in seiner einzigartigen Rolle bei der Sicherstellung der Einhaltung der EU-Rechtsvorschriften durch die nationalen Behörden stärken, während das Problemlösungsnetz in der Praxis gleichzeitig Lösungen für Probleme bietet, auf die Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger im Zusammenhang mit ihren Rechten im Binnenmarkt gestoßen sind. Dadurch werden sich nach und nach neue Chancen für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen ergeben und sie erhalten die Gewähr, dass sie alle ihnen aus dem Binnenmarkt erwachsenden Rechte in vollem Umfang nutzen können.

## Fahrplan für die Stärkung von SOLVIT<sup>20</sup>

<b>Maßnahmen der Kommission:</b>	<b>Zeitraumen</b>
<i>Prüfung der Möglichkeit eines Beschwerdeverfahrens für Unternehmen im Bereich der gegenseitigen Anerkennung bei Waren;</i>	<b>2. Quartal 2017</b>
<i>Nutzung der bestehenden Finanzierungsmöglichkeiten auf EU-Ebene, z. B. COSME und das Programm zur Unterstützung von Strukturreformen für den Ausbau der Verwaltungskapazitäten der SOLVIT-Stellen;</i>	<b>3. Quartal 2017</b>
<i>Entwicklung eines umfassenden Systems für Nutzerbefragungen in Zusammenarbeit mit den SOLVIT-Stellen;</i>	<b>3. Quartal 2017</b>
<i>Bereitstellung von unmittelbarer und wirksamer rechtlicher Unterstützung für das Netz über eine verbesserte Einrichtung mit informeller Rechtsberatung, interaktive Schulungsinstrumente und den Umgang mit unterschiedlichen Ansichten;</i>	<b>2. Quartal 2018</b>
<i>Vertiefung der Zusammenarbeit und Partnerschaften mit zwischengeschalteten Organisationen (die bestimmte Branchen, Berufe oder Interessen vertreten, z. B. Handelskammern) und relevanten Netzen, indem eine unmittelbare Verknüpfung mit SOLVIT ermöglicht wird;</i>	<b>2. Quartal 2018</b>
<i>Verbesserung der Auffindbarkeit von SOLVIT über Ihr Europa und später als Teil des umfassenderen zentralen digitalen Zugangstors;</i>	<b>2. Quartal 2018</b>
<i>strukturiertere und systematischere Nutzung der in der SOLVIT-Datenbank verfügbaren Daten und Nachweise über eine verbesserte Einrichtung für eine gezielte Durchsetzung von EU-Recht;</i>	<b>2. Quartal 2018</b>
<i>Prüfung der Anwendbarkeit des Grundsatzes der einmaligen Erfassung in Fällen, in denen Antragsteller im Anschluss an einen ungelösten SOLVIT-Fall eine förmliche Beschwerde bei der Kommission einreichen wollen.</i>	<b>2. Quartal 2018</b>
<b>Maßnahmen der Mitgliedstaaten</b>	<b>im Gange</b>
<i>Sicherstellung einer angemessenen und stabilen Personalausstattung, der Kontinuität des Diensts und angemessener Kenntnisse des EU-Rechts in den SOLVIT-Stellen;</i>	
<i>Sicherstellung der Zusammenarbeit mit den nationalen zwischengeschalteten Organisationen und den nationalen Kontaktstellen der unterschiedlichen bestehenden Netze über eine</i>	<b>2. Quartal 2018</b>

<sup>20</sup>

Die für 2018 angegebenen Maßnahmen stehen entweder im Zusammenhang mit einer wichtigen Weiterentwicklung der SOLVIT-Anwendung oder der geplanten Annahme von EU-Rechtsvorschriften (z. B. das zentrale digitale Zugangstor).

*direkte Verknüpfung mit SOLVIT.*

*Sicherstellung einer nahtlosen Zusammenarbeit zwischen den SOLVIT-Stellen und den nationalen Koordinatoren für Beschwerden und Vertragsverletzungen; systematische Berichterstattung über Fortschritte bei der Lösung struktureller und wiederkehrender Fälle über die nationalen SOLVIT-Stellen.*

**2. Quartal 2018**