



Rat der  
Europäischen Union

Brüssel, den 19. Februar 2015  
(OR. en)

6117/1/15  
REV 1

COMPET 33  
MI 78  
ECOFIN 89  
POLGEN 13

## VERMERK

---

Absender: Vorsitz  
Empfänger: Rat

---

Betr.: Vorbereitung der Tagung des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) am  
2./3. März 2015  
Binnenmarktpolitik der EU  
- Orientierungsaussprache

---

Die Delegationen erhalten als Anlage ein Diskussionspapier zur Binnenmarktpolitik für die Tagung des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) am 2. März 2015.

**DISKUSSIONSPAPIER FÜR DEN RAT (WETTBEWERBSFÄHIGKEIT)****Binnenmarktpolitik der EU**

Der Binnenmarkt ist anerkanntermaßen ein wichtiger Eckpfeiler der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union und ein kraftvoller Motor für neues Wachstum und neue Arbeitsplätze. Die weitere Integration des Binnenmarkts ist die Aufgabe, der politische Priorität gebührt und der gemeinsame Anstrengungen sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene gelten müssen.

*Handlungsbedarf*

Angesichts des geringen Wachstums und der hohen Arbeitslosigkeit in vielen Teilen der EU sind eindeutig weitere Strukturreformen erforderlich. Die jetzt zu Beginn des neuen institutionellen Zyklus bestehende Dynamik sollte genutzt werden, die Weiterentwicklung und Umsetzung der EU-Binnenmarktpolitik mit neuer Kraft voranzutreiben. Das Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission für das Jahr 2015<sup>1</sup> veranschaulicht die Bedeutung, die die Kommission dem Binnenmarkt beimisst, durch die beiden darin beschriebenen wichtigen Arbeitsfelder, nämlich die *Binnenmarktstrategie für Waren und Dienstleistungen*, zu der sie "neue Konzepte zur Ausschöpfung dieses Potenzials [des Binnenmarkts] vorlegen" wird, und das *Paket für den digitalen Binnenmarkt*, in dem "die wichtigsten Herausforderungen auf dem Weg zu einem sicheren, vertrauenswürdigen und dynamischen Binnenmarkt dargelegt werden."

Die weitere Stärkung des Binnenmarkts durch Maßnahmen auf nationaler Ebene und auf EU-Ebene ist eine der Prioritäten der "Investitionsoffensive für Europa"<sup>2</sup> der Kommission, wonach es erforderlich ist,

*"für eine bessere Berechenbarkeit der Regulierung zu sorgen, europaweit Investitionshemmnisse abzubauen und den Binnenmarkt durch Schaffung optimaler Rahmenbedingungen für Investitionen in Europa weiter zu stärken."*

---

<sup>1</sup> Dok. ST 5080/15, COM(2014)910.

<sup>2</sup> Dok. ST 16115/14, COM(2014)903.

Gemäß dem Jahreswachstumsbericht<sup>3</sup> der Kommission ist ein erneuertes Engagement für Strukturreformen eine der drei Säulen eines integrierten wachstumsfördernden Konzepts - neben einem koordinierten Investitionskonzept und einer verantwortungsvollen Fiskalpolitik. Da das uneinheitliche Tempo bei der Durchführung von Strukturreformen als eine der Hauptursachen für die niedrigen Wachstumserwartungen ermittelt wurde, empfiehlt die Kommission, den Schwerpunkt auf Reformen in einigen wesentlichen Bereichen zu legen, die unter anderem Folgendes einschließen:

*"i) unverhältnismäßige und unbegründete Genehmigungsanforderungen in einigen Mitgliedstaaten, insbesondere Anforderungen in Bezug auf die Rechtsform und die Gesellschafter; ii) fehlende Klarheit der innerstaatlichen Rechtsvorschriften in Bezug auf die Regelungen für Unternehmen, die grenzüberschreitende Dienstleistungen erbringen; iii) Mängel bei der gegenseitigen Anerkennung; iv) aufwändige Verwaltungsverfahren mit der Option, die Leistung der zentralen Anlaufstellen zu verbessern; iv) uneinheitliche Fortschritte bei der laufenden gegenseitigen Begutachtung der berufsrechtlichen Regelungen und Reformen reglementierter Berufe; v) verbleibende Hindernisse für den freien Warenverkehr."*

Ganz allgemein lässt sich mit Recht behaupten, dass es für die Vollendung des Binnenmarkts kontinuierlicher Anstrengungen bedarf, die sich auf eine ganze Reihe von Bereichen konzentrieren. Daher ist es ein ermutigendes Zeichen, dass die Kommission entschlossen ist, auf die weitere Integration des Binnenmarkts insbesondere in den Bereichen mit dem größten wirtschaftlichen Potenzial hinzuarbeiten, und dass sie plant, ein entsprechendes Maßnahmenpaket anzukündigen.

#### *Binnenmarkt für Dienstleistungen*

Der Dienstleistungssektor macht mehr als 70 % des Wirtschaftsvolumens der EU aus und ist der Bereich, in dem die meisten Arbeitsplätze geschaffen werden. Das Bestehen rechtlicher und sonstiger Hindernisse beeinträchtigt erheblich die Unternehmensgründung über Grenzen hinweg ebenso wie die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen. Bei einer kürzlich vorgenommenen Bewertung der bei den nationalen Reformen im Dienstleistungssektor im Zeitraum 2012-2014 erzielten Fortschritte<sup>4</sup> kommt die Kommission zu dem Schluss, dass sowohl die Reformgeschwindigkeit als auch die Reformzielsetzungen in den letzten Jahren verstärkt auseinandergehen. Daher zählt die ehrgeizigere Umsetzung der *Dienstleistungsrichtlinie* zu den wichtigsten Prioritäten bei den Strukturreformen, und die weiteren politischen Maßnahmen sollten auf einem sektorbezogenen Ansatz basieren, bei dem mit den Sektoren begonnen wird, die wirtschaftlich von besonderer Bedeutung sind, wie beispielsweise:

---

<sup>3</sup> Dok. 15985/14, COM(2014)902.

<sup>4</sup> Präsentation der Kommission vor dem Ausschuss für Wirtschaftspolitik am 29. Januar 2015.

- Unternehmensdienstleistungen und freiberufliche Dienstleistungen (12 % des BIP der EU),
- Baudienstleistungen (6 % des BIP der EU),
- Einzelhandelsdienstleistungen (11 % des BIP der EU).

Die bereichsübergreifende (sektorunabhängige) Reform des Dienstleistungsbinnenmarkts sollte bei zwei zentralen Bereichen ansetzen: beim Mitteilungsverfahren und bei der Verhältnismäßigkeit. Zum ersten Bereich ist festzuhalten, dass dem Mitteilungsverfahren eine entscheidende Rolle im Hinblick auf das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts zukommt. Im Rahmen dieses Verfahrens sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Kommission zu unterrichten, wenn sie beabsichtigen, neue Anforderungen bezüglich der Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen einzuführen. Es besteht bereits ein effizientes Mitteilungsverfahren für neue Anforderungen in Bezug auf Waren.<sup>5</sup> Dieses Verfahren funktioniert, da es anderen Mitgliedstaaten, Unternehmen und Bürgern offensteht und eine "Stillhaltefrist" beinhaltet, die Interessenträgern Gelegenheit gibt, die Tragweite einer vorgeschlagenen neuen Anforderung abzuschätzen, bevor diese in Kraft tritt.<sup>6</sup> Das Mitteilungsverfahren ist jedoch im Bereich der Dienstleistungen weit weniger entwickelt und beinhaltet auch keine "Stillhaltefrist". Zugegebenermaßen kann etwas, das in einem Bereich des Binnenmarkts funktioniert, nicht zwangsläufig direkt auf einen anderen Bereich übertragen werden, dennoch ist es sicher lohnend, zu prüfen, ob auf gewonnene Erkenntnisse zurückgegriffen werden kann oder diese Erkenntnisse gegebenenfalls in breiterem Umfang genutzt werden können.

Zum zweiten Bereich ist festzuhalten, dass die Mitgliedstaaten gemäß der Dienstleistungsrichtlinie dazu verpflichtet sind, zu prüfen, dass ihr nationales Rechtssystem keine unverhältnismäßigen Anforderungen an Dienstleistungstätigkeiten stellt. Zwar haben die Mitgliedstaaten der Kommission die Ergebnisse dieser Überprüfung mitgeteilt, aus dem vorgenannten Jahreswachstumsbericht geht jedoch eindeutig hervor, dass einige Dienstleistungsanbieter es nach wie vor schwierig finden, über die Grenzen in der EU hinweg ihrer Tätigkeit nachzugehen. Eine mögliche Erklärung für das Fortbestehen bestimmter unverhältnismäßiger Hemmnisse im Dienstleistungsbinnenmarkt wäre das Fehlen von Leitlinien zu der Frage, wie die Verhältnismäßigkeit eigentlich zu bewerten ist. Entsprechende Leitlinien würden die Wahrscheinlichkeit, dass dieser Teil der Dienstleistungsrichtlinie auf 28 unterschiedliche Weisen ausgelegt wird und damit entsprechende Hemmnisse begünstigt werden, verringern.

<sup>5</sup> Eingeführt mit der Richtlinie 98/34/EG.

<sup>6</sup> Die Stillhaltefrist wird in Artikel 9 der Richtlinie 98/34/EG festgelegt; dieser Artikel besagt, dass die Mitgliedstaaten den Entwurf einer technischen Vorschrift nicht vor Ablauf von drei Monaten nach Eingang der entsprechenden Mitteilung bei der Kommission annehmen.

## Durchführungsaspekte

Die Wirksamkeit einer Harmonisierung auf EU-Ebene hängt in hohem Maße auch davon ab, inwieweit sich die Mitgliedstaaten um die Umsetzung, Durchführung und Durchsetzung von Harmonisierungsvorschriften bemühen. Die Ergebnisse zeigen, dass noch Raum für Verbesserungen besteht, indem beispielsweise die Umsetzungsfristen, die sich 2014 um 7,5 weitere Monate verlängert haben<sup>7</sup>, verkürzt würden. Deshalb muss die Durchsetzung der geltenden EU-Binnenmarktvorschriften verstärkt und vorrangig betrieben werden, und die nationalen Umsetzungsbemühungen in den Mitgliedstaaten müssen intensiviert werden, um sicherzustellen, dass die gewünschten Harmonisierungseffekte tatsächlich vor Ort zum Tragen kommen. Die Kommission hat in ihrer Mitteilung zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie - Eine Partnerschaft für neues Wachstum im Dienstleistungssektor 2012-2015<sup>8</sup> der Notwendigkeit einer Politik der "Nulltoleranz" Ausdruck verliehen. Das REFIT-Programm der Kommission sollte weiter dazu dienen, schlankere, einfachere und kostensparendere EU-Rechtsvorschriften, die für Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen gleichermaßen von Vorteil sind, zu schaffen.

## Gegenseitige Anerkennung

Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung, der ursprünglich durch das berühmte Urteil in der Rechtssache "Cassis de Dijon"<sup>9</sup> eingeführt wurde, soll Vertrauen stärken und die grenzübergreifende Geschäftstätigkeit in der EU erleichtern. Das volle Potenzial, das dieser Grundsatz birgt, wird jedoch nicht ausgeschöpft, und nach jüngsten Einschätzungen sind bei der Anwendung dieses Grundsatzes verschiedene Mängel feststellbar. Ein wesentliches Problem liegt darin, dass sowohl Unternehmer als auch die zuständigen Behörden unzureichend informiert sind. Die Kommission hat – wie dies auch von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs<sup>10</sup> gestützt wurde – Folgendes festgestellt: *"Die in die Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats aufgenommenen Bestimmungen über gegenseitige Anerkennung ermöglichen es, im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats einzelne Erzeugnisse, die den Vorschriften eines anderen Mitgliedstaats entsprechen, zuzulassen"*, wodurch zur Erhöhung der Sichtbarkeit, der Sensibilisierung und der Rechtssicherheit beigetragen werden könnte.

---

<sup>7</sup> Binnenmarktanzeiger:  
[http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/transposition/index\\_en.htm#maincontentSec4](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_en.htm#maincontentSec4)

<sup>8</sup> COM (2012) 261 final

<sup>9</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 20. Februar 1979. - Rewe-Zentral AG gegen Bundesmonopolverwaltung für Branntwein. - Rechtssache 120/78.

<sup>10</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 22. Oktober 1998. Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Französische Republik – Rechtssache C-184/96.

Der Rat könnte unter Berücksichtigung des Vorstehenden Maßnahmen erörtern, die notwendig sind, um die Integration des Binnenmarkts voranzubringen, einschließlich prioritärer Maßnahmen und Instrumente, die zu diesem Zweck eingeführt werden könnten, wie beispielsweise:

- Steigerung der Effizienz der Mitteilungsverfahren im Dienstleistungsbereich (beispielsweise durch Einführung einer Stillhaltefrist),
- Sicherstellung eines gemeinsamen Verständnisses in Bezug auf die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit von Vorschriften (indem beispielsweise für eine eindeutige Auslegung des Begriffs der Verhältnismäßigkeit gesorgt wird),
- Sicherstellung einer entschiedenen und entschlossenen Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften (beispielsweise durch die Politik der "Nulltoleranz"),
- Verbesserung der Anwendung der gegenseitigen Anerkennung (beispielsweise durch die Aufnahme von Klauseln über die gegenseitige Anerkennung in die Rechtsvorschriften).

Die Minister werden gebeten, in Anbetracht der vorstehenden Ausführungen und auf der Grundlage der auf der letzten Tagung des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) im Dezember 2014 geführten Beratungen über die Prioritäten für die künftige Binnenmarktpolitik ihren Standpunkt zu der künftigen Politik bezüglich des EU-Binnenmarkts darzulegen und dabei folgende Fragen zu berücksichtigen:

***1. Was sind Ihrer Meinung nach - unter Berücksichtigung des Jahreswachstumsberichts 2015 und der Investitionsoffensive für Europa - die Haupthemmnisse und -engpässe im Binnenmarkt, und welche politischen Maßnahme und welche Instrumente sollten von der Kommission in die "Binnenmarktstrategie für Waren und Dienstleistungen" und das "Paket für den digitalen Binnenmarkt" aufgenommen werden, um diese Hemmnisse und Engpässe zu beseitigen?***

***2. Teilen Sie die Auffassung, dass die Mitgliedstaaten und die Kommission weitere entschlossene politische Maßnahmen ergreifen sollten, einschließlich solcher, wie sie oben beschrieben wurden? Was sind Ihrer Meinung nach die größten Schwächen der EU in Bezug auf die gemeinsame Aufgabe des Aufbaus des Binnenmarkts? Und wie können diese Schwächen Ihrer Meinung nach überwunden werden?***