



Brüssel, den 10.3.2020
COM(2020) 93 final

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

Hindernisse für den Binnenmarkt ermitteln und abbauen

{SWD(2020) 54 final}

Einführung

Vor 35 Jahren, im Juni 1985, legte die Europäische Kommission dem Europäischen Rat ein Weißbuch über die Vollendung des Binnenmarkts vor. Die Botschaft war klar: entweder eine echte Integration vorantreiben, die die Ambitionen der Römischen Verträge verwirklicht, oder sich mit einem mittelmäßigen Ergebnis zufriedengeben, indem man Europa lediglich eine Freihandelszone werden lässt.

Die EU wählte den Weg einer stärkeren Integration, und heute haben wir den größten Binnenmarkt der Welt mit mehr als 447 Millionen Verbrauchern und bis zu 56 Millionen Arbeitsplätzen, die vom Handel innerhalb des Binnenmarkts abhängen.

Die Größenordnung des Binnenmarkts und der Grad seiner Integration haben das Ansehen und den Einfluss der EU in der Welt gemehrt. Die mit dem Binnenmarkt verbundenen Grundsätze, Werte und Standards untermauern die führende Rolle, die die EU bei der Gestaltung einer auf Regeln gestützten Weltordnung und beim Einsatz für gleiche Wettbewerbsbedingungen innerhalb und außerhalb der Union wahrnimmt.

Europa weist nun den Weg, auf dem der doppelte Übergang zu Klimaneutralität und Digitalisierung zu erreichen ist. Die Modernisierung und Stärkung des Binnenmarkts in diesem Kontext ist eine der Hauptprioritäten der Kommission für die nächsten fünf Jahre.

Trotz der greifbaren Errungenschaften des Binnenmarkts melden Unternehmen und Verbraucher immer noch viele Hürden. Im Oktober 2018 beantworteten auf der Abschlussveranstaltung „Enterprises 2018“ des Europäischen Parlaments die Frage, ob der Binnenmarkt ausreichend integriert sei, nahezu 70 % der teilnehmenden Unternehmen mit Nein.

In dieser Mitteilung werden die Erfahrungen und Wahrnehmungen von Unternehmen und Verbrauchern, die täglich im Binnenmarkt tätig sein wollen (im Folgenden „Nutzer“), als Ausgangspunkt herangezogen, um die wichtigsten Hemmnisse zu ermitteln, die diese Nutzer in dem Bestreben, grenzüberschreitend tätig zu werden, noch behindern.

Ausgehend von den in zwei Berichten¹ gesammelten Erkenntnissen werden in dieser Mitteilung 13 zentrale Hindernisse aus der Sicht der Nutzer aufgezeigt. Diese Erkenntnisse belegen, dass es sich nicht nur um regulatorische oder administrative, sondern auch um praktische Hindernisse handelt. In der Praxis sind Unternehmen oder Verbraucher häufig mit mehreren Einschränkungen gleichzeitig konfrontiert, wenn sie innerhalb der EU tätig sind. Schließlich zeigt sich, dass kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sowie Selbstständige am stärksten betroffen sind.

¹ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Business Journey on the Single Market“; Verbraucherbarometer der Kommission: Die Verbraucher und der Binnenmarkt (Ausgabe 2019).

Alle Europäerinnen und Europäer haben ein Recht auf die beste und breiteste Auswahl an Waren, Dienstleistungen, Beschäftigungs- und Geschäftsgelegenheiten, die der Binnenmarkt ihnen bieten kann, und sollten nicht daran gehindert werden, diese Auswahl zu nutzen.

Um sowohl auf Ebene der EU als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten Wege zur Beseitigung der Hemmnisse aufzuzeigen, werden in der Mitteilung zunächst fünf Hauptursachen für diese Hindernisse identifiziert: Regulierungsentscheidungen auf EU- und nationaler Ebene, Umsetzung, Durchführung und Durchsetzung von Rechtsvorschriften, Verwaltungskapazitäten und -praktiken in den Mitgliedstaaten, die allgemeinen Rahmenbedingungen für Unternehmen und Verbraucher sowie Ursachen, die nicht ordnungspolitischer Art sind, wie Sprache oder Kultur. Dabei sind Schwierigkeiten im Zusammenhang mit den allgemeinen Rahmenbedingungen für Unternehmen und Verbraucher von großer Bedeutung, da sie sowohl die inländischen Nutzer als auch die Nutzer aus anderen Mitgliedstaaten betreffen.

Im März 2019 forderte der Europäische Rat die EU und die Mitgliedstaaten auf, noch bestehende ungerechtfertigte Hindernisse für den Binnenmarkt zu beseitigen, und betonte, dass keine neuen Hindernisse geschaffen werden sollten.

Die in dieser Mitteilung ermittelten Hemmnisse und ihre Ursachen müssen durch eine Kombination von Maßnahmen sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene angegangen werden: Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung und bessere Kommunikation zur begleitenden Unterstützung der Nutzer, erforderlichenfalls neue und verbesserte EU-Rechtsvorschriften, bessere Umsetzung und letztlich Durchsetzung dieser Vorschriften.

Ein zentraler Maßnahmenbereich, die Durchsetzung, wird in der Mitteilung über einen langfristigen Aktionsplan für eine bessere Umsetzung und Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften² behandelt, in der die Prioritäten der Kommission für eine erneuerte Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten dargelegt werden.

In der heute vorgelegten neuen Industriestrategie für Europa³ wird unterstrichen, dass ein robuster, integrierter Binnenmarkt Sprungbrett und Vorbedingung für eine wettbewerbsfähige EU-Industrie ist. Damit der Binnenmarkt für alle funktioniert, werden durch das EU-Recht gemeinsame Regeln eingeführt, um Hindernisse zu beseitigen, den Verkehr von Waren und Dienstleistungen in der gesamten EU zu erleichtern und gleichzeitig die Verbraucher zu schützen. Aus diesem Bericht geht auch hervor, dass KMU sowie die Bürgerinnen und Bürger als Einzelpersonen aufgrund ihrer begrenzten Ressourcen am ehesten darunter leiden dürften, wenn das Potenzial des Binnenmarkts nicht voll ausgeschöpft wird. Insbesondere Start-ups und hochinnovative KMU werden daran gehindert, auf internationaler Ebene wettbewerbsfähige Akteure zu werden. Die ebenfalls heute angenommene KMU-Strategie für

² COM(2020)94 vom 10.3.2020.

³ COM(2020) 102 vom 10.3.2020.

ein nachhaltiges und digitales Europa⁴ sieht zusätzliche gezielte Maßnahmen vor, die die KMU bei der besseren Nutzung des Binnenmarkts unterstützen sollen.

Diese Mitteilung steht auch im Zusammenhang mit dem Europäischen Semester, in dessen Rahmen die Beseitigung der problematischsten Regulierungs- und Verwaltungslasten ein ständiges Anliegen ist, sowie mit den Instrumenten für eine bessere Rechtsetzung auf EU-Ebene.

Die Anpassung des Binnenmarkts an die heutigen Herausforderungen ist ein ehrgeiziges Ziel, und ein besseres Funktionieren des Binnenmarkts würde ungenutztes wirtschaftliches Potenzial freisetzen. In einer kürzlich aktualisierten Studie des Europäischen Parlaments über die Kosten des Verzichts auf EU-politisches Handeln⁵ wird geschätzt, dass sich der Nutzen der Beseitigung der verbleibenden Hindernisse für einen voll funktionsfähigen Binnenmarkt für Waren und Dienstleistungen bis Ende 2029 auf 713 Mrd. EUR belaufen könnte.

Die Verwirklichung der Vorteile des Binnenmarkts liegt in der gemeinsamen Verantwortung der Kommission und der Mitgliedstaaten. Der Schutz der Integrität des EU-Binnenmarkts vor externen Herausforderungen ist genauso wichtig wie den Binnenmarkt von innen heraus zu festigen. Die Kommission ist bereit, ihre Anstrengungen zu intensivieren und den Mitgliedstaaten dabei zu helfen, einen Binnenmarkt zu gestalten, der hält, was er verspricht.

I. DIE NUTZERPERSPEKTIVE: DIE AM HÄUFIGSTEN GEMELDETEN HINDERNISSE

Diese Mitteilung stützt sich auf zwei Berichte der Kommission⁶. Im ersten Bericht, der gleichzeitig mit dieser Mitteilung veröffentlicht wird, liegt der Schwerpunkt auf den praktischen Hindernissen für den Binnenmarkt, wie sie von den Unternehmen wahrgenommen werden. Der Bericht zieht Quellen heran, die sich mit der Wahrnehmung von Unternehmen befassen, die beabsichtigen, im Binnenmarkt tätig zu sein, oder dort bereits tätig sind. Zu diesen Quellen gehören Umfragen bei Unternehmen, Datenbanken und Analysen. Darüber hinaus wurde bei den Handelskammern eine Konsultation durchgeführt, um ein umfassenderes Bild von den unterschiedlichen Hindernissen zu erhalten. Die Analyse stützt sich auch auf das interne Fachwissen der Kommission. Hindernisse werden in diesen Bericht aufgenommen, wenn entweder ein erheblicher Prozentsatz der befragten Unternehmen und/oder verschiedene Quellen sie durchgängig als Hindernis melden. Der zweite Bericht, das im November 2019 veröffentlichte EU-Verbraucherbarometer, basiert auf einer Umfrage zur Einstellung der Verbraucher gegenüber dem grenzüberschreitenden Handel. Beide Berichte enthalten eine Momentaufnahme der Hindernisse im Binnenmarkt, wie sie von den Nutzern wahrgenommen werden, und erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Ausgehend von den in diesen beiden Berichten gesammelten Erkenntnissen konzentriert sich diese Mitteilung zunächst auf die 13 größten Hindernisse für grenzüberschreitende

⁴ COM(2020) 103 vom 10.3.2020.

⁵ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631745/EPRS_STU\(2019\)631745_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631745/EPRS_STU(2019)631745_EN.pdf)

⁶ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Business Journey on the Single Market“; Verbraucherbarometer der Kommission: Die Verbraucher und der Binnenmarkt (Ausgabe 2019).

Tätigkeiten, die von Unternehmen (in Bezug auf grenzüberschreitenden Handel oder grenzüberschreitende Niederlassung) und Verbrauchern (in Bezug auf den grenzüberschreitenden Erwerb von Waren oder Dienstleistungen) am häufigsten genannt werden.

Die Präsentation dieser Hindernisse orientiert sich an den wichtigsten Schritten, die Unternehmen und Verbraucher im Binnenmarkt unternehmen (siehe nachfolgenden Kasten).

Zu den wichtigsten Schritten von Unternehmen gehören: Sammlung von Informationen zur Vorbereitung einer grenzüberschreitenden Transaktion (und/oder Expansion); Erfüllung der Anforderungen für den Verkauf von Waren oder Dienstleistungen; Vermarktung und Verkauf; Lieferung; Kundendienst und Streitbeilegung; Entrichtung von Steuern; (zusätzliche Schritte im Falle einer Niederlassung) Aufnahme einer Geschäftstätigkeit; Personalausstattung; Investitionen und Finanzierung.

Zu den wichtigsten Schritten von Verbrauchern gehören: Sammlung von Informationen über Produkte/Dienstleistungen; Erwerb; Bezahlung; Empfang der Waren/Dienstleistungen; Handlungsschritte nach dem Erwerb und Streitbeilegung.

Sammlung der für die Vorbereitung einer grenzüberschreitenden Transaktion und/oder Expansion benötigten Informationen

1. Unternehmen melden Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Informationen, nicht nur über Marktchancen und potenzielle Geschäftspartner, sondern auch über die einschlägigen rechtlichen Anforderungen.

Einer kürzlich durchgeführten Umfrage⁷ zufolge nennen 31 % der KMU mit Erfahrungen im Ausfuhrgeschäft und 21 % der KMU ohne derartige Erfahrungen als Hemmnis für eine binnenmarktweite Geschäftstätigkeit die Schwierigkeit, Geschäftspartner in einem anderen Mitgliedstaat zu finden. Außerdem geben 22 % bzw. 11 % an, dass sie nicht wissen, wo Informationen über potenzielle Marktchancen zu finden sind. Europäische Handelskammern weisen ferner darauf hin, dass 69 % ihrer befragten Mitglieder bei den Hindernissen für den Binnenmarkt den fehlenden Zugang zu Informationen über Vorschriften und Anforderungen nennen und dieses Hindernis somit an dritter Stelle rangiert.⁸ Einer anderen aktuellen Umfrage zufolge, die sich auf die fünf größten Volkswirtschaften der EU konzentriert, stellt die Unkenntnis der einzuhaltenden Regeln ein Hindernis für 31 % der KMU ohne Erfahrungen im Ausfuhrgeschäft und für 9 % der KMU mit Erfahrungen im Ausfuhrgeschäft in den fünf größten Mitgliedstaaten dar.⁹

⁷ Zentrum für Europäische Politische Studien „Hidden Treasures: Mapping Europe’s sources of competitive advantage in doing business“, 2019 (Bericht „Hidden Treasures“).

⁸ Eurochambres, „Business survey – EU Internal Market: Barriers and Solutions“, 2019.

⁹ Zentrum für Europäische Politische Studien „Hidden Treasures: Mapping Europe’s sources of competitive advantage in doing business“, 2019 (Bericht „Hidden Treasures“).

Erfüllung der Anforderungen und Einhaltung der Verfahren für den Verkauf von Waren oder Dienstleistungen

2. Unternehmen melden aufwendige und komplexe Verwaltungsverfahren, wenn es um den Verkauf von Waren oder Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat geht.

In mehreren aktuellen Umfragen werden „komplexe Verwaltungsverfahren“ durchgängig als eines der größten Hindernisse für den Binnenmarkt für Unternehmen und insbesondere für KMU genannt. Bei diesen Verfahren werden häufig Verfahren für die Entsendung von Arbeitnehmern in einen anderen Mitgliedstaat im Bereich Dienstleistungen hervorgehoben; sie gelten bei 58 % der Befragten der jüngsten Umfrage der europäischen Handelskammern als Hindernis.¹⁰ 22 % der Befragten der finnischen Handelsorganisation¹¹ stufen dies als erhebliches oder ganz erhebliches Hindernis ein. 10 % der 2018 registrierten SOLVIT-Fälle betreffen Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Entsendung von Arbeitnehmern.¹²

Durch den Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation wurden zwar einige lang bestehende Hindernisse für den Netzwerkausbau einschließlich der rechtzeitigen Verfügbarkeit von Frequenzen für 5G beseitigt, andere dagegen sind weiterhin vorhanden. Komplexe und/oder aufwendige Verfahren für die Erteilung von Genehmigungen/Lizenzen wurden insbesondere in einer Reihe von Dienstleistungsbereichen gemeldet, darunter elektronische Kommunikation, freiberufliche Dienstleistungen und Baugewerbe. Zu den von den Unternehmen gemeldeten besonderen Problemen zählen der Mangel an elektronischen Verfahren, aufwendige Dokumentationspflichten (u. a. beglaubigte Übersetzungen und Kopien), hohe Gebühren oder lange Entscheidungsfristen der Behörden. So sehen sich Unternehmen, die elektronische Kommunikationsnetze und -dienste – auch 5G – ausbauen und betreiben, zahlreichen Schwierigkeiten gegenüber (aufwendige Verwaltungsverfahren für die Beantragung von Baugenehmigungen, gemessen am Investitionsbedarf hohe Gebühren, insbesondere bei der Frequenzzuteilung, Probleme beim Zugang zu Informationen über bestehende physische Infrastruktureinrichtungen wie Leitungsrohre oder Masten usw.). Dies führt zu einem langsameren, kostspieligeren und weniger effizienten Ausbau elektronischer Kommunikationsnetze, die für die Entwicklung des digitalen Binnenmarkts von grundlegender Bedeutung sind.¹³

3. Unternehmen beschweren sich über ungleichen Zugang zu öffentlichen Aufträgen.

Trotz der Digitalisierung der Auftragsvergabe stellen der wahrgenommene Mangel an Transparenz und ein mögliches diskriminierendes, unverhältnismäßiges oder nicht objektives Verhalten der öffentlichen Auftraggeber ein wiederkehrendes Problem für die Unternehmen dar. In einer kürzlich durchgeführten Umfrage gaben 38 % der Unternehmen an, dass

¹⁰Eurochambres, „Business survey – EU Internal Market: Barriers and Solutions“, 2019.

¹¹Finnischer Industrieverband.

¹²Binnenmarktanzeiger 2018 – https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/solvit/index_en.htm.

¹³Zu dieser Frage siehe Ursache Nr. 1.

„willkürliche Praktiken bei der Vergabe öffentlicher Aufträge“ ein Hindernis darstellen.¹⁴ Diese Bedenken scheinen sich in den auf EU-Ebene erhobenen Daten widerzuspiegeln. Obwohl sich die Veröffentlichungsquote von Vergabeverfahren in der EU insgesamt verbessert hat, fällt sie in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich aus: In einigen Ländern ist sie nach wie vor geringer als die geschätzte Größe ihrer jeweiligen Märkte für öffentliche Aufträge. Darüber hinaus ist der Anteil der Ausschreibungen mit einem einzigen Angebot zwischen 2009 und 2018 auf 35 % im Jahr 2018 gestiegen.¹⁵

4. Unternehmen berichten über Ineffizienzen aufgrund zusätzlicher technischer Anforderungen, Standards und anderer Vorschriften in bestimmten Branchen auf nationaler Ebene (im Gegensatz zu EU-weiten Anforderungen).

Einer kürzlich durchgeführten Umfrage zufolge wurde bis zu 71 % der KMU, die das bestehende System der gegenseitigen Anerkennung nicht harmonisierter Waren¹⁶ erprobt hatten, der Marktzugang verweigert.¹⁷

Probleme ergeben sich auch in nach EU-Recht harmonisierten Bereichen. „Unterschiedliche technische Standards“ werden von 18 % der Selbstständigen in einem kürzlich veröffentlichten Bericht über eine niederländische Erhebung¹⁸ als Hindernis genannt. So scheinen in den Branchen Industriemaschinen und/oder Bauprodukte unangemessene zusätzliche Kennzeichnungen, Vorschriften und Anforderungen für Waren, die bereits den harmonisierten Rechtsvorschriften entsprechen, besondere Probleme zu bereiten. Der Bereich elektronische Kommunikation ist ein weiteres Beispiel dafür, dass einige Engpässe offenbar weitgehend auf unangemessene oder inkohärente Vorschriften in den Mitgliedstaaten zurückzuführen sind (z. B. Festlegung unterschiedlicher Zustellungsentgelte auf den Märkten für Sprachanrufe).¹⁹ Künftig werden auch Maßnahmen erforderlich, um sicherzustellen, dass bereits abgebaute Hindernisse nicht wieder auftauchen (z. B. Roaming).

5. Unternehmen der Dienstleistungsbranche berichten einheitlich über Probleme im Zusammenhang mit Zugangsvoraussetzungen und Ausübungsanforderungen in Bezug auf bestimmte Tätigkeiten oder Berufe.

Dienstleister müssen häufig allgemeine oder branchenspezifische Anforderungen erfüllen, wenn sie im Binnenmarkt expandieren (Bereitstellung grenzüberschreitender Dienstleistungen und/oder Gründung einer Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat). Die betreffenden Vorschriften lassen sich in die beiden folgenden Hauptkategorien einteilen: i) Marktzugangsregeln (Zugangsvoraussetzungen) und ii) Verhaltensregeln bei der Erbringung der Dienstleistung (Ausübungsanforderungen).

¹⁴Eurochambres, „Business survey – EU Internal Market: Barriers and Solutions“, 2019.

¹⁵Bericht über die Leistungsfähigkeit des Binnenmarkts, 2019, SWD(2019) 444 final.

¹⁶Waren, die nicht durch EU-Rechtsvorschriften harmonisiert sind, wie Textilien, Schuhe, Babyartikel, Schmuck, Geschirr oder Möbel.

¹⁷Siehe Ursache Nr. 2.

¹⁸Niederländisches Wirtschaftsministerium, niederländische Exportagentur, „Doing Business in Europe“, 2018.

¹⁹Zu dieser Frage siehe Ursache Nr. 1.

Diese nationalen Anforderungen an Dienstleistungen werden von den Unternehmen regelmäßig als ein wichtiges Hindernis hervorgehoben. 71 % der Befragten der jüngsten Umfrage der europäischen Handelskammern geben an, dass sie bedeutend oder sehr bedeutend sind (81 % der Dienstleister und 60 % der Hersteller von Fertigerzeugnissen). Insbesondere wurden Zugangsvoraussetzungen und Ausübungsanforderungen für viele reglementierte Berufe (wie Buchhalter, Steuerberater, Wirtschaftsprüfer, bauhandwerkliche Berufe, Architekten und Ingenieure, Rechtsberufe oder Handlungsbeauftragte bezüglich Rechten an geistigem Eigentum) und für Einzelhandelsdienstleistungen als wichtige Hindernisse ermittelt. Bei reglementierten Berufen führen die Zugangsvoraussetzungen zu Problemen, z. B. beim Zugang zu vorbehaltenen Tätigkeiten (die bestimmte Qualifikationen und die Einhaltung weiterer Bedingungen wie die Pflichtmitgliedschaft in einem Berufsverband erfordern) und bei den Zulassungserfordernissen. Zu den Anforderungen an die Ausübung gehören Beschränkungen der Werbung, der Rechtsform oder der Beteiligungsverhältnisse, Verbote der gemeinsamen Ausübung von Berufen oder Versicherungsanforderungen. Im Einzelhandel sind Unternehmen möglicherweise mit unverhältnismäßigen Vorschriften für die Einrichtung physischer Verkaufsstellen sowie für den täglichen Betrieb konfrontiert, wie Vorschriften über den Standort des Geschäfts oder die Produktpalette sowie Beschränkungen für Verkaufsförderung und Preisnachlässe.

Diese Probleme werden zum großen Teil in den länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters aufgegriffen. Die Empfehlungen an einige Mitgliedstaaten betreffen ausdrücklich die Beseitigung von Regulierungs- und Verwaltungslasten für freiberufliche Dienstleistungen und im Einzelhandel. Die Kommission hat zudem Indikatoren für die Regulierungsintensität entwickelt, die sich speziell auf die Reglementierung einer Reihe von Berufen und den Einzelhandel konzentrieren. Die Ergebnisse verdeutlichen die Hindernisse, mit denen Unternehmen konfrontiert sind.

Grenzüberschreitender Erwerb von Waren oder Dienstleistungen

6. Verbraucher und Unternehmen erleben, dass ihre grenzüberschreitenden Kaufanfragen abgelehnt oder umgeleitet werden.

Vor dem Inkrafttreten der Geoblocking-Verordnung²⁰ war eines der am häufigsten gemeldeten Verbraucherprobleme beim grenzüberschreitenden Online-Einkauf mit Geoblocking verbunden.²¹ Die Situation scheint sich nach dem Inkrafttreten der Geoblocking-Verordnung²² verbessert zu haben: Nur bei 14 von 200 Websites, die kürzlich überprüft wurden²³, erfolgte eine (rechtswidrige) Weiterleitung ohne Zustimmung des Verbrauchers. Dies bedeutet jedoch nicht, dass alle Hindernisse im Zusammenhang mit

²⁰ Verordnung (EU) 2018/302 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Februar 2018 über Maßnahmen gegen ungerechtfertigtes Geoblocking und andere Formen der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit, des Wohnsitzes oder des Ortes der Niederlassung des Kunden innerhalb des Binnenmarkts und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 2006/2004 und (EU) 2017/2394 sowie der Richtlinie 2009/22/EG (Text von Bedeutung für den EWR).

²¹ Siehe Ursache Nr. 5.

²² Die Verordnung (EU) 2018/302 richtet sich gegen Diskriminierung, die bei Online- und Offline-Verkäufen rechtswidrigerweise aufgrund der Staatsangehörigkeit, des Wohnsitzes oder des Ortes der Niederlassung des Kunden innerhalb des Binnenmarkts erfolgt. Die Verordnung kommt „Kunden“ zugute – sowohl Verbrauchern als auch Unternehmen, die Waren oder Dienstleistungen als Endnutzer erwerben.

²³ Netzwerk für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz („Sweeps“), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_20_156.

grenzüberschreitenden Verkäufen verschwunden sind. In 53 Fällen wurden die Verbraucher nicht darüber informiert, dass ihre Käufe in den vom Händler bedienten Ländern nicht geliefert werden konnten. Darüber hinaus berichtet das Flash-Eurobarometer 477b²⁴, dass der grenzüberschreitende Zugang zu audiovisuellen Inhalten häufig nicht funktioniert (in etwa der Hälfte der Fälle), vor allem aufgrund von Geoblocking-Praktiken.²⁵ Auch die Tatsache, dass Produzenten von Inhalten bzw. Inhaber entsprechender Rechte die grenzüberschreitende Zugänglichkeit von Inhalten in ihren Lizenzvereinbarungen über Urheberrechte einschränken, scheint Anlass zur Sorge zu geben. In diesem Zusammenhang wird in Kürze ein Bewertungsbericht zur Geoblocking-Verordnung verabschiedet.

In einigen Fällen ist es Unternehmen auch nicht möglich, Waren aus dem Land ihrer Wahl beziehen. Einzelhändler beschwerten sich über diese regionalen Lieferbeschränkungen von Lieferanten, die Einzelhändler anweisen, ihren Bedarf im Inland zu decken. Diese möglicherweise gegen das Wettbewerbsrecht verstoßenden Praktiken können den Binnenmarkt zum Nachteil von Verbrauchern und Unternehmen fragmentieren.

7. Verbraucher geben geringeres Vertrauen in grenzüberschreitende Online-Käufe an.

Die Lücke, die beim Vertrauen der Verbraucher zwischen grenzüberschreitenden Online-Käufen und inländischen Online-Käufen klafft, hat sich zwischen 2012 und 2018 nicht verringert, und dies trotz des starken Anstiegs der Online-Käufe und insbesondere des Anteils der Verbraucher, die innerhalb der EU online einkaufen. Dieser Anteil hat sich von 11 % im Jahr 2012 auf 21 % im Jahr 2018 nahezu verdoppelt (im Vergleich dazu stiegen die inländischen Online-Käufe von 40 % im Jahr 2012 auf 52 %).²⁶ Die Verbraucher sind immer noch deutlich misstrauischer, wenn sie von einer Website in einem anderen EU-Land einkaufen (48 %), als wenn sie Kunde einer Website in ihrem Land (72 %) sind. Im Jahr 2012 waren beide Zahlen um 15 Prozentpunkte niedriger. Die Verbraucher haben nur unzureichend Kenntnis von der Anwendbarkeit harmonisierter Verbraucherschutzvorschriften und der Existenz grenzüberschreitender Rechtsbehelfe oder sind nicht ausreichend darüber informiert. Daher zögern sie, nach günstigeren Online-Geschäften jenseits ihrer Landesgrenzen zu suchen.

8. Verbraucher sind Zielscheibe von Betrug mit grenzüberschreitendem Ursprung.

In der EU waren in den letzten zwei Jahren rund 56 % der befragten Verbraucher mit Betrug konfrontiert.²⁷ Die am häufigsten gemeldete Betrugsform mit unbekanntem geografischen Ursprung waren dabei bestimmte Betrügereien, bei denen Verbraucher aufgefordert wurden, Geld für die Entgegennahme eines Preises zu zahlen (9 % der Verbraucher waren Zielscheibe eines solchen Betrugs, bei dem die Herkunft des Händlers nicht ermittelt werden konnte).²⁸ Diese Zahl verdeutlicht, dass die administrative und strafrechtliche Zusammenarbeit innerhalb

²⁴ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/flash-eurobarometer-study-intra-eu-communications>

²⁵ Solche Inhalte fallen nicht unter die Geoblocking-Verordnung.

²⁶ Verbraucherbarometer, Ausgabe 2019, GD Justiz und Verbraucher, S. 66.

²⁷ Umfrage der Kommission zur Einstellung der Europäer zur Cybersicherheit – Spezial-Eurobarometer 499 vom 29. Januar 2020.

²⁸ Verbraucherbarometer, Ausgabe 2019, GD Justiz und Verbraucher, S. 34.

der EU verbessert und intensiviert werden muss, um den Herausforderungen im Rahmen der Durchsetzung des Verbraucherrechts in der heutigen Wirtschaft, auch in Fällen mit grenzüberschreitender Dimension, zu begegnen.²⁹

Grenzüberschreitende Lieferung von Waren und Erbringung von Dienstleistungen

9. Unternehmen melden aufwendige Verfahren aufgrund unterschiedlicher Steuersysteme und -verwaltungen.

Die fehlende Steuerharmonisierung bildet nach wie vor ein Haupthindernis für die grenzüberschreitende Tätigkeit von Unternehmen. Es sollten weitere Anstrengungen unternommen werden, um die Unterschiede zwischen den Steuersystemen zu verringern, und das Einstimmigkeitserfordernis im Rat sollte überdacht werden. Laut dem Jahresbericht 2017/2018 über europäische KMU³⁰ sind 63 % der KMU der Ansicht, dass „die Behandlung ausländischer Steuerfragen zu kompliziert ist“, und geben dies als Hindernis für den Export (und die Niederlassung) an. In aktuellen Berichten niederländischer und finnischer Unternehmensverbände wird betont, dass die Einhaltung der Mehrwertsteuervorschriften für jeden fünften Befragten ein Hindernis für seine Geschäftstätigkeit im Binnenmarkt darstellt.³¹ Dies wird durch einen Bericht der Kommission bestätigt, in dem festgestellt wird, dass die mehrwertsteuerlichen Befolgungskosten bei grenzüberschreitenden Tätigkeiten steigen.³² Ähnlich verhält es sich bei den Befolgungskosten im Zusammenhang mit der Besteuerung von Unternehmenseinkünften.³³ Wie im inländischen Kontext ist die Herausforderung für KMU größer als für Großunternehmen. In einer Umfrage wurden die Befolgungskosten bei direkten Steuern auf etwa 2 % der für große Unternehmen entrichteten Steuern geschätzt, während sie für KMU bei etwa 30 % der entrichteten Steuern lagen.³⁴ Laut einer anderen Befragung³⁵ über die relative Belastung durch Befolgungskosten bei direkten und indirekten Steuern in 19 EU-Mitgliedstaaten geben KMU 2,5 % ihres Umsatzes für Befolgungskosten aus, während diese Kosten bei großen Unternehmen nur 0,7 % des Umsatzes ausmachen.³⁶

Hindernisse, die nach dem Verkauf auftreten

10. Unternehmen berichten über Probleme bei der Beilegung von Handelsstreitigkeiten/zivilrechtlichen Streitigkeiten und beim Inkasso.

In der jüngsten Umfrage der europäischen Handelskammern meldeten 66 % der Befragten „unterschiedliche vertragliche/rechtliche Praktiken“ als Hemmnis, womit dieses Hemmnis für

²⁹ Siehe Ursache Nr. 3.

³⁰ Europäische Kommission, „Annual report on European SMEs 2017/2018“, 2018.

³¹ Niederländisches Wirtschaftsministerium, niederländische Exportagentur, „Doing Business in Europe“, 2018, und finnischer Industrieverband.

³² <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0ed32649-fe8e-11e8-a96d-01aa75ed71a1>

³³ Auf der Grundlage der GKKB-Folgenabschätzung 2016 (https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/swd_2016_341_en.pdf).

³⁴ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0ed32649-fe8e-11e8-a96d-01aa75ed71a1>

³⁵ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/tax_survey.pdf

³⁶ KPMG-GFK (2018), Study on tax compliance costs for SMEs. Von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Studie, Ausschreibung Nr. EASME/COSME/2015/004 der Europäischen Kommission.

³⁶ Siehe Ursache Nr. 1.

den Binnenmarkthandel den fünften Platz einnimmt.³⁷ Jüngsten Eurostat-Daten zufolge hatten Einzelhändler, die online an Verbraucher verkaufen, bei grenzüberschreitenden Online-Verkäufen deutlich größere Schwierigkeiten als bei Online-Verkäufen im Allgemeinen (58 % gegenüber 38 %).³⁸ Anderen aktuellen Daten der Kommission zufolge sind mehr als drei von zehn Online-Händlern (fast 35 %) der Ansicht, dass „potenziell höhere Kosten für die grenzüberschreitende Beilegung von Streitigkeiten und Beschwerden“ ein Hindernis für den Online-Verkauf an Verbraucher in anderen EU-Ländern darstellen.³⁹ Der Mangel an Informationen ist nach wie vor ein Problem, da fast die Hälfte der Einzelhändler, die im Rahmen des Verbraucherbarometers 2019 befragt wurden, keine Kenntnis von alternativen Streitbeilegungsstellen in ihrem jeweiligen Land hatten.⁴⁰

Aufnahme einer Geschäftstätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat

11. Unternehmen geben Probleme bei der Registrierung einer Geschäftstätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat an.

Fünf der neun Handelskammern, die der Kommission die Bedenken ihrer Mitglieder in Bezug auf den grenzüberschreitenden Handel mitgeteilt haben, melden Probleme im Zusammenhang mit der Registrierung einer Geschäftstätigkeit in der EU, vor allem im Zusammenhang mit den Schwierigkeiten bei der Eintragung eines Unternehmens online. Eine kürzlich von den niederländischen Behörden durchgeführte Umfrage zur Geschäftstätigkeit in der EU bestätigt diese Auffassung, wobei 27 % der Befragten das gleiche Problem benennen.⁴¹ Auch die Daten der Kommission scheinen diese Wahrnehmung zu untermauern. Den Ergebnissen einer öffentlichen Konsultation aus dem Jahr 2016 im Zusammenhang mit der Ausarbeitung des Vorschlags für ein zentrales digitales Zugangstor zufolge wurde die Registrierung einer Geschäftstätigkeit als eines der drei vorrangigen Verfahren angesehen, die online möglich sein sollten. Insbesondere in Bezug auf die Eintragung von Unternehmen zeigte die öffentliche Konsultation zur Vorbereitung der Vorschläge für das mittlerweile verabschiedete EU-Paket zum Gesellschaftsrecht 2018, dass Unternehmensverbände (70 %) und Mitgliedstaaten (64 %) die Einführung neuer Vorschriften für die vollständige Online-Eintragung von Gesellschaften mit beschränkter Haftung und die Eintragung von Unternehmensinformationen in Unternehmensregister nachdrücklich befürworten.

³⁷Eurochambres, „Business survey – EU Internal Market: Barriers and Solutions“, 2019.

³⁸ Einstellung von Einzelhändlern gegenüber dem grenzüberschreitenden Handel und Verbraucherschutz (Hauptbericht) – 2018.

³⁹ Einstellung von Einzelhändlern gegenüber dem grenzüberschreitenden Handel und Verbraucherschutz (Hauptbericht) – 2018.

⁴⁰ Verbraucherbarometer, Ausgabe 2019, GD Justiz und Verbraucher.

⁴¹ Niederländisches Wirtschaftsministerium, niederländische Exportagentur, „Doing Business in Europe“, 2018.

Personalausstattung

12. Unternehmen berichten über Probleme durch Qualifikationsdefizite und Missverhältnisse zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage.

Qualifikationsdefizite behindern die Integration des Binnenmarkts, weil sie erfolgreiche Unternehmen in einem Mitgliedstaat daran hindern können, zu expandieren und sich anderswo im Binnenmarkt, unter anderem grenzüberschreitend, niederzulassen. Die Verfügbarkeit von qualifiziertem Personal oder erfahrenen Führungskräften wurde in den letzten Jahren als das zunehmend größte Problem für KMU ermittelt (26 % der KMU im Jahr 2019). Im Einzelnen berichteten 2018 53 % der Unternehmen, die IKT-Spezialisten eingestellt haben oder versuchten, diese einzustellen, über Schwierigkeiten bei der Besetzung freier Stellen (gegenüber 41 % im Vorjahr). Darüber hinaus beschränken kostspielige Verfahren für die Anerkennung von Berufsqualifikationen in reglementierten Berufen (in vielen Mitgliedstaaten z. B. Ingenieure) die Mobilität der Arbeitnehmer.

Sprachbarrieren

13. Viele befragte Unternehmen nennen Sprachen als Hindernis.

In der jüngsten Umfrage der europäischen Handelskammern berichteten 36 % der Unternehmen über „Sprachbarrieren“.⁴² Ähnlich wurden in den fünf größten Mitgliedstaaten „mangelnde Sprachkenntnisse“ als Hindernis von 32 % der KMU ohne Erfahrungen im Ausfuhrgeschäft und von 10 % der KMU mit Erfahrungen im Ausfuhrgeschäft angegeben.⁴³

Fazit

Unternehmen und Verbraucher scheinen mit Hindernissen konfrontiert zu sein, darunter den regulatorischen Hindernissen, mit denen sich EU-Rechtsvorschriften typischerweise befassen, aber häufig auch mit Hemmnissen, die darüber hinausgehen. Andere Hindernisse sind möglicherweise nicht regulatorischer oder administrativer, sondern eher praktischer Art, was sie jedoch nicht weniger bedeutend erscheinen lässt. In der Praxis sind Unternehmen oder Verbraucher häufig mit mehreren Einschränkungen gleichzeitig konfrontiert, wenn sie in der EU tätig sind. Schließlich zeigt sich, dass KMU sowie Selbstständige am stärksten betroffen sind.

II. URSACHEN DER 13 AM HÄUFIGSTEN GEMELDETEN HINDERNISSE UND VORGABEN FÜR WEITERE MAßNAHMEN AUF EU- UND NATIONALER EBENE

Für die oben beschriebenen Hindernisse wurden fünf Ursachen ermittelt. Einige fallen möglicherweise in die Zuständigkeit der EU, andere in die der Mitgliedstaaten, wieder andere in die beider Ebenen. Einige dieser Hemmnisse sind nicht oder nur zum Teil

⁴²Eurochambres, „Business survey – EU Internal Market: Barriers and Solutions“, 2019.

⁴³Zentrum für Europäische Politische Studien „Hidden Treasures: Mapping Europe’s sources of competitive advantage in doing business“, 2019 (Bericht „Hidden Treasures“).

ordnungspolitischer Natur und können auf ein bestimmtes Verbraucherverhalten oder auf geschäftliche Entscheidungen von Unternehmen zurückgehen. Wie in der nachfolgenden Tabelle dargestellt, ist jede Ursache für eines oder mehrere der 13 von Unternehmen und Verbrauchern am häufigsten gemeldeten Hindernisse nach Abschnitt I von Bedeutung. Für jede Ursache werden Prioritäten für Abhilfemaßnahmen einschließlich bestehender und möglicher künftiger Initiativen genannt.

Tabelle: Relevanz der Ursachen für die 13 von Unternehmen und Verbrauchern am häufigsten gemeldeten Hindernisse

	<i>Ursachen</i>											
	<i>1. Regulierungsentscheidungen auf EU- und nationaler Ebene</i>					<i>2 Umsetzung, Durchführung und Durchsetzung der EU-Rechtsvorschriften</i>			<i>3 Verwaltungskapazitäten und -praktiken</i>		<i>4 Allgemeine Rahmenbedingungen für Unternehmen und Verbraucher in den Mitgliedstaaten</i>	<i>5 Ursachen nicht ordnungspolitischer Art</i>
<i>Gemeldete Hindernisse für die Schritte von Unternehmen/Verbrauchern im Binnenmarkt</i>	<i>Restriktive nationale Vorschriften und begrenzte Rolle der EU-Rechtsvorschriften</i>	<i>EU-Rechtsvorschriften gewähren Flexibilität bei der Harmonisierung und/oder Praxis der Mitgliedstaaten (Überregulierung)</i>	<i>Aus Gründen der öffentlichen Ordnung gerechtfertigte Vorschriften</i>	<i>Komplexe EU-Rechtsvorschriften</i>	<i>Unvollständige Umsetzung von EU-Richtlinien</i>	<i>Unangemessene Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften</i>	<i>Unangemessene Durchsetzung von EU-Rechtsvorschriften</i>	<i>Unzureichende oder inkompatible Lösungen für elektronische Behördendienste auf nationaler Ebene</i>	<i>Unzureichende Koordinierung zwischen der Kommission und den nationalen Verwaltungen sowie zwischen den nationalen Verwaltungen</i>	<i>Mangelndes Personal oder Fachwissen auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene</i>		
1 Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Informationen (B, C)	x					x	x	x			x	
2 Komplexe Verwaltungsverfahren beim grenzüberschreitenden Verkauf von Waren oder Dienstleistungen (B)	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
3 Ungleicher Zugang zur Vergabe öffentlicher Aufträge (B)	x		x				x	x		x	x	
4 Ineffizienzen aufgrund zusätzlicher technischer Anforderungen, Standards und anderer Vorschriften in bestimmten Branchen auf nationaler Ebene (B)	x						x					
5 Fragen im Zusammenhang mit den Zugangsvoraussetzungen und Ausübungsanforderungen (B im Dienstleistungssektor)	x				x		x	x	x	x	x	
6 Abgelehnte oder weitergeleitete Anträge auf grenzüberschreitende Käufe (B, C)		x		x								x
7 Geringeres Vertrauen in grenzüberschreitende Online-Käufe (C)							x		x			
8 Zielscheibe von Betrug mit									x			x

Unterschiedliche und restriktive Regulierungsansätze gibt es auch in Bereichen, in denen die EU über keine oder nur begrenzte Gesetzgebungsbefugnisse verfügt (soziale Sicherheit oder Bildung) und/oder im Vertrag Einstimmigkeitserfordernisse (Steuerrecht) festgelegt sind. Dies bedeutet nicht, dass Gesetzgebungsinitiativen nicht möglich sind, wie sich jüngst im Bereich der direkten Steuern gezeigt hat. Die EU hat eine Richtlinie angenommen, um die Beilegung von Streitigkeiten im Bereich der direkten Steuern⁴⁶ und insbesondere die Anwendung obligatorischer Schiedsverfahren zu verbessern. Darüber hinaus hat der Rat kürzlich den Vorschlag der Kommission zur Überarbeitung der Vorschriften über Mehrwertsteuerbefreiungen für KMU angenommen.⁴⁷ Das Arbeitsprogramm der Kommission für 2020 enthält auch einen Aktionsplan zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung und zur Vereinfachung der Besteuerung.

Auch für die Schaffung europäischer Gesellschaftsrechtsformen ist Einstimmigkeit erforderlich. Dies schließt EU-Initiativen nicht aus, macht es aber in der Praxis schwierig, eine Einigung darüber zu erzielen.⁴⁸ Einige Aspekte des Gesellschaftsrechts sind gleichwohl auf EU-Ebene harmonisiert. Ein wichtiger Schritt ist die Richtlinie von 2019 über den Einsatz digitaler Instrumente und Verfahren, die es Unternehmen in der gesamten EU bald ermöglicht, neue Gesellschaften oder Zweigniederlassungen in allen Mitgliedstaaten und grenzüberschreitend vollständig online zu gründen, und die Mitgliedstaaten verpflichtet, Informationen über die wichtigsten gesellschaftsrechtlichen Anforderungen kostenlos online bereitzustellen. Dies sollte einige der oben genannten Hindernisse beseitigen und zu erheblichen Kosteneinsparungen und Effizienzgewinnen für Unternehmen, insbesondere für KMU, führen. Die Fragen der Umsetzung und der Einhaltung der Vorschriften sind sowohl für die Kommission als auch für die Mitgliedstaaten von Belang. Die Antwort auf diese Fragen sollte daher auf einer vertieften Zusammenarbeit zwischen ihnen fußen. In der Mitteilung über einen langfristigen Aktionsplan zur besseren Umsetzung und Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften werden konkrete Initiativen in diesem Bereich aufgeführt.

Schließlich kann die begrenzte Rolle der EU auch darauf zurückgehen, dass die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit in einem bestimmten Bereich eingehalten werden müssen.

EU-Rechtsvorschriften gewähren möglicherweise Flexibilität bei der Harmonisierung und/oder Praxis der Mitgliedstaaten (Überregulierung)

Einige Fragen im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt sind auf EU-Ebene vollständig harmonisiert. Der EU-Gesetzgeber hat dann eine bestimmte Frage abschließend geregelt, indem er die Notwendigkeit der Marktöffnung gegen die Notwendigkeit, Ziele des Allgemeininteresses zu verfolgen, abgewogen hat. Für diese Fragen ist in den EU-

⁴⁶ Richtlinie (EU) 2017/1852 des Rates vom 10. Oktober 2017 über Verfahren zur Beilegung von Besteuerungsstreitigkeiten in der Europäischen Union (ABl. L 265 vom 14.10.2017, S. 1).

⁴⁷ Siehe die Reform der Mehrwertsteuer (Hindernis Nr. 9).

⁴⁸ So wurden beispielsweise der Vorschlag der Kommission von 2008 über das Statut der Europäischen Privatgesellschaft und der Vorschlag von 2012 über das Statut der Europäischen Stiftung in der Folge zurückgezogen, da bei den Verhandlungen keine Fortschritte erzielt wurden.

Rechtsvorschriften sowohl eine Untergrenze (Basis) als auch eine Obergrenze festgesetzt: Es besteht kein Spielraum mehr für zusätzliche Anforderungen auf nationaler Ebene.⁴⁹

In vielen Bereichen (z. B. in Bezug auf bestimmte Aspekte des Verbraucherschutzes) sind einige Fragen Gegenstand einer Mindestharmonisierung auf EU-Ebene, welche den Mitgliedstaaten die Möglichkeit lässt, Standards festzulegen, die über die festgelegte Basis hinausgehen. Dies kann zu teilweise unterschiedlichen Regeln im Binnenmarkt führen, die die Marktteilnehmer belasten können (Überregulierung). Diese voneinander abweichenden Regelungen können auch den Verbrauchern das Verständnis der Rechtsgrundlage und des Umfangs des Schutzes erschweren, den sie bei grenzüberschreitenden Käufen genießen.

Für Angelegenheiten, die auf EU-Ebene nicht vollständig harmonisiert sind, haben die Mitgliedstaaten einen Spielraum für zusätzliche Anforderungen auf nationaler Ebene, wenn diese zur Verfolgung bestimmter legitimer öffentlicher Interessen gerechtfertigt und verhältnismäßig sind. Dies führt jedoch häufig zu einem zusätzlichen Regulierungs- oder Verwaltungsaufwand für Unternehmen, der sich insbesondere auf KMU auswirkt. Überregulierung stellt dabei im Dienstleistungssektor ein besonderes Problem dar. Durch die zusätzlichen Anforderungen werden auch die Verbraucher indirekt in Mitleidenschaft gezogen, da sie möglicherweise die Angebote ausländischer Unternehmen, insbesondere die innovativer KMU, nicht nutzen können.

In Angelegenheiten, die in den Anwendungsbereich des EU-Rechts fallen, müssen die Mitgliedstaaten die im Vertrag verankerten Bestimmungen über die Freizügigkeit, das Sekundärrecht, die allgemeinen Grundsätze des EU-Rechts (wie Verhältnismäßigkeit und Rechtssicherheit) sowie die Charta der Grundrechte der Europäischen Union einhalten, um die volle Wirksamkeit des freien Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs sicherzustellen.

Die Kommission erinnert an die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, das EU-Recht einzuhalten, und fordert sie auf, ihre Bemühungen um Vereinfachung zu intensivieren und unnötigen Verwaltungsaufwand zu verringern.⁵⁰ Zusätzliche nationale Anforderungen müssen durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt, nichtdiskriminierend, verhältnismäßig, leicht verständlich und mit den harmonisierten Mindestvorschriften vereinbar sein.⁵¹ Darüber hinaus müssen auch bei Einhaltung der rechtlichen Regelungen im Hinblick auf das Ziel des Binnenmarktes Unterschiede auf ein Minimum beschränkt werden. Die Kommission ist gemäß dem Vertrag befugt, Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten, und ist, wie in der Mitteilung über einen langfristigen Aktionsplan zur besseren Umsetzung und Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften erwähnt, bereit, die Mitgliedstaaten bei der

⁴⁹ Die Frage, ob die Harmonisierung erschöpfend ist oder nicht, ist nicht nur im Hinblick auf ein Gebiet, sondern auch im Hinblick auf einen bestimmten Gegenstand zu beurteilen.

⁵⁰ In Nummer 43 der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung vom 13. April 2016 ist festgelegt, dass Mitgliedstaaten, die sich bei der Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht dafür entscheiden, Elemente hinzuzufügen, die mit diesen Rechtsvorschriften der Union in keinerlei Zusammenhang stehen, derartige Hinzufügungen durch den bzw. die Umsetzungsakte oder durch dazugehörige Dokumente kenntlich machen sollten.

⁵¹ Siehe die Mitteilung der Kommission vom 19. Juli 2018 über den „Schutz EU-interner Investitionen“.

besseren Einhaltung des EU-Rechts im Sinne des gemeinsamen Ziels eines reibungslos funktionierenden Binnenmarktes zu unterstützen.

Aus Gründen der öffentlichen Ordnung gerechtfertigte Vorschriften

Einige der von den Nutzern vorgebrachten Bedenken können zum Teil auf Situationen zurückgeführt werden, in denen die EU-Rechtsvorschriften andere legitime politische Ziele verfolgen und ein Gleichgewicht zwischen diesen Zielen und den unbedingt zu gewährleistenden Marktfreiheiten im Binnenmarkt herzustellen suchen. Zu diesen politischen Zielen gehören beispielsweise der Verbraucherschutz, der Schutz der Arbeitnehmerrechte und der Schutz der sozialen Rechte. In bestimmten Fällen waren diese Ziele besser durch einen gemeinsamen Rechtsrahmen auf EU-Ebene zu erreichen, wodurch auch eine Fragmentierung des Binnenmarkts eher vermieden wurde. Beispielsweise sollten mit der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern durch ein gemeinsames Regelwerk auf EU-Ebene die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit gefördert werden. Darüber hinaus ist eine bessere Umsetzung der bestehenden EU-Vorschriften durch die Mitgliedstaaten erforderlich, damit die Unternehmen nicht mit ungerechtfertigten oder unverhältnismäßigen nationalen Vorschriften und Formalitäten konfrontiert sind.

Komplexe EU-Rechtsvorschriften

Die Interaktion zwischen verschiedenen Rechtsvorschriften, oft auf EU- und nationaler Ebene, und häufige Änderungen von Rechtsvorschriften stellen eine Herausforderung dar. Dies kann zu Rechtsunsicherheit und Befolgungskosten führen und sich somit nachteilig auf die Rahmenbedingungen für Unternehmen und die Wirtschaftstätigkeit auswirken, wodurch insbesondere KMU und einzelne Verbraucher in Mitleidenschaft gezogen werden. Darüber hinaus verlangt eine umweltfreundlichere und digitale Wirtschaft angepasste Produktvorschriften auf EU-Ebene. So wird der ökologische Wandel im Einklang mit dem neuen Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft beispielsweise voraussetzen, dass die EU-Produktvorschriften insgesamt die richtigen Anreize zur Förderung der Nachhaltigkeit und der Kreislaufwirtschaft setzen. In der laufenden Konsultation zu möglichen Anpassungen der Sicherheits- und Haftungsvorschriften angesichts der künstlichen Intelligenz, der Robotik und des Internets der Dinge können die durch die Digitalisierung etwa in Bezug auf die Normung aufgeworfenen Fragen möglicherweise nicht erschöpfend behandelt werden. Die Kommission wird daher die notwendigen Schritte unternehmen, um sicherzustellen, dass die rechtlichen Regelungen einer stärker kreislauforientierten digitalen Wirtschaft für Nichtlebensmittel in kohärenter Weise Rechnung tragen, wobei die bestehenden Konsultationen im erforderlichen Umfang ausgeweitet werden.

Auf EU-Ebene sollen die Regelungen für eine bessere Rechtsetzung sicherstellen, dass die EU-Rechtsvorschriften den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen Vorteile bringen, dass sie sich auf Fakten und eine gründliche Folgenabschätzung stützen und dass der Regelungsaufwand für Einzelpersonen und Unternehmen auf ein Mindestmaß beschränkt wird. Eine sorgfältige Folgenabschätzung bei bedeutenden Änderungen der ursprünglichen

Kommissionsvorschläge würde dazu beitragen, das Risiko unbeabsichtigter Auswirkungen auf Unternehmen und Verbraucher zu vermindern. Im Rahmen ihres Programms zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) prüft die Kommission systematisch die bestehenden Rechtsvorschriften, um festzustellen, wo der Aufwand für Einzelpersonen, Unternehmen oder Verwaltungen verringert und die Rechtsvorschriften vereinfacht werden können, ohne ihre ordnungspolitischen Vorteile zu schmälern. In ihrem Arbeitsprogramm für 2020 führt die Kommission 44 Rechtsakte auf, die dieser Überprüfung unterzogen werden sollen.

In Zukunft wird die Kommission nach dem Grundsatz „One in, one out“ verfahren. Damit soll sichergestellt werden, dass die EU-Rechtsvorschriften Vorteile bringen, ohne den Bürgern und Unternehmen unnötige Belastungen aufzuerlegen. Eine neue Expertengruppe⁵², die Plattform „Fit for Future“ (fit für die Zukunft), wird der Kommission bei deren Bemühungen um Vereinfachung der Rechtsvorschriften und Verringerung des Verwaltungsaufwands für Unternehmen und Einzelpersonen beratend und unterstützend zur Seite stehen.

Da KMU von Regulierungsfragen besonders betroffen sind, verpflichtet sich die Kommission, die Folgen für KMU in ihren Folgenabschätzungen zu berücksichtigen.⁵³ Der KMU-Test ist bereits Teil der regelmäßigen Bewertung und wird weiterhin für alle relevanten Vorschläge der Kommission einschließlich des Grünen Deals durchgeführt. In der KMU-Strategie für ein nachhaltiges und digitales Europa ist ferner vorgesehen, dass der neue KMU-Beauftragte der EU⁵⁴ in Zusammenarbeit mit KMU-Interessenträgern EU-Initiativen systematisch prüft und auf jene hinweist, die aus der Perspektive kleiner und mittlerer Unternehmen besondere Aufmerksamkeit verdienen; damit soll sichergestellt werden, dass neue Rechtsvorschriften KMU-freundlich sind. Er wird eine besondere Rolle in der neuen Plattform „Fit for Future“ spielen.

Darüber hinaus werden in der Mitteilung über einen langfristigen Aktionsplan zur besseren Umsetzung und Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften komplexe EU-Rechtsvorschriften als ein Bereich genannt, in dem die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten weiter verstärkt werden muss, um Probleme durch die Nichteinhaltung von Vorschriften zu vermeiden. Zu den vorgeschlagenen Maßnahmen gehören die Erweiterung der Kenntnisse, eine gesteigerte Sensibilisierung sowie die Verbesserung des Zugangs zu Informationen über Vorschriften und Anforderungen.

⁵² Die Gruppe wird sich aus Vertretern nationaler, regionaler und lokaler Behörden der Mitgliedstaaten, des Ausschusses der Regionen, des Wirtschafts- und Sozialausschusses und externer Interessenträger zusammensetzen.

⁵³ SWD(2017) 350. Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung.

⁵⁴ Der KMU-Beauftragte der EU sorgt für die Verbindung zwischen der Gestaltung der KMU-Politik auf EU-Ebene und den für die KMU-Politik zuständigen nationalen KMU-Beauftragten/Stellen. Er leitet das Netz der nationalen KMU-Beauftragten, die ihrerseits dafür sorgen, dass die Wirtschaftskreise der Mitgliedstaaten, die nationalen Behörden und die EU bei der KMU-Politik zusammenarbeiten.

2. Umsetzung und Durchsetzung der EU-Rechtsvorschriften

Unvollständige Umsetzung von EU-Richtlinien

Eine nicht rechtzeitige, unvollständige oder inkorrekte Umsetzung von EU-Richtlinien durch die Mitgliedstaaten untergräbt das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts, da so die regulatorische Fragmentierung zunimmt. Ebenso führen die Nichtanwendung der Vorschriften, die sich aus den EU-Richtlinien ergeben, und ihre Nichteinhaltung in den Mitgliedstaaten zu Problemen für die Bürger (Verbraucher und Unternehmen) in Form von Verletzungen ihrer Rechte, Rechtsunsicherheit und fehlender Chancengleichheit sowie zu Ungleichgewichten und Ineffizienzen im Binnenmarkt.

Unangemessene Umsetzung des Unionsrechts

Neben der korrekten Umsetzung der EU-Richtlinien sind die Mitgliedstaaten auch für die korrekte Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften verantwortlich. Mehrere der 13 am häufigsten gemeldeten Hindernisse könnten durch eine bessere Umsetzung des geltenden EU-Rechts beseitigt werden.

Im Dienstleistungssektor birgt eine bessere Umsetzung der bestehenden Vorschriften (z. B. der Dienstleistungsrichtlinie und der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen) in Verbindung mit einer konsequenteren Durchsetzung dieser Vorschriften nach wie vor großes Potenzial.

Schwierigkeiten treten auch in Bereichen auf, in denen der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gilt. Im Bereich der nicht harmonisierten Waren müssen Unternehmen häufig zusätzliche Anforderungen erfüllen, die ihnen von dem Mitgliedstaat, in den sie exportieren wollen, auferlegt werden. Die im April 2020 in Kraft tretende neue Verordnung über die gegenseitige Anerkennung von Waren, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in den Verkehr gebracht worden sind, im Rahmen des „Binnenmarktpakets für Waren“ wird zu einer wirksameren gegenseitigen Anerkennung beitragen. Insbesondere wird die Transparenz der Entscheidungen der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten erhöht, und die Unternehmen können bei den Produktinfostellen Informationen über die gegenseitige Anerkennung und die nationalen technischen Vorschriften für nicht harmonisierte Waren einholen.⁵⁵

Unangemessene Durchsetzung von EU-Rechtsvorschriften

Die Mitgliedstaaten sind zur Durchsetzung der EU-Rechtsvorschriften verpflichtet. Sie müssen, mit Unterstützung der Kommission, ihre diesbezüglichen Anstrengungen verstärken. Die Kommission erinnert sie insbesondere an ihre Verpflichtung, jüngste, den Behörden der Mitgliedstaaten zusätzliche Durchsetzungsbefugnisse verleihende Legislativmaßnahmen der

⁵⁵ Verordnung (EU) 2019/515 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2019 über die gegenseitige Anerkennung von Waren, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht worden sind und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 764/2008 (Text von Bedeutung für den EWR).

EU wie die Marktüberwachungsverordnung⁵⁶, die Richtlinie zur besseren Durchsetzung und Modernisierung der EU-Verbraucherschutzvorschriften und die Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz (die einen besseren Schutz und bessere Rechtsbehelfe für Verbraucher in grenzüberschreitenden Situationen mit sich bringen wird) umzusetzen. Die bessere Durchsetzung der Vorschriften sollte auch durch die Mitarbeit von Einzelpersonen ergänzt werden. Dies ist das Ziel der (bis Dezember 2021 umzusetzenden) Richtlinie über den Schutz von Hinweisgebern⁵⁷, eines neuen Instruments, mit dem die Durchsetzungsbehörden der Mitgliedstaaten und der EU besser in der Lage sind, Verstöße in wichtigen Binnenmarkt Bereichen wie der Vergabe öffentlicher Aufträge und dem Verbraucherschutz aufzudecken, zu bekämpfen und zu verhindern. Schließlich ist die Kommission, wie in der Mitteilung über einen langfristigen Aktionsplan zur besseren Umsetzung und Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften dargelegt, entschlossen, in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die Arbeitsregelungen zu verbessern und alle verfügbaren administrativen Instrumente zu nutzen, um die Bearbeitung mutmaßlicher Verstöße zu beschleunigen und effizienter zu gestalten.

In der Mitteilung über einen langfristigen Aktionsplan zur besseren Umsetzung und Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften werden mehrere neue Initiativen zur Lösung der genannten Probleme mit der Umsetzung und Durchsetzung der EU-Rechtsvorschriften aufgeführt. Dazu gehören eine effizientere Aufdeckung und Untersuchung von Verstößen (Rationalisierung der bestehenden IT-Systeme für den Binnenmarkt, die für den Austausch von Informationen über rechtswidrige und nicht konforme Industrie- und Verbrauchsgüter genutzt werden), die Einrichtung einer aus Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission zusammensetzten Taskforce für die Durchsetzung des Binnenmarkts und die Einrichtung von Durchsetzungsbehörden mit angemessenen Befugnissen (Rolle des EU-Netzes der nationalen Durchsetzungskordinatoren und der Europäischen Arbeitsbehörde⁵⁸).

3. Verwaltungskapazitäten und -praktiken

Unzureichende oder inkompatible Lösungen für elektronische Behördendienste auf nationaler Ebene

Eine unzureichende Entwicklung elektronischer Behördendienste kann die Entwicklung des Binnenmarkts hemmen. Beim Zugang zu Informationen über Vorschriften und Anforderungen wirkt sich dies besonders problematisch aus. Es ist auch eine Ursache für die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit nationalen Formalitäten oder Verfahren zur Erfüllung der Anforderungen für den grenzüberschreitenden Verkauf von Waren oder Dienstleistungen.

⁵⁶ Verordnung (EU) 2019/1020 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über Marktüberwachung und die Konformität von Produkten sowie zur Änderung der Richtlinie 2004/42/EG und der Verordnungen (EG) Nr. 765/2008 und (EU) Nr. 305/2011 (Text von Bedeutung für den EWR.).

⁵⁷ Die Richtlinie (EU) 2019/1937 sieht ein hohes Maß an Schutz vor Repressalien für Personen vor, die Informationen über Verstöße gegen das Unionsrecht melden, die sie im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit erhalten haben. Mit dieser Richtlinie wird die Fähigkeit der Durchsetzungsbehörden der Mitgliedstaaten und der EU gestärkt, Verstöße in Schlüsselbereichen des Binnenmarkts – etwa Vergabe öffentlicher Aufträge, Finanzdienstleistungen, Bekämpfung von Geldwäsche, finanzielle Interessen der EU und Verbraucherschutz – aufzudecken, zu bekämpfen und zu verhindern.

⁵⁸ Verordnung (EU) 2019/1149 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Einrichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde.

Dort, wo Lösungen für elektronische Behördendienste eingeführt werden, dürfte die Interoperabilität ein Problem darstellen, wenn dieser Aspekt nicht angemessen berücksichtigt wird. Die Umsetzungsstrategie und der Aktionsplan für den Europäischen Interoperabilitätsrahmen⁵⁹ (2017 überarbeitet) enthalten zahlreiche Empfehlungen zur Unterstützung der grenz- und sektorübergreifenden Interoperabilität. Eine Reihe von Programmen unterstützt die Einführung dieser Lösungen.⁶⁰ Initiativen wie die grenzüberschreitende Anerkennung elektronischer Identifizierungen und Vertrauensdienste (festgelegt in mehreren EU-Rechtsvorschriften wie der eIDAS-Verordnung (EU) Nr. 910/2014)⁶¹ und der Grundsatz der einmaligen Erfassung (Artikel 14 der Verordnung (EU) 2018/1724 über das einheitliche digitale Zugangstor) haben grenzüberschreitende digitale öffentliche Dienste gefördert. In der neuen digitalen Strategie fordert die Kommission eine bessere Strategie für die Interoperabilität der EU-Regierungen.⁶² Sie fordert zudem eine Überarbeitung der eIDAS-Verordnung, um deren Wirksamkeit zu verbessern, die daraus entstehenden Vorteile auf den privaten Sektor auszuweiten und vertrauenswürdige digitale Identitäten für alle Europäer zu fördern.

Mit der Einführung des einheitlichen digitalen Zugangstors⁶³ wird das Portal „Ihr Europa“ ab dem 12. Dezember 2020 Zugang zu umfassenden Informationen über Tätigkeiten im Binnenmarkt bieten. Es wird die Nutzer auch zu den relevantesten Unterstützungsdiensten weiterleiten. Das Zugangstor sieht zudem die Digitalisierung von 21 häufig genutzten Verwaltungsverfahren, die vollständige grenzüberschreitende Zugänglichkeit aller Online-Verfahren und die Einführung eines grenzübergreifenden Systems der einmaligen Erfassung bis Dezember 2023 vor.

Das seit 2017 verfügbare System zur Vernetzung von Unternehmensregistern (Business Registers Interconnection System, BRIS) verbindet die Unternehmensregister der Mitgliedstaaten und der EWR-Länder und ermöglicht es Unternehmen und Unternehmern, über das E-Justiz-Portal kostenlos, mehrsprachig und benutzerfreundlich Informationen über Gesellschaften mit beschränkter Haftung in der EU zu erhalten.⁶⁴

Der Vorschlag für den mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 enthält ebenfalls mehrere Vorschläge zur Lösung dieser Fragen. So werden beispielsweise Maßnahmen im Rahmen des Programms „Digitales Europa“ darauf abzielen, die Einführung von Lösungen für elektronische Behördendienste und die Interoperabilität zu fördern. Durch das Binnenmarktpaket für Waren⁶⁵ wird der Auftrag der EU-Produktinstellen erweitert, damit

⁵⁹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Europäischer Interoperabilitätsrahmen – Umsetzungsstrategie, COM(2017) 134.

⁶⁰ Die Fazilität „Connecting Europe“ und ihre Bausteine für digitale Dienste und Interoperabilitätslösungen aus dem Programm ISA².

⁶¹ Wird zurzeit mit dem Ziel überprüft, die Wirksamkeit im kommerziellen Umfeld zu erhöhen.

⁶² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, COM(2020) 67 final.

⁶³ Verordnung (EU) 2018/1724 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Oktober 2018 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 (Text von Bedeutung für den EWR).

⁶⁴ https://e-justice.europa.eu/content_business_registers_at_european_level-105-de.do

⁶⁵ Verordnung (EU) 2019/515 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2019 über die gegenseitige Anerkennung von Waren, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht worden sind und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 764/2008 (Text von Bedeutung für den EWR).

Unternehmen über die für ihre Waren geltenden Vorschriften besser und schneller informiert werden können.

Unzureichende Koordinierung zwischen der Kommission und den nationalen Verwaltungen sowie zwischen den nationalen Verwaltungen

Diese spezielle Situation ist ein wichtiger Faktor, der die wirksame Durchsetzung von Vorschriften, das Vertrauen und den fairen Wettbewerb im Binnenmarkt untergräbt. Unternehmen oder Selbstständige, die ihre Geschäftstätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat legal ausbauen möchten, würden von einer effizienteren und wirksameren Koordinierung profitieren.

Dies ist insbesondere im Bereich der Überwachung von Produktmärkten von Bedeutung, wo die unterschiedlichen Auffassungen der Marktüberwachungsbehörden sich als Hindernis für grenzüberschreitende Tätigkeiten erwiesen haben. Eine verstärkte Koordinierung durch einen reibungslosen Mechanismus für die Zusammenarbeit der zuständigen Marktüberwachungsbehörden wird zu einem sichereren Binnenmarkt und besseren Wettbewerbsbedingungen für die Unternehmen führen.

Auch im Bereich der Dienstleistungen führt eine unzureichende oder ineffiziente Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden häufig dazu, dass Dienstleistern restriktive Vorschriften und Verfahren auferlegt werden. Aufgrund des begrenzten Informationsaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten berücksichtigen die nationalen Verfahren häufig nicht, dass Dienstleistungserbringer bestimmte Anforderungen bereits in ihrem Herkunftsmitgliedstaat erfüllt haben. Dies geschieht, obwohl die nationalen Behörden gemäß dem Vertrag und gemäß dem Sekundärrecht (beispielsweise nach der Dienstleistungsrichtlinie) zur Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung verpflichtet sind. Infolgedessen kann es bei Dienstleistern aus anderen Mitgliedstaaten zu unnötigen Doppelkontrollen und Verkomplizierungen kommen.

Die EU hat Instrumente der Verwaltungszusammenarbeit wie das Binnenmarkt-Informationstool entwickelt, das die Übermittlung von Informationen zwischen Verwaltungen über individuelle Situationen in einem sicheren Umfeld ermöglicht. Das Instrument ist derzeit auf 14 verschiedene Bereiche anwendbar und wird ständig erweitert und verbessert. Von den Mitgliedstaaten wird erwartet, dass sie es regelmäßig und umfassend nutzen.

Die Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz (2017/2394), die seit dem 17. Januar 2020 in Kraft ist, verleiht den nationalen Behörden stärkere Durchsetzungsbefugnisse und einen Rahmen für die Zusammenarbeit untereinander und mit der Kommission.⁶⁶

Verordnung (EU) 2019/1020 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über Marktüberwachung und die Konformität von Produkten sowie zur Änderung der Richtlinie 2004/42/EG und der Verordnungen (EG) Nr. 765/2008 und (EU) Nr. 305/2011 (Text von Bedeutung für den EWR).

⁶⁶ Dies dürfte dazu beitragen, das Vertrauen der Verbraucher bei grenzüberschreitenden Käufen zu stärken (Hindernis Nr. 7) oder den Schutz vor Betrug aus anderen geografischen Gebieten zu verbessern.

Das Vorgehen gegen diese Ursache in Bereichen, in denen es keine spezifische oder keine ausreichende Zusammenarbeit gibt, ist ein wichtiges Merkmal der Mitteilung über einen langfristigen Aktionsplan zur besseren Umsetzung und Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften. In ihm wird insbesondere darauf hingewiesen, wie wichtig die Einrichtung eines EU-Netzes für Produktkonformität ist, um die Zusammenarbeit zwischen den Marktüberwachungsbehörden im Bereich der harmonisierten Nichtlebensmittel zu verbessern.⁶⁷

Mangelndes Personal oder Fachwissen auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene

Bei unzureichenden Verwaltungskapazitäten für die Umsetzung der Binnenmarktvorschriften, auch auf regionaler und lokaler Ebene, ist es nicht möglich, die Vorteile des Binnenmarktes zu nutzen. Solche Mängel untergraben das Vertrauen der Öffentlichkeit in den Binnenmarkt und den fairen Wettbewerb zwischen den Unternehmen. Diese Ursache – die in den länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters für eine Reihe von Mitgliedstaaten wiederholt angesprochen wurde – ist dann von Bedeutung, wenn Unternehmen oder Selbstständige ihr Geschäft in ihrem Heimatland oder in einem anderen Mitgliedstaat (auch bei öffentlichen Aufträgen) ausbauen möchten.

Die Kommission hat zur Unterstützung der Verwaltungen der Mitgliedstaaten einen umfassenden Rahmen geschaffen, zu dem auch der Ausbau der Verwaltungskapazitäten gehört. Sie fördert außerdem weiter die Professionalisierung von Vergabepraktikern mit verschiedenen Programmen, z. B. Schulungen für KMU-freundliche Maßnahmen in zentralen Beschaffungsstellen.

Im Vorschlag der Kommission für ein Binnenmarktprogramm im Rahmen des mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027 wird vorgeschlagen, dem Kapazitätsaufbau bei nationalen Verwaltungen und Verbraucherverbänden Vorrang einzuräumen, um sie bei der Entwicklung ihrer Durchsetzungsmaßnahmen zu unterstützen. Darüber hinaus werden in der Mitteilung über einen langfristigen Aktionsplan zur besseren Umsetzung und Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften neue Maßnahmen vorgeschlagen, insbesondere die Einrichtung eines Kooperationsnetzes zwischen den nationalen Durchsetzungskordinatoren im Bereich des Binnenmarkts oder die Intensivierung der Ausbildung von Angehörigen der Rechtsberufe, die für die Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften zuständig sind.

4. Allgemeine Rahmenbedingungen für Unternehmen und Verbraucher in den Mitgliedstaaten

Viele Hindernisse, von denen in dieser Mitteilung berichtet wird, betreffen inländische Verbraucher und Unternehmen sowie solche, die grenzüberschreitend tätig sind, gleichermaßen. Sie sind auf Ursachen zurückzuführen, die kein spezifisches grenzüberschreitendes Element aufweisen und stattdessen mit den allgemeinen Rahmenbedingungen für Unternehmen und Verbraucher zusammenhängen. Dazu gehören der

⁶⁷ Als Ergebnis der neuen Marktüberwachungsverordnung aus dem Jahr 2019.

Umgang mit Baugenehmigungen (z. B. im Bereich der Telekommunikationsinfrastruktur), die Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten Tätigkeiten und Berufen sowie für ihre Ausübung, die Stromversorgung, die gerichtliche und außergerichtliche Beilegung von Geschäftsstreitigkeiten und die Entrichtung von Steuern. In der Analyse, die die Weltbank in ihrer Studie „Doing Business“⁶⁸ vornimmt, schlägt sich diese Realität nieder: Mitgliedstaaten können im Hinblick auf den grenzüberschreitenden Handel eine hohe Bewertung erreichen, bei den anderen Hindernissen für Unternehmen jedoch schlecht abschneiden.

Im Jahr 2019 betrafen die länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters die Beseitigung des problematischsten Regelungs- und Verwaltungsaufwands, Schwächen in der öffentlichen Verwaltung und im Unternehmensumfeld sowie das Fehlen berechenbarer Regelungsrahmen in 16 Mitgliedstaaten. In der Analyse des Europäischen Semesters wird auch die Notwendigkeit betont, die Qualität der Governance und der Institutionen sowie die Effizienz der Justizsysteme und der öffentlichen Verwaltungen zu verbessern. Wie bereits erwähnt, geht der Bericht der Kommission über die Leistungsfähigkeit des Binnenmarkts ebenfalls auf eine Reihe von Indikatoren für die Regulierungsintensität in einer Reihe wirtschaftlich bedeutsamer Bereiche wie reglementierte Berufe und Einzelhandelsdienstleistungen ein.

Die Kommission hat auch Instrumente eingeführt, um den Erlass unnötig restriktiver nationaler Vorschriften zu verhindern. Ein aktuelles Beispiel ist die Richtlinie über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung, die die Mitgliedstaaten bis zum 30. Juli 2020 umsetzen müssen. Die Richtlinie wird die Mitgliedstaaten verpflichten, im Vorfeld die Verhältnismäßigkeit neuer oder geänderter Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu prüfen, die den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung beschränken.

Maßnahmen im Hinblick auf Qualifikationen und Kompetenzen spielen auch eine Rolle bei der Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen, sowohl im Hinblick auf die Abstimmung der Kompetenzen auf den Bedarf der Unternehmen als auch bei der Verbesserung der Erkenntnisse darüber und der Verbesserung der Sichtbarkeit und Transparenz von Kompetenzen über Grenzen hinweg. In der anstehenden verbesserten europäischen Agenda für Kompetenzen wird eine Reihe von Maßnahmen im Zusammenhang mit diesen Zielen vorgeschlagen. Darüber hinaus wird der künftige Europäische Pakt zu Migration und Asyl den Ansatz für die Steuerung der legalen Migration festlegen, damit die EU die Qualifikationen und Talente, die der EU-Arbeitsmarkt benötigt, besser anziehen kann. Die Wiederaufnahme und der rasche Abschluss der Verhandlungen über die Richtlinie über die Blaue Karte, um hoch qualifizierte Arbeitskräfte anzuziehen, wird weiterhin eine Priorität darstellen.

Die KMU-Strategie für ein nachhaltiges und digitales Europa trägt der Notwendigkeit Rechnung, das Umfeld in den Mitgliedstaaten durch spezifische Initiativen zu verbessern. Dazu gehören eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Grundsatzes „Vorfahrt für KMU“ und die Stärkung des Netzes der KMU-Beauftragten sowie

⁶⁸ Weltbankgruppe. Doing Business 2020.

die Vollständigkeit und Effizienz der nationalen einheitlichen Ansprechpartner zur weiteren Unterstützung von KMU, die grenzüberschreitend tätig werden möchten.

5. Ursachen nicht ordnungspolitischer Art

Die Ursachen der zugrunde liegenden Hindernisse hängen nicht immer direkt mit der Politik der Mitgliedstaaten oder der EU zusammen. Die Märkte in den verschiedenen Mitgliedstaaten sind in einen breiteren kulturellen Kontext eingebettet. Unterschiedliche Verbrauchervorlieben oder Sprachen in der EU machen grenzüberschreitende Tätigkeiten komplexer. Kommerzielle Entscheidungen privater Parteien oder logistische Probleme können bestimmte von Unternehmen gemeldete Schwierigkeiten erklären, etwa die Ablehnung von Geschäftsgelegenheiten oder regionale Angebotsbeschränkungen für Einzelhandelsunternehmen. In diesem Zusammenhang zeigen die Ergebnisse der Sektoruntersuchung der Kommission zum elektronischen Handel (10. Mai 2017), dass mehr als 11 % der Einzelhändler angeben, dass ihre Lieferanten den grenzüberschreitenden Verkauf vertraglich einschränken.

Allgemeine makroökonomische und mikroökonomische Bedingungen können ebenfalls eine Rolle spielen. Außerdem können auch geografische und infrastrukturelle Bedingungen Hindernisse für den Marktzugang schaffen, beispielsweise aufgrund höherer Beförderungszeiten und Entfernungen oder natürlicher Marktzutrittsschranken.

Die Tatsache, dass diese Ursachen nicht unmittelbar auf die Politik zurückzuführen sind, bedeutet nicht, dass die EU bei der Bekämpfung einiger dieser Ursachen keine Rolle spielen kann. Dies gilt unter anderem für Hindernisse, deren Ursache in den Geschäftsentscheidungen privater Parteien liegt, da diese, wenn sie nicht aus objektiven Gründen gerechtfertigt sind, zu einer künstlichen Abschottung des Binnenmarkts führen können. Ein aktuelles Beispiel dafür, dass sich die EU mit diesen Fragen befasst, ist die Geoblocking-Verordnung.⁶⁹ Die Wettbewerbsregeln sind ein weiteres Beispiel. Die Kommission ist kürzlich im Anschluss an eine Sektoruntersuchung gegen wettbewerbswidrige Vereinbarungen einiger Unternehmen vorgegangen, die den Binnenmarkt abgeschottet haben.⁷⁰

In Bezug auf regionale Angebotsbeschränkungen forderte die Kommission im Anschluss an die Mitteilung über den Einzelhandel aus dem Jahr 2018⁷¹ nicht nur die vollständige Einhaltung des Wettbewerbsrechts, sondern rief die Anbieter auch dazu auf, ihren Ansatz freiwillig zu ändern. Überdies prüft die Kommission derzeit, bevor sie mögliche weitere

⁶⁹ Mit dieser Verordnung soll Abhilfe für die unter Hindernis Nr. 6 beschriebenen Situationen geschaffen werden. Die Verordnung (EU) 2018/302 trat am 22. März 2018 in allen EU-Mitgliedstaaten in Kraft und galt ab dem 3. Dezember 2018.

⁷⁰ Einige Beispiele: die Praktiken von vier Elektronikherstellern (Asus, Denon & Marantz, Philips und Pioneer), gegen die die Kommission Geldbußen wegen vertikaler Preisbindung bei einer Reihe von weitverbreiteten Unterhaltungselektronikprodukten und (im Fall von Pioneer) auch wegen Beschränkungen des grenzüberschreitenden Handels zwischen EU-Mitgliedstaaten verhängte, die Praktiken des US-amerikanischen Bekleidungsunternehmens Guess, das von der Kommission unter anderem wegen der Beschränkung grenzüberschreitende Verkäufe an Verbraucher (vertragliches Geoblocking) und wegen vertikaler Preisbindung mit einer Geldbuße belegt wurde, sowie die Praktiken von drei Markeneigentümern und Lizenzgebern für Rechte im Zusammenhang mit Merchandising-Artikeln (Nike, Sanrio und NBC Universal), die von der Kommission ebenfalls mit einer Geldbuße geahndet wurden, da durch die Lizenz- und Vertriebsvereinbarungen der Unternehmen grenzüberschreitende und Online-Verkäufe von Merchandisingartikeln wie Taschen, Spielzeug, Schulzubehör und Kleidung, speziell für Kinder, beschränkt wurden.

⁷¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Ein den Anforderungen des 21. Jahrhunderts gewachsener europäischer Einzelhandel“, COM(2018) 219 final.

Schritte in Erwägung zieht, wie weitverbreitet der Einsatz regionaler Angebotsbeschränkungen ist, welche Produkte betroffen sind, womit Lieferanten die Beschränkungen begründen könnten, wie der Wettbewerb zwischen Einzelhändlern sich auf bestehende regionale Angebotsbeschränkungen auswirken kann und welche wirtschaftlichen Folgen sie auf verschiedenen Ebenen der Wertschöpfungskette sowie für die Verbraucher zeitigen. Auf der Grundlage der Ergebnisse wird die Kommission prüfen, ob weitere politische Maßnahmen erforderlich sind.

Das Erasmus-Programm trägt zur Verbesserung der Sprachkenntnisse von Studierenden bei. Ebenso tragen die europäischen Struktur- und Investitionsfonds zur Verbesserung der Infrastruktur und zur Verringerung geografischer Engpässe in den Mitgliedstaaten bei. Diese Fonds werden durch andere EU-Programme ergänzt, wobei insbesondere 42,3 Mrd. EUR für die neue Fazilität „Connecting Europe“ im neuen mehrjährigen Finanzrahmen vorgeschlagen werden.

III. SCHLÜSSELMAßNAHMEN

In dieser Mitteilung und den heute angenommenen neuen politischen Initiativen werden vorrangige Maßnahmen dargelegt, die von den Mitgliedstaaten und der Kommission gemeinsam vorangetrieben werden müssen.

Die Kommission appelliert dabei insbesondere an die Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament,

- alle für den Binnenmarkt und für elektronische Behördendienste relevanten Vorschläge im Rahmen des mehrjährigen Finanzrahmens zügig anzunehmen, um neue Standards, IT-Instrumente (wie das Binnenmarkt-Informationssystem (IMI)), Dienstleistungen für Bürger und Unternehmen (wie SOLVIT) oder Sensibilisierungskampagnen, insbesondere das Programm „Digitales Europa“ und das Binnenmarktprogramm, zu finanzieren, und
- anhängige Legislativvorschläge, die auf die Beseitigung der Ursachen der in dieser Mitteilung genannten Hindernisse abzielen, insbesondere die anhängigen vorrangigen Vorschläge aus dem Arbeitsprogramm der Kommission für 2020, zügig anzunehmen.

Darüber hinaus fordert sie die Mitgliedstaaten auf,

- ihren rechtlichen Verpflichtungen nachzukommen, ihre Verantwortung für die Bekämpfung der Ursachen, die wie aufwendige Regulierung und Verfahren in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, wahrzunehmen und dafür zu sorgen, dass deren derzeitige und künftige negative Auswirkungen auf den Binnenmarkt mit dem EU-Recht in Einklang stehen und in jedem Fall begrenzt sind;
- ihre Bemühungen um Einhaltung der Binnenmarktvorschriften zu intensivieren, vorhandene Hindernisse zu beseitigen und die Schaffung neuer Hindernisse zu vermeiden;
- ausreichende Ressourcen für die Verwaltungen bereitzustellen, die für die Umsetzung des Binnenmarkts von entscheidender Bedeutung sind, wie Behörden, die das einheitliche digitale Zugangstor koordinieren, Marktüberwachungs- und

Wettbewerbsbehörden sowie Behörden, die für Verbraucherschutz und Unterstützungsdienste wie einheitliche Ansprechpartner, Produktinfostellen oder SOLVIT-Stellen zuständig sind;

- die Wirksamkeit einheitlicher Ansprechpartner sicherzustellen, um insbesondere KMU mit koordinierten Auskünften über geltende Vorschriften, die sie einhalten müssen, um Geschäfte im Binnenmarkt (grenzüberschreitend und im Inland) zu tätigen, sowie über die von der EU angebotenen Investitionsmöglichkeiten/Programme zu unterstützen.

Die Kommission ihrerseits

- verabschiedet heute einen langfristigen Aktionsplan zur besseren Umsetzung und Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften⁷², um gegen die in dieser Mitteilung aufgeführten Hindernisse, deren Ursachen in einer unzureichenden Durchsetzung des EU-Rechts liegen, vorzugehen. In diesem Zusammenhang wird eine gemeinsame, aus Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission bestehende Taskforce für die Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften eingerichtet;
- wird abschätzen, ob weitere regulatorische Maßnahmen notwendig sind, um die auf andere Ursachen zurückgehenden Hindernisse abzubauen, soweit sie auf EU-Ebene angegangen werden können. Die Kommission wird im nächsten Jahr über die Ergebnisse dieser Analyse berichten; dies soll sie auch in die Lage versetzen, die Auswirkungen des langfristigen Aktionsplans zur besseren Umsetzung und Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften im ersten Jahr seiner Anwendung zu berücksichtigen;
- wird weiterhin mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um die Ursachen der nationalen Hindernisse anzugehen, auch im Hinblick auf die Prävention etwa im Rahmen der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt⁷³ und der Richtlinie über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung. Das Europäische Semester bietet einen weiteren relevanten Rahmen für die Überwachung und Bekämpfung der Ursachen der in dieser Mitteilung genannten Hindernisse;
- wird das REFIT-Programm stärken, auch durch die Anwendung des One-in-one-out-Ansatzes unter umfassender Einbeziehung der Interessenträger. Die Plattform „Fit for Future“ wird prüfen, wie die bestehenden Rechtsvorschriften vereinfacht werden können und wie sichergestellt werden kann, dass sie künftige Herausforderungen bewältigen können; Ziel ist es, bei der Gestaltung aller künftigen Rechtsvorschriften auf europäischer und nationaler Ebene die Endnutzer zu berücksichtigen, indem potenzielle Hindernisse ermittelt und, beispielsweise durch den Einsatz digitaler Instrumente, in einem frühen Stadium des Prozesses abgebaut werden.

⁷² COM(2020) 94 vom 10.3.2020.

⁷³ Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft. (ABl. L 241 vom 17.9.2015, S. 1).

IV. FAZIT

In dieser Mitteilung und den dazugehörigen Berichten betrachtet die Kommission das Funktionieren des Binnenmarkts aus einer neuen Perspektive: der der Nutzer. Dabei zeigt sich, dass heute noch zu viele Hindernisse das Funktionieren des Binnenmarkts hemmen. Dies erschwert die Schritte von Unternehmen und Verbrauchern. Wie im Jahr 1985 brauchen wir sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene den politischen Willen und die Entschlossenheit, gemeinsam und Hand in Hand noch vorhandene Hindernisse zu beseitigen, indem wir gegen ihre Ursachen vorgehen. Das heute angenommene Paket von Initiativen – eine neue Industriestrategie für Europa, eine KMU-Strategie für ein nachhaltiges und digitales Europa, eine Mitteilung über einen langfristigen Aktionsplan zur besseren Umsetzung und Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften und diese Mitteilung – bildet eine Grundlage, auf der wir unsere Partnerschaft neu beleben können, damit Europa für seine Bürgerinnen und Bürger sowie für seine Unternehmen im Inneren und in der ganzen Welt Wachstum, Wohlstand und Stabilität gewährleisten kann.