

000632/EU XXIV.GP
Eingelangt am 06/11/08

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 6.11.2008
KOM(2008) 703 endgültig

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

Die Vorteile des Binnenmarkts durch engere Verwaltungszusammenarbeit erschließen

{SEC(2008)2743}

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

Die Vorteile des Binnenmarkts durch engere Verwaltungszusammenarbeit erschließen

Bericht über die Umsetzung des Binnenmarkt-Informationssystems (IMI)

(Text von Bedeutung für den EWR)

1. EINLEITUNG

Die vielen interessanten Möglichkeiten, die der Binnenmarkt bietet, kommen den Bürgern und Unternehmen in Europa tagtäglich zugute. Die Unternehmen können ihre Dienstleistungen oder Produkte über Ländergrenzen hinweg vertreiben oder auch auf anderen Märkten Niederlassungen gründen. Die Bürger können Dienstleistungsangebote aus anderen Mitgliedstaaten nutzen. Möchte jemand in einem anderen EU-Mitgliedstaat als Apotheker, Zahnarzt oder Lehrer arbeiten, so steht ihm dies frei, denn seine Berufsqualifikation wird dort anerkannt.

Genau dies ist Sinn und Zweck des Binnenmarkts: Er ist ein Raum ohne Grenzen, in dem Unternehmen florieren und Menschen ihre Vorstellungen verwirklichen können und in dem sich Leistung und Dynamik lohnen. Der Binnenmarkt ist ein entscheidender Baustein der europäischen Wirtschaft. Er wirkt sich positiv auf Wachstum und Beschäftigung sowie auf Produktangebot und Wettbewerbsfähigkeit aus. Doch **kann der Binnenmarkt seine volle Wirkung nur dann entfalten, wenn die Rechtsvorschriften wie beabsichtigt wirken.**

Der freie Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital stützt sich auf einen Rechtsrahmen, der sich aus der direkten Anwendung des EG-Vertrags, harmonisierten europäischen Vorschriften und einzelstaatlichen Vorschriften zusammensetzt. Die praktische Umsetzung und Überwachung der Einhaltung dieser Vorschriften obliegt zahlreichen Behörden und anderen Stellen in den 27 Mitgliedstaaten und den drei am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) beteiligten EFTA-Ländern.

Mangelndes Vertrauen in den Rechtsrahmen und die Aufsicht anderer Mitgliedstaaten haben dazu geführt, dass immer mehr Vorschriften erlassen wurden und grenzübergreifende Geschäfte oft doppelt kontrolliert werden. Dies ist bis heute eine der größten Herausforderungen für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts.

Die Behörden der Mitgliedstaaten müssen eng zusammenarbeiten und gegenseitiges Vertrauen in ihre Systeme entwickeln. Dies würde nicht nur eine wirksame Beaufsichtigung der Dienstleister sicherstellen, sondern auch dazu beitragen, dass viele Bürger, Unternehmen und Dienstleister keine Mehrfachkontrollen mehr hinnehmen müssten. Wirksame Zusammenarbeit und

gegenseitiges Vertrauen setzen jedoch regelmäßige Kontakte und leichten Zugang zu Informationen voraus.

Der Aufbau des erforderlichen Netzes, damit die Binnenmarktvorschriften ihren vollen Nutzen entfalten können, stellt eine große Herausforderung dar, da für diesen Bereich die unterschiedlichsten Behörden auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene zuständig sind. Da Komplexität und Sprachenvielfalt mit der Erweiterung weiter zugenommen haben, ist diese Herausforderung noch weiter gewachsen und ein Informationssystem, das die Vernetzung zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten erleichtert, nötiger denn je.

Zwar ist es Aufgabe der Mitgliedstaaten, für die wirksame Umsetzung der Binnenmarktvorschriften in ihrem Hoheitsgebiet zu sorgen, doch müssen ihnen die erforderlichen Mittel an die Hand gegeben werden, damit sie miteinander und mit der Kommission zusammenarbeiten und so dafür sorgen können, dass die Bürger und Unternehmen uneingeschränkt von den Vorteilen des Rechtsrahmens profitieren können. Zu diesem Zweck wurde das Binnenmarkt-Informationssystem (IMI) entwickelt, das darüber hinaus aber auch noch die in der Dienstleistungsrichtlinie festgelegte rechtliche Verpflichtung erfüllt, für den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten ein elektronisches System einzurichten¹.

Mit dem IMI können die Mitgliedstaaten ihre rechtliche Verpflichtung zum Informationsaustausch erfüllen. Darüber hinaus wird das System neue Formen der Verwaltungszusammenarbeit ermöglichen, die nur ein elektronisches Informationssystem bieten kann. Das IMI soll auf effiziente und wirksame Weise die Stückkosten der Kommunikation, die für die ordnungsgemäße Umsetzung der Binnenmarktvorschriften zwischen den Mitgliedstaaten stattfinden muss, senken. Das IMI wird also dazu beitragen, die erforderliche Vertrauensbasis zu schaffen, damit der Binnenmarkt reibungslos funktionieren und seinen vollen Nutzen entfalten kann.

2. RECHTLICHER UND POLITISCHER KONTEXT

Im März 2006 stimmten die Mitgliedstaaten einem Vorschlag zur Entwicklung des IMI zu. Hintergrund war die Bedeutung der Verwaltungszusammenarbeit für einen dynamischen Binnenmarkt, die auch bei der Lissabon-Strategie anerkannt wird, in der es heißt: „In Verbindung mit [...] der Dienstleistungsrichtlinie und einer engeren Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten würden diese Maßnahmen zur Entfaltung einer neuen Unternehmens- und Beschäftigungsdynamik in der EU beitragen“².

Das IMI wird außerdem einen Beitrag zur besseren Anwendung des Gemeinschaftsrechts auf einzelstaatlicher Ebene und somit zur EU-Agenda für die

¹ Siehe Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl. L 376/2006, S. 36, Artikel 34 Absatz 1.

² Siehe Mitteilung der Europäischen Kommission für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates „Jetzt aufs Tempo drücken - Die neue Partnerschaft für Wachstum und Arbeitsplätze“, KOM(2006) 30 endg., S. 22.

Verbesserung der Rechtsetzung³ leisten. Das IMI sollte auch vor dem Hintergrund des E-Government-Aktionsplans⁴ im Rahmen der i2010-Initiative und seiner Zielsetzung „echte Effizienz und Effektivität“ gesehen werden.

Das IMI ist ein mehrsprachiges System, das für eine EU mit 27 Mitgliedstaaten und 23 Amtssprachen geschaffen wurde. Auch wenn Sprachenvielfalt zahlreiche Vorteile und eine Bereicherung bedeutet, beinhaltet sie doch auch verschiedene Herausforderungen.⁵ Da das IMI auf neue Technologien setzt, die durch menschliche und maschinelle Übersetzung unterstützt werden, ist es ein gutes Beispiel dafür, mit welchen Maßnahmen die EU entsprechende Hindernisse konkret abbauen und das Kommunikationsdefizit zwischen den Verwaltungen in Europa beheben kann.

Im Rahmen der Modernisierung der Steuerung des Binnenmarkts, damit dieser den in der Kommissionsmitteilung zum Binnenmarkt vom November 2007 dargelegten Anforderungen im 21. Jahrhundert gerecht wird, **wird das IMI einen effizienteren, dezentralen und netzgestützten Ansatz für die grenzübergreifende Zusammenarbeit** unterstützen.⁶

Das IMI wurde als System für die Verwaltungszusammenarbeit beim Binnenmarktrecht im Allgemeinen konzipiert. Zunächst soll es für die neue Berufsqualifikationsrichtlinie (2005/36/EG)⁷ und die Dienstleistungsrichtlinie (2006/123/EG)⁸ eingesetzt werden.

Finanziert werden die Entwicklung des IMI und die erforderlichen Begleitmaßnahmen wie Workshops und e-Learning-Material aus dem Programm IDABC zur Förderung europaweiter elektronischer Behördendienste.⁹ Bislang ist das IMI aus dem Programm mit insgesamt 1,82 Mio. EUR unterstützt worden.

³ Siehe Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union“, KOM (2006) 689, S. 3.

⁴ Siehe Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „E-Government-Aktionsplan im Rahmen der i2010-Initiative - Beschleunigte Einführung elektronischer Behördendienste in Europa zum Nutzen aller“, KOM(2006) 173, S. 6.

⁵ Siehe Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Mehrsprachigkeit: Trumpfkarte Europas, aber auch gemeinsame Verpflichtung“, KOM(2008) 566.

⁶ Siehe Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Ein Binnenmarkt für das Europa des 21. Jahrhunderts“, KOM(2007) 724, S. 13-17.

⁷ Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, ABl. L 255/2005, S. 22 (insbesondere Artikel 8, 50 und 56).

⁸ Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl. L 376/2006, S. 36 (insbesondere Artikel 28 bis 36).

⁹ Beschluss 2004/387/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über die interoperable Erbringung europaweiter elektronischer Behördendienste (E-Government-Dienste) für öffentliche Verwaltungen, Unternehmen und Bürger (IDABC), ABl. L 144/2004, berichtigt durch ABl. L 181 vom 18.5.2004, S. 25.

3. WIE FUNKTIONIERT DAS IMI?

Das Binnenmarkt-Informationssystem (IMI) ist ein elektronisches System für den Austausch von Informationen, mit dessen Hilfe die Mitgliedstaaten bei der tagtäglichen Umsetzung der Binnenmarktvorschriften effizienter zusammenarbeiten können. Das IMI hilft den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten praktische Kommunikationshemmnisse zu überwinden, wie sie etwa durch unterschiedliche Verwaltungs- und Arbeitsweisen, Sprachschwierigkeiten oder fehlende Informationen über die Ansprechpartner in anderen Mitgliedstaaten entstehen. Ziel des IMI ist es, die Effizienz und Wirksamkeit der tagtäglichen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu erhöhen.

Das IMI ist eine sichere Internet-Anwendung, die den Verwaltungen aller 30 EWR-Mitgliedstaaten offensteht. Es kann in allen EU-Amtssprachen EWR-weit für den Informationsaustausch zwischen Behörden verwendet werden. Vorkenntnisse über die Verwaltungsstrukturen eines anderen Mitgliedstaats sind nicht erforderlich.

Mit dem IMI verfügen die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten über ein einfaches Mittel, um über eine strukturierte Fragenabfolge Behörden in anderen Mitgliedstaaten für die verschiedenen Bereiche des EU-Rechts ausfindig zu machen und Anfragen an sie zu richten. Die Fragen wurden vom Übersetzungsdienst der Europäischen Kommission in alle Amtssprachen übersetzt, so dass eine verlässliche und rechtsverbindliche sprachliche Unterstützung gewährleistet ist.

4. DIE WICHTIGSTEN GRUNDSÄTZE

Die Entwicklung des IMI beruht auf drei Grundsätzen:

- Es bürdet den Mitgliedstaaten über die Binnenmarktvorschriften hinaus keine weiteren Verpflichtungen auf.
- Es bietet die nötige Flexibilität, um den unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen und -kulturen in Europa gerecht zu werden.
- Es ist ein aus wiederverwendbaren „Bausteinen“ zusammengesetztes einheitliches System. Es ist so konzipiert, dass es für eine Vielzahl von Binnenmarktvorschriften eingesetzt werden kann, und wirkt so der Vervielfachung der Informationssysteme entgegen.

5. VORTEILE

Auf folgende Weise trägt das IMI dazu bei, die Vorteile des Binnenmarkts über eine engere Verwaltungszusammenarbeit zu erschließen:

- Die Mitgliedstaaten müssen statt 29 bilateraler Beziehungen nur noch **eine Beziehung zu einem Netz** pflegen.
- Die Kommunikation zwischen den Mitgliedstaaten erfolgt nach einem klaren, **transparenten und einvernehmlich festgelegten Arbeitsverfahren**.

- Die Mitgliedstaaten können **den richtigen Ansprechpartner** in einem anderen Mitgliedstaat leicht **ausfindig machen**.
- **Sprachprobleme werden** durch vorübersetzte Bildschirmangaben, die durch informelle Unterstützung durch maschinelle Übersetzung von freiem Text¹⁰ ergänzt werden, **verringert**.
- Verwaltungen können **nun auch in Bereichen** zusammenarbeiten, **in denen dies vorher nicht möglich war**.
- Der Informationsaustausch mit anderen Mitgliedstaaten wird **billiger und schneller**.
- Durch mehr Transparenz und Planbarkeit **nimmt die Servicequalität zu**.

Durch wiederverwendbare Basis-Bausteine kann das IMI mit minimalen Kosten um spezifische Anwendungen für neue Richtlinien erweitert werden (sofern keine neuen komplexen Workflows erforderlich werden). Das IMI vermeidet schon vom Konzept her unnötigen Doppelaufwand, senkt Kosten und ermöglicht den Aufbau eines echten Netzes für den Informationsaustausch.

6. DATENSCHUTZ

Da über das IMI personenbezogene Daten ausgetauscht werden, ist ein hoher Datenschutz unerlässlich. Das IMI unterliegt allen einschlägigen Datenschutzvorschriften.¹¹ Das IMI trägt dazu bei, dass diese Vorschriften beim Austausch personenbezogener Daten durch einzelstaatliche Verwaltungen eingehalten werden, denn es gibt ganz klar vor, welche Daten mit wem unter welchen Umständen ausgetauscht werden dürfen. Aufgaben, Rechte und Pflichten der IMI-Akteure in Bezug auf den Datenschutz werden darüber hinaus auch in einer Entscheidung der Kommission geregelt.¹² Mit dieser Entscheidung wird die Funktionsweise des IMI rechtsverbindlich festgelegt.

Die Artikel-29-Datenschutzgruppe, die sich aus den nationalen Datenschutzbeauftragten und dem Europäischen Datenschutzbeauftragten (EuDSB)

¹⁰ Das BIS bietet einen Link zum maschinellen Übersetzungsdienst der Europäischen Kommission (ECMT) an. Hiermit erhalten die Nutzer eine gewisse Hilfe beim Verständnis von freiem Text, der bei BIS-Anfragen eingegeben werden kann. ECMT ist auf eine begrenzte Zahl von Sprachkombinationen beschränkt. ECMT-Übersetzungen sind nicht rechtsverbindlich. Daher wird den Nutzern empfohlen, gegebenenfalls auf offizielle, professionelle Übersetzungen zurückzugreifen.

¹¹ Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. L 281/1995, S. 31; Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr, ABl. L 8/2001, S. 1.

¹² Entscheidung der Kommission vom 12. Dezember 2007 über den Schutz personenbezogener Daten bei der Umsetzung des Binnenmarktinformationssystems (BIS), ABl. L 13/2008, S. 18.

zusammensetzt, hat eine Stellungnahme dazu abgeben, wie die Einhaltung der einschlägigen Datenschutzvorschriften beim IMI am besten zu gewährleisten ist.¹³

Auch der EuDSB hat zur IMI-Entscheidung der Kommission Stellung genommen.¹⁴ Da Umfang und Nutzung des IMI in Zukunft zunehmen werden, müssen nach Auffassung des EuDSB über die bereits geltenden Datenschutzvorschriften hinaus noch gezielte Datenschutzbestimmungen in verbindliche EU-Rechtsakte aufgenommen werden. Allerdings räumt der EuDSB ein, dass möglicherweise erst Erfahrungen mit der praktischen Anwendung des IMI gesammelt werden müssen, bevor über solche zusätzlichen Bestimmungen entschieden wird. Die Kommission hat daher beschlossen, schrittweise vorzugehen.

In einem ersten Schritt wird die Kommission für die zuständigen Behörden, die das IMI nutzen, Leitlinien zum IMI und zum Datenschutz ausgeben. Diese Leitlinien hätten die Form einer Kommissionsempfehlung, die Anfang 2009 verabschiedet werden soll und die Entscheidung der Kommission zum IMI durch Erläuterungen dazu ergänzen würde, wie die bestehenden Datenschutzvorschriften bei der Nutzung des IMI durch die zuständigen Behörden am besten anzuwenden sind. Die Kommission wird die praktische Wirkung dieser Leitlinien in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Datenschutzbeauftragten bewerten, um festzustellen, ob darüber hinaus noch verbindliche EU-Rechtsvorschriften erlassen werden müssen.

7. AKTUELLE SACHLAGE

Seit März 2006 arbeiten Mitgliedstaaten und Kommission im Rahmen des Beratenden Ausschusses für den Binnenmarkt intensiv daran, die genauen Anforderungen für das IMI festzulegen. Diese Zusammenarbeit ist an sich schon ein gutes Beispiel für die neuen Arbeitsbeziehungen und neuartigen Ansätze, die erforderlich sind, um in einem dezentraleren und netzgestützten Binnenmarkt Ergebnisse zu erzielen. Die Vorteile eines Systems wie des IMI lassen sich nur durch einen solchen partnerschaftlichen Ansatz verwirklichen.¹⁵

Das IMI wurde im November 2007 für die Verwaltungszusammenarbeit im Rahmen der neuen Berufsqualifikationsrichtlinie eingeführt. Die Mitgliedstaaten konzentrierten sich zunächst darauf, die zuständigen Behörden zu ermitteln und für das IMI zu registrieren. Im Februar 2008 wurde die kritische Masse der registrierten Behörden für ausreichend befunden, um ein Pilotprojekt für den Informationsaustausch in Gang zu setzen. Dieses Pilotprojekt war auf vier Berufsstände (Ärzte, Apotheker, Physiotherapeuten und Wirtschaftsprüfer) beschränkt. Alle 30 EWR-Länder beteiligten sich.

¹³ Artikel-29-Datenschutzgruppe, Stellungnahme 7/2007 zu Fragen des Datenschutzes im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt-Informationssystem (WP140, 01911/07) vom 21.9.2007.

¹⁴ Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zur Entscheidung der Kommission vom 12. Dezember 2007 über den Schutz personenbezogener Daten bei der Umsetzung des Binnenmarktinformationssystems (BIS) vom 22.2.2008, nur in englischer Sprache verfügbar.

¹⁵ Siehe Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Ein Binnenmarkt für das Europa des 21. Jahrhunderts“, KOM(2007) 724, S. 13-17.

Das Pilotprojekt ‚Berufsqualifikationen‘ sollte Aufschluss darüber geben, ob das IMI seinen Zweck erfüllt. Außerdem gab es den Mitgliedstaaten Gelegenheit, geeignete Organisationsabläufe für einen künftig breiteren Einsatz des IMI auszuprobieren. Im Juni 2008 begann die Kommission mit der Evaluierung des Pilotprojekts, wobei sie statistische Daten und die Rückmeldungen der IMI-Nutzer zugrunde legte.

Die Systemnutzer bestätigen, dass das IMI nutzerfreundlich ist und seinen Zweck, die grenzübergreifende Verwaltungszusammenarbeit zu erleichtern, erfüllt. Die Nutzung hat im Laufe des Pilotprojekts zugenommen und lässt darauf schließen, dass die zuständigen Behörden den Mehrwert des IMI erkannt haben.¹⁶ Besonders positiv war das Feedback hinsichtlich der sprachlichen Unterstützung und der Möglichkeit, zuständige Behörden ausfindig zu machen. Um den Anforderungen aller Mitgliedstaaten gerecht zu werden, wird das System aber noch weiterentwickelt werden müssen.

8. WEITERES VORGEHEN

Nach Auffassung der Kommission hat das Pilotprojekt ‚Berufsqualifikationen‘ gezeigt, dass das **IMI die notwendige Basis für eine engere Verwaltungszusammenarbeit liefert und als betriebsbereites System** für diese Richtlinie **betrachtet werden sollte**. Um einen reibungslosen Übergang von einem Pilot- zu einem betriebsbereiten System zu bewerkstelligen, sollte es zunächst auf die verbleibenden fünf freien Berufe, für die die gegenseitige Anerkennung gilt (Krankenschwestern, Zahnärzte, Tierärzte, Hebammen und Architekten), ausgedehnt werden. Darüber hinaus werden zwei weitere Berufe aus dem System der gegenseitigen Anerkennung ausgewählt. Sobald das System für alle diese Berufe ordnungsgemäß funktioniert, sollte es je nach Bedarf schrittweise auf weitere Berufe ausgedehnt werden.

Das Kapitel über die Verwaltungszusammenarbeit in der Dienstleistungsrichtlinie enthält detaillierte Bestimmungen über die Amtshilfe zwischen den Mitgliedstaaten und deren Organisation.¹⁷ Nach Artikel 28 Absatz 6 dieser Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten die von anderen Mitgliedstaaten oder von der Kommission angeforderten Informationen so schnell wie möglich auf elektronischem Wege zur Verfügung stellen. Artikel 34 Absatz 1 der Dienstleistungsrichtlinie schreibt außerdem vor, dass die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ein elektronisches System für den Austausch von Informationen zwischen den Mitgliedstaaten einrichtet und dabei bestehende Informationssysteme berücksichtigt.

Das IMI wurde von der Kommission und den Mitgliedstaaten eingerichtet, um die technische Grundlage für den vorgeschriebenen Informationsaustausch zu schaffen. Im Zusammenhang mit der Dienstleistungsrichtlinie wird eine Vielzahl von Behörden auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene Informationen austauschen müssen. Aus diesem Grund bereiten die Kommission und die Mitgliedstaaten ein IMI-Pilotprojekt für die Dienstleistungsrichtlinie vor. **Dieses Pilotprojekt läuft im**

¹⁶ Alle Rückmeldungen basieren auf dem Input der Mitgliedstaaten. Einzelheiten zum Pilotprojekt ‚Berufsqualifikationen‘ enthält das beigefügte Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen.

¹⁷ Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl. L 376/2006, S. 36 (insbesondere Artikel 28 bis 36).

Januar 2009 an und dauert bis 28. Dezember 2009. Zu diesem Termin muss das IMI dann für die Dienstleistungsrichtlinie uneingeschränkt betriebsfähig sein.

Auf der Grundlage einer Kommissionsempfehlung¹⁸, die der Rat in seinen Schlussfolgerungen¹⁹ unterstützt hat, wird derzeit darüber nachgedacht, ob auch für die nötige engere Zusammenarbeit zur Verbesserung der praktischen Umsetzung der Entsenderichtlinie 96/71/EG²⁰ ein Informationsaustauschsystem zum Einsatz kommen könnte.

9. HERAUSFORDERUNGEN

9.1.1. Voraussetzungen für einen erfolgreichen Ausbau des IMI

Auch wenn die Kommission den Mitgliedstaaten unterstützend zur Seite stehen wird, liegt die Verantwortung für die Umsetzung und den reibungslosen Betrieb des IMI doch vor allem bei ihnen. Jeder Mitgliedstaat muss entscheiden, wie das IMI in seinem jeweiligen Kontext am besten aufgestellt und verwaltet werden kann. Der erforderliche Aufwand muss vor dem Hintergrund des erzielbaren Nutzens gesehen werden.²¹ Das Pilotprojekt ‚Berufsqualifikationen‘ hat gezeigt, dass einige zentrale Voraussetzungen erfüllt sein müssen:

- Die Mitgliedstaaten müssen die flexiblen Möglichkeiten des IMI kennen, um es optimal mit ihren jeweiligen Verwaltungsstrukturen kombinieren zu können.
- Die als IMI-Nutzer registrierten Behörden müssen die nötige kritische Masse bilden.
- Den zuständigen Behörden müssen geeignete Sensibilisierungs- und Schulungsmaßnahmen zugute kommen.

Diese Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit der Übergang zu einem uneingeschränkt betriebsfähigen System sowohl für die Berufsqualifikationsrichtlinie als auch für die Dienstleistungsrichtlinie gelingen kann.

Es liegt auf der Hand, dass die Implementierung des IMI und die Einrichtung eines funktionsfähigen EU-weiten Kooperationsnetzes weniger technisch, als vielmehr organisatorisch eine Herausforderung darstellen. Um mit dem IMI die angestrebte engere Verwaltungszusammenarbeit zu erreichen, **genügt es nicht, lediglich ein**

¹⁸ Siehe Empfehlung der Kommission vom 3. April 2008 zur Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit in Bezug auf die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (ABl. C 89/2008).

¹⁹ Der Rat ersucht die Kommission, „sobald wie möglich eine operative Task-Force einzusetzen, damit diese zunächst alle Voruntersuchungen für die Entwicklung möglicher Optionen für ein spezielles Informationsaustauschsystem durchführt und sodann Ratschläge in Bezug auf die am besten geeignete und kosteneffizienteste technische Unterstützung für das Informationsaustauschsystem erteilen kann; hierbei ist auch die Möglichkeit der Verwendung einer spezifischen Nutzung des Binnenmarkt-Informationssystems (IMI) zu berücksichtigen“, Schlussfolgerungen des Rates vom 9. Juni 2008 (9935/08, SOC 316), S. 6.

²⁰ Siehe ABl. L 18 vom 21.1.1997, S. 1 bis 6.

²¹ Siehe Abschnitt 5.

Computersystem aufzubauen. Ein erfolgreicher Ausbau erfordert weitere flankierende Maßnahmen. So kommt es insbesondere darauf an, dass die zuständigen Behörden die Vorteile des IMI erkennen und verstehen, wie sie das System im Einklang mit den einschlägigen EU-Rechtsakten und mit den Datenschutzvorschriften nutzen können. Ausgehend von den Erfahrungen mit dem Pilotprojekt ‚Berufsqualifikationen‘ **hängt der Erfolg des IMI nach Einschätzung der Mitgliedstaaten in erster Linie von Schulungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen ab.**

9.1.2. Amtshilfe und Verwaltungszusammenarbeit im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie

Technisch

Die IMI-Anwendung muss weiterentwickelt werden, damit sie für die Amtshilfe im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie eingesetzt werden kann. Die Dienstleistungsrichtlinie schreibt nicht nur den standardmäßigen tagtäglichen Informationsaustausch nach dem für die Berufsqualifikationsrichtlinie entwickelten Workflow vor, sondern auch neue spezifische Abläufe etwa für Ausnahmen im Einzelfall²² und den Vorwarnungsmechanismus²³. Die konkreten Anpassungen, die für die Dienstleistungsrichtlinie vorgenommen werden müssen, werden derzeit in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten entwickelt.

Da die Zahl der Behörden, die das IMI nutzen, bei der Dienstleistungsrichtlinie erheblich höher sein dürfte als bei der Berufsqualifikationsrichtlinie, wird auch daran gearbeitet, den Behörden eine Selbstregistrierung im IMI zu ermöglichen. Außerdem will die Kommission jenen Mitgliedstaaten, die bereits nationale Online-Datenbanken mit zuständigen Behörden führen und die Daten ins IMI überführen wollen, eine Schnittstelle anbieten.

Organisatorisch

Die ordnungsgemäße Umsetzung der in der Dienstleistungsrichtlinie vorgesehenen Verwaltungszusammenarbeit wird maßgeblich von Schulungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen abhängen. An der gegenseitigen Amtshilfe im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie wird eine Vielzahl von Behörden auf nationaler, regionaler und mitunter auch lokaler Ebene beteiligt sein. Die Gruppe der IMI-Endnutzer dürfte also groß und vielfältig sein. Alle Endnutzer müssen wissen, wie ihnen das IMI bei der tagtäglichen Verwaltungszusammenarbeit nützen kann.

Die größte Herausforderung liegt darin sicherzustellen, dass Anfang 2010 eine erhebliche Zahl von Behörden entsprechend gerüstet ist, um das IMI für die Amtshilfe im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie zu nutzen. Daher wird im gesamten Jahresverlauf 2009 ein IMI-Pilotprojekt ‚Dienstleistungsrichtlinie‘ stattfinden. Dieses Pilotprojekt soll dafür sorgen, dass eine kritische Masse von Behörden registriert ist, geeignete Organisationsabläufe vorhanden und alle Mitgliedstaaten in der Lage sind, das IMI spätestens am 28. Dezember 2009 (Termin

²² Siehe Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl. L 376/2006, S. 36, Artikel 18 und 35.

²³ Siehe Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl. L 76/2006, S. 36, Artikel 29 und 32.

für die Umsetzung der Richtlinie) zur Erfüllung ihrer Amtshilfpflichten im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie zu nutzen.

Nach Auffassung der Kommission muss mehr in Schulungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen investiert werden, wenn die gewünschten Ergebnisse tatsächlich erzielt werden sollen. Das Pilotprojekt ‚Dienstleistungsrichtlinie‘ wird eine willkommene Gelegenheit bieten, verschiedene Ansätze für Schulung und Sensibilisierung auszuprobieren und festzustellen, wie man die zuständigen Behörden bei der Nutzung des IMI am besten unterstützen kann. 2009 wird die Kommission eine Ex-ante-Evaluierung durchführen, bei der sie verschiedene Optionen unter die Lupe nehmen und prüfen wird, ob für die Verwaltungszusammenarbeit im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie ein mehrjähriges Schulungs- und Austauschprogramm aufgestellt werden sollte.²⁴

10. SCHLUSSFOLGERUNG

Eine engere grenzübergreifende Zusammenarbeit wird für einen funktionierenden Binnenmarkt immer wichtiger. Dies wird auch daran deutlich, dass die Rechtsakte zum Binnenmarkt spezifische und mitunter detaillierte Vorschriften für eine solche Zusammenarbeit enthalten. Die Umsetzung dieser Vorschriften liegt bei einer Vielzahl von Behörden auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene. In einer Europäischen Union mit 27 Mitgliedstaaten und 23 Amtssprachen kann diese Zusammenarbeit nur dann zufriedenstellend funktionieren, wenn sie über ein Netz organisiert und unterstützt wird.

Das IMI-Pilotprojekt hat gezeigt, dass **der Kommission eine wichtige Rolle dabei zukommt, die netzgestützte dezentrale Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten zu ermöglichen.** Zu den einzigartigen Vorteilen des IMI zählt, dass es die Zusammenarbeit zwischen Behörden auf allen Ebenen des Staates ermöglicht und unterstützt. Es bietet die nötige Flexibilität, um den vielen unterschiedlichen Verwaltungsmodellen in Europa gerecht zu werden.

Die Rückmeldungen der zuständigen Behörden, die das IMI schon heute nutzen, bestätigen, dass das System nutzerfreundlich ist und zu einer schnelleren und besseren Kommunikation über die Landesgrenzen hinweg beiträgt. Dies gibt den zuständigen Behörden die Möglichkeit, schneller fundierte Entscheidungen zu treffen, so dass sich der Service für Bürger und Unternehmen verbessert und die verzögerungsbedingten Kosten sinken. Nach Auffassung der Kommission hat das Pilotprojekt ‚Berufsqualifikationen‘ gezeigt, dass das IMI seinen Zweck erfüllt. Daher vertritt sie die Meinung, dass das IMI für die Berufsqualifikationsrichtlinie als betriebsbereit betrachtet werden sollte. **Die Kommission ruft die Mitgliedstaaten auf, die nötigen Maßnahmen zu ergreifen, damit das IMI schrittweise für weitere Berufe genutzt werden kann.**

Gleichzeitig bietet das IMI das erforderliche elektronische System für die sehr spezifischen Verpflichtungen, die die Dienstleistungsrichtlinie im Bereich der

²⁴ In Artikel 34 Absatz 3 der Dienstleistungsrichtlinie (2006/123/EG) heißt es ausdrücklich: „Die Kommission prüft die Erforderlichkeit der Einrichtung eines Mehrjahresprogramms zur Organisation derartiger Beamtenaustausch- und Fortbildungsmaßnahmen.“

Verwaltungszusammenarbeit vorsieht. Das System für die Dienstleistungsrichtlinie muss bis zum Umsetzungstermin 28. Dezember 2009 erprobt und funktionsfähig sein. Aus diesem Grund **fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf, die nötigen Vorbereitungen für eine uneingeschränkte, aktive Teilnahme am IMI-Pilotprojekt ‚Dienstleistungsrichtlinie‘ ab Anfang 2009 zu treffen**, damit sie ihre Amtshilfepflichten ab dem Umsetzungstermin erfüllen können.

In der vorliegenden Mitteilung wurde erläutert, welche zentralen Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit das IMI den erwarteten Nutzen bringen kann. Das IMI-Pilotprojekt hat deutlich gemacht, dass sowohl auf EU- als auch auf Mitgliedstaatenebene ausreichende Verwaltungskapazitäten vorhanden sein müssen. Dazu gehören IT-Infrastruktur und –Kenntnisse, bessere interne Kommunikation und Vernetzung sowie geeignete Schulungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen.

Bei Schulung und Sensibilisierung müssen die Anstrengungen dringend verstärkt werden. Die als IMI-Nutzer in Frage kommenden zuständigen Behörden müssen ihre Amtshilfeverpflichtungen kennen und wissen, welche Leistungen das IMI bietet und wie es in der Praxis funktioniert. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten weiterhin mit Workshops und e-Learning-Material in ihren Schulungs- und Sensibilisierungsanstrengungen unterstützen.

Mit der allmählichen Erweiterung des IMI auf weitere Berufe und seinem Einsatz für die Dienstleistungsrichtlinie wird die Nutzung des Systems in der Zukunft erheblich zunehmen. In dem Maße, wie das System wächst, werden die vorstehenden Erfolgsvoraussetzungen noch wichtiger werden. **Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten daher auf, die nötigen Schritte und insbesondere Schulungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen einzuleiten, um einen erfolgreichen Ausbau des Binnenmarkt-Informationssystems sicherzustellen.**