



Brüssel, den 21. Mai 2025
(OR. en)

9018/25

COMPET 378
MI 303
ENFOCUSTOM 87
ENER 147
DIGIT 94
IND 151
EMPL 195
TRANS 196
ENV 382

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	21. Mai 2025
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2025) 500 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN Der Binnenmarkt: unser europäischer Heimatmarkt in einer unsicheren Welt Eine Strategie für einen einfachen, nahtlosen und starken Binnenmarkt

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2025) 500 final.

Anl.: COM(2025) 500 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 21.5.2025
COM(2025) 500 final

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

Der Binnenmarkt: unser europäischer Heimatmarkt in einer unsicheren Welt

Eine Strategie für einen einfachen, nahtlosen und starken Binnenmarkt

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

Der Binnenmarkt: unser europäischer Heimatmarkt in einer unsicheren Welt

Eine Strategie für einen einfachen, nahtlosen und starken Binnenmarkt

Der Binnenmarkt ist unser europäischer Heimatmarkt. Er ist ein starker Katalysator für Wachstum, Wohlstand und Solidarität. Mit einem BIP von 18 Bio. EUR¹ ist der europäische Markt mit einem Anteil von nahezu 18 % an der Weltwirtschaft² die zweitgrößte Volkswirtschaft der Welt. Er verleiht der EU Größe, Stärke und Flexibilität. Unser europäischer Markt bringt 30 Staaten³, 450 Millionen Verbraucherinnen und Verbraucher und 26 Millionen Unternehmen⁴ zusammen und bietet Zugang zu einer breiten Palette von Produkten, Dienstleistungen und Investitionsmöglichkeiten. Er ist ausgewogen, denn er bietet sowohl Chancen für Unternehmen und Bürgerinnen und Bürger als auch Schutz für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und Verbraucherinnen und Verbraucher. Gegründet auf dem Fundament der Rechtsstaatlichkeit, bietet er außerdem Stabilität und ein berechenbares Investitions- und Geschäftsumfeld. Unser europäischer Markt verkörpert die Werte der sozialen Marktwirtschaft, die Freiheit und Wohlstand für alle miteinander vereint.

Der Binnenmarkt sorgt für Wohlstand und ist der wichtigste Motor für unsere Wettbewerbsfähigkeit. Er hat das BIP der EU um mindestens 3-4 % erhöht⁵ und 3,6 Millionen Arbeitsplätze geschaffen⁶, was für alle Mitgliedstaaten immense positive Auswirkungen mit sich bringt. Eine weitere Vervollendung des Binnenmarkts würde die bereits erzielten Gewinne verdoppeln⁷. Um auf die geopolitischen Herausforderungen zu reagieren, müssen wir das Potenzial unseres europäischen Marktes voll ausschöpfen, sodass wir die Produktivität über den schleppenden Wachstumstrend von 1 % hinaus steigern können⁸. Aufbauend auf den Analysen von Enrico Letta, Mario Draghi und Sauli Niinistö müssen wir dieses Potenzial

¹ Eurostat (2024), [Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen](#).

² IWF, World Economic Outlook, Oktober 2024.

³ Der Binnenmarkt umfasst die 27 EU-Mitgliedstaaten sowie die drei dem EWR angehörenden EFTA-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen, vereint also insgesamt 30 Länder.

⁴ Seit November 2023 enthalten die strukturellen Unternehmensstatistiken von Eurostat auch Daten zu zusätzlichen NACE-Abschnitten (K, P, Q, R und Abschnitt S96). Diese zusätzlichen NACE-Abschnitte decken Unternehmen in Bereichen wie die Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen, Erziehung und Unterricht und Gesundheits- und Sozialwesen ab. Einschließlich dieser zusätzlichen NACE-Abschnitte zählte Eurostat 2023 rund 32 Millionen Unternehmen in der EU. [Unternehmen nach detaillierter NACE Rev. 2 Tätigkeit und besonderen Tätigkeitsaggregaten](#), 2023. Quelle: Eurostat.

⁵ Strathof et al. (2008), Mayer et al. (2018), Mion und Ponattu (2019).

⁶ Muller et al. (2017).

⁷ Fontagné und Yotov (2025). Unter der Annahme, dass 75 % des erfolgreichsten Rückgangs der bilateralen Handelskosten für einen bestimmten Wirtschaftszweig für alle Wirtschaftszweige im Binnenmarkt eingetreten sind.

⁸ Das Gefälle bei der Arbeitsproduktivität zwischen der EU und den USA lag 2023 bei 22 %, gemessen am kaufkraftbereinigten BIP je geleisteter Arbeitsstunde. Europäische Kommission: Jahresbericht 2025 über den Binnenmarkt und die Wettbewerbsfähigkeit.

nutzen, um die Wettbewerbsfähigkeit wiederherzustellen⁹, die erforderlich ist, um das europäische Sozialmodell zu schützen, den Übergang zu sauberen Energien zu unterstützen¹⁰ und unsere strategische Souveränität¹¹ und Sicherheit zu verteidigen¹².

In einer Zeit, in der die Welt durch geopolitische Herausforderungen und Handelsspannungen in einen Strudel wirtschaftlicher Unsicherheit gerät, ist der europäische Markt der Anker, der uns Stabilität und Resilienz verleiht. Er federt Schocks ab und schützt EU-Unternehmen vor globalen Unsicherheiten und Marktrisiken. Wir Europäer sind füreinander die wichtigsten Partner, da wir Waren und Dienstleistungen aus europäischer Produktion zwischen den Mitgliedstaaten und Regionen der EU austauschen. In einer Welt der Giganten ist der Binnenmarkt der Schlüssel zum Aufbau einer Wettbewerbsfähigkeit von kontinentaler Größe. Er ist von entscheidender Bedeutung für die Umsetzung der Maßnahmen im Rahmen des Kompasses für eine wettbewerbsfähige EU, die das vorrangige Ziel der derzeitigen Kommission ist¹³. Die Beseitigung der verbleibenden Hindernisse und die Ausweitung des Binnenmarkts verbessern den Marktzugang, nicht zuletzt für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sowie für innovative und expandierende Jungunternehmen, und ermöglichen ein größeres Angebot zu günstigeren Preisen. Diese Hebelwirkung muss noch stärker genutzt werden. Erforderlich dafür ist die Weiterentwicklung unseres europäischen Marktes durch den Abbau von Hindernissen, die den reibungslosen **Verkehr** von Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital verhindern. Außerdem müssen die europäischen Wertschöpfungsketten sowie Geschäftsszenarien für Investitionen und Leitmärkte gestärkt und unsere verfügbaren Instrumente, einschließlich des öffentlichen Auftragswesens, genutzt werden. Neben einem wirksamen Binnenmarkt ist eine starke Kohäsionspolitik eine Garantie für eine echte EU-weite Inklusion, damit alle sich an dem Ort entfalten können, an dem sie zu Hause sind.

Es ist unerlässlich, dass wir unsere Vision eines einfachen, fairen und nahtlosen Binnenmarkts neu beleben. Im Mittelpunkt dieser Vision steht ein Vertrag mit den Unternehmen und den Bürgerinnen und Bürgern: mehr Freizügigkeit im Binnenmarkt und mehr Schutz und Stärkung der Handlungskompetenz in unserem europäischen Markt. Dies erfordert konkrete und zügige Fortschritte bei wichtigen politischen Projekten – insbesondere in Bezug auf Kapital-, Digital-, Energie- und Telekommunikationsmärkte – und umsetzbare politische Maßnahmen, die auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene eingehalten und durchgesetzt werden. Zwar war dies schon immer das erklärte Ziel, doch es muss nun konsequenter realisiert werden. Der derzeitige globale Kontext erfordert den politischen Willen, die verbleibenden Hindernisse endgültig zu beseitigen: Die europäische, die nationale und die regionale Ebene müssen sich selbst und einander zur Rechenschaft ziehen. Diesmal ist ein neuer Ansatz erforderlich, um spürbare Ergebnisse zu erzielen. Nicht, indem wir zusätzliche Regeln hinzufügen, sondern vielmehr, indem wir alle zusätzlichen Ehrgeiz und zusätzliches Engagement dafür entwickeln, dass die Regeln funktionieren. Es ist an der Zeit, den

⁹ Bericht von Enrico Letta: „Much more than a market“.

¹⁰ Der Deal für eine saubere Industrie: Ein gemeinsamer Fahrplan für Wettbewerbsfähigkeit und Dekarbonisierung, COM(2025) 85.

¹¹ Bericht von Mario Draghi: „The future of European competitiveness – A competitiveness strategy for Europe“.

¹² Bericht von Sauli Niinistö: „Safer Together – Strengthening Europe’s Civilian and Military Preparedness and Readiness“.

¹³ COM(2025) 30.

europäischen Markt funktionsfähig zu machen, es ist an der Zeit, sich für Europa zu entscheiden.

Eine neue Methode für unseren europäischen Markt

Mit dieser Strategie wird ein neuer Ansatz für die Weiterentwicklung unseres europäischen Marktes vorgestellt. Er umfasst folgende Säulen:

Weniger Hindernisse: gemeinsame und gezielte Anstrengungen zur Beseitigung der schädlichsten Binnenmarkthindernisse – Energien bündeln, um gegen die zehn schlimmsten Hindernisse vorzugehen. Nach wie vor gibt es zu viele Hindernisse, die den Binnenmarkt ausbremsen, was sich negativ auf Handel und Investitionen auswirkt¹⁴. Alle diese Hindernisse müssen angegangen werden. Doch dies erfordert ein gezieltes Vorgehen. Deshalb schlagen wir in dieser Strategie vor, zunächst die zehn schädlichsten Binnenmarkthindernisse zu beseitigen.

Mehr Ehrgeiz: ein neuer Ansatz zur Ankurbelung der europäischen Dienstleistungsmärkte. Um mehr Ehrgeiz und eine stärkere Angleichung zu erreichen, bedarf es eines ganz neuen Ansatzes zur Belebung der europäischen Dienstleistungsmärkte. Der Binnenmarkt für Dienstleistungen muss dringend dynamischer werden, denn es gilt, seiner Schlüsselrolle Rechnung zu tragen. Bei dem vorgeschlagenen sektorspezifischen Ansatz richtet sich der Fokus auf bestimmte Dienstleistungssektoren, die möglicherweise den höchsten wirtschaftlichen Mehrwert erbringen und für den grünen und den digitalen Wandel relevant sind. Dies ist längst überfällig.

Mehr Fokus auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU), einschließlich innovativer Start-ups und Scale-ups. KMU und kleine Unternehmen mit mittlerer Marktkapitalisierung gehören zu den am stärksten von der regulatorischen und administrativen Marktfragmentierung betroffenen Unternehmen und würden voraussichtlich am meisten von einem besser integrierten europäischen Markt profitieren. Die vorliegende Strategie stellt eine Reihe von Maßnahmen vor, die es KMU ermöglichen, ihren europäischen Markt optimal zu nutzen. Sie wird durch eine spezielle Strategie für Start-ups und Scale-ups ergänzt.

Wirksamere Digitalisierung: Die Mitgliedstaaten und die EU müssen aufeinander abgestimmt arbeiten. Durch Digitalisierung kann eine gemeinsame Verwaltung realisiert und die Geschäftstätigkeit in der EU beschleunigt werden. Digitale Instrumente ermöglichen ein optimales Funktionieren des Binnenmarkts und sind für die wirksame und effiziente Umsetzung politischer Maßnahmen von entscheidender Bedeutung. Dies geht Hand in Hand mit dem europäischen Ziel der Vereinfachung.

Mehr Vereinfachung: unverzügliche Maßnahmen zur Verringerung des Verwaltungsaufwands und zur Vereinfachung vieler Vorgänge. Das dieser Strategie beigelegte Omnibus-Paket geht auf die Erwartungen der Unternehmen ein: Es geht um die Anleitung kleiner Unternehmen mit mittlerer Marktkapitalisierung, wie sie die Regulierung an ihre Bedürfnisse anpassen können, den Übergang von einem papiergestützten zu einem datengestützten Binnenmarkt und die Bereitstellung einer Notfalllösung für Produkte, die

¹⁴ Europäische Kommission: Jahresbericht 2025 über den Binnenmarkt und die Wettbewerbsfähigkeit, COM(2025) 26.

Zugang zum Markt benötigen. Generell sollten wir eine Vereinfachung anstreben, die zu niedrigeren Kosten, einer höheren Produktivität und einem besseren Funktionieren des Binnenmarkts führt, und gleichzeitig unsere Ambitionen in Bezug auf Klima und Nachhaltigkeit sowie unsere soziale Verantwortung beibehalten. Wir brauchen einfache Regeln, die das Wachstum und die Geschäftstätigkeit im Binnenmarkt erleichtern¹⁵. Der Grundsatz „1-in-27-out“ sollte das Leitprinzip unseres Binnenmarkts sein.

Wirksamere Um- und Durchsetzung: Das gute Funktionieren unseres europäischen Marktes liegt in der gemeinsamen Verantwortung der EU und der Mitgliedstaaten. Es steht und fällt mit der intelligenten Um- und Durchsetzung vereinbarter Maßnahmen, was starke Institutionen und die Achtung der Rechtsstaatlichkeit voraussetzt. Ausschlaggebend ist und bleibt die wirksame Durchsetzung der vereinbarten Regeln. Sie erfordert proaktives Handeln, um die Schaffung neuer Hindernisse zu verhindern, eine gemeinschaftliche Auslegung und Anwendung von Vorschriften und – falls nötig – gemeinsame rechtliche Abhilfemaßnahmen, um ein stabiles Umfeld zu schaffen, in dem Gesetze wirksam und einheitlich angewandt werden und so für die EU und ihre Mitgliedstaaten ein Wettbewerbsvorteil entsteht. Sie erfordert auch entschlossene Durchsetzungsmaßnahmen, u. a. systematischere Vertragsverletzungsverfahren.

Mehr Eigenverantwortung: Stärkung des politischen und nationalen Engagements. Wir brauchen mehr nationale Eigenverantwortung und ein ernsthaftes Engagement aller Akteure auf sämtlichen Verwaltungsebenen. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, die Einführung neuer Hindernisse zu verhindern, unter anderem bei der Umsetzung von EU-Vorschriften in nationales Recht, und regulatorische und administrative Hindernisse auf regionaler und nationaler Ebene zu beseitigen. Es ist von entscheidender Bedeutung, die Vereinbarkeit von geplanten nationalen Maßnahmen mit dem EU-Recht zu bewerten und die Transparenz dieser Maßnahmen gegenüber anderen Mitgliedstaaten und Interessenträgern zu gewährleisten.

Mehr Synergien: ein Paradigmenwechsel bei den EU-Ausgaben. Derzeit gibt es kaum eine direkte Verbindung zwischen den (auf Investitionen ausgerichteten) EU-Ausgaben und den Mitgliedstaaten, die Regulierungsreformen durchführen, um Binnenmarkthindernisse zu beseitigen oder europäische Geschäftsszenarien und Wertschöpfungsketten zu fördern. Das Potenzial, den EU-Haushalt als Sprungbrett zur Förderung nationaler Reformen zu nutzen, die den Zielen der Binnenmarktpolitik dienen, ist beträchtlich. Die Umsetzung des EU-Besitzstands könnte auf diese Weise intensiver als bisher gefördert werden, beispielsweise durch die Unterstützung von Investitionen zur Beseitigung administrativer Hindernisse, u. a. durch eine auf EU-Unternehmen, -Arbeitsplätze und -Komponenten ausgerichtete Förderung.

Mehr Schutz: als Schutzschild gegen unlautere Handelspraktiken agieren. Die Größe des Binnenmarkts, seine Kapazitäten, Schocks abzufedern, und seine hohen Sozial-, Umwelt- und Verbraucherstandards schützen die Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen in der EU angesichts zunehmender internationaler Unsicherheiten. Die Sicherstellung eines hohen Verbraucherschutzniveaus ist für einen gut funktionierenden Binnenmarkt von entscheidender Bedeutung, und sie ist erforderlich, um das Vertrauen der Verbraucherinnen und Verbraucher sowie Rechtssicherheit und gleiche Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen zu

¹⁵ Ein einfacheres und schnelleres Europa: Mitteilung über die Umsetzung und Vereinfachung, COM(2025) 47 final.

gewährleisten. In diesem Zusammenhang bietet der europäische Markt, der – falls nötig – durch den wirksamen Einsatz von handelspolitischen Schutzinstrumenten geschützt wird, eine Quelle der Stabilisierung und Widerstandsfähigkeit, die die Unternehmen in der EU vor Handelsstörungen schützen und externe Abhängigkeiten verringern kann, insbesondere wenn Maßnahmen hinzukommen, die den inländischen Verbrauch und inländische Investitionen fördern.

Kapitel 1. Beseitigung von Hindernissen: Energien bündeln, um gegen die zehn schlimmsten Hindernisse vorzugehen

Auf der Grundlage umfassender Konsultationen der Interessenträger¹⁶ hat die Kommission die zehn schlimmsten Hindernisse für den Binnenmarkt ermittelt, die sie mit dieser Strategie als erste Priorität angehen will. Häufig sind diese Hindernisse eine unbeabsichtigte Folge legitimer politischer Bedenken. Die Beseitigung der Hindernisse stellt aber die Verpflichtung des Binnenmarkts zu hohen Sozial- und Umweltstandards für den Schutz der Bürgerinnen und Bürger und der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht infrage.

1. Übermäßig komplexe EU-Vorschriften

Die Politik und die Rechtsvorschriften der EU spielen eine wichtige Rolle bei der Schaffung des Binnenmarkts und der Sicherstellung seiner Attraktivität für Unternehmen, Investoren sowie Verbraucherinnen und Verbraucher. Sehr oft wird der Binnenmarkt durch ein einheitliches Regelwerk realisiert, bei dem 27 nationale Vorschriften durch eine EU-weite Vorschrift ersetzt werden. Mitunter kann der EU-Besitzstand jedoch komplex werden und Überschneidungen beinhalten, was zu hohen Befolgungskosten oder sonstigem vermeidbarem Verwaltungsaufwand führt. Um hier Abhilfe zu schaffen, führt die Kommission in enger Abstimmung mit den betroffenen Interessengruppen Stresstests am gesamten EU-Besitzstand durch. Daher schlagen wir eine Reihe vereinfachender Omnibus-Pakete vor, von denen eines parallel zu dieser Strategie verabschiedet werden soll. Dieses vierte Omnibus-Paket wird die Belastung für EU-Unternehmen verringern, indem es die für KMU geltenden Ausnahmen auf kleine Unternehmen mit mittlerer Marktkapitalisierung ausweitet, die Verpflichtung zur Vorlage von Unterlagen über die Produktkonformität in Papierform abschafft, Unternehmen die Möglichkeit einräumt, Gebrauchsanweisungen in digitaler Form bereitzustellen, und eine Lösung für Produkte bietet, die aufgrund fehlender Standards nicht auf den Markt gelangen können. Weitere Omnibus-Vorschläge werden folgen, u. a. für eine Omnibus-Verordnung für den Digitalbereich, die darauf abzielt, die Binnenmarktvorschriften auch im digitalen Bereich zu vereinfachen, und für eine Omnibus-Verordnung für den Umweltbereich, um insbesondere die Einhaltung der Verpflichtungen im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung so zu erleichtern, dass keine neuen Markthindernisse entstehen. Die Prüfung der Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit als Kernstück der Folgenabschätzung wird auch sicherstellen, dass durch neue EU-Rechtsvorschriften keine neuen Hindernisse geschaffen werden, und so den Abbau von Hindernissen auf nationaler Ebene ergänzen, da ein funktionierender Binnenmarkt für die Stärkung unserer Wettbewerbsfähigkeit von ausschlaggebender Bedeutung ist.

¹⁶ [Single Market Strategy – Synopsis Report on Consultation Activities.](#)

Eine übermäßige Anzahl von Regulierungsbehörden und Agenturen kann zu heterogenen Anforderungen und komplexen Verfahren beitragen. Eine bessere Kohärenz und Abstimmung der Behörden und der Mitgliedstaaten untereinander würde eine wirksamere und geschmeidigere Aufsicht über die Marktakteure und die Anwendung der einschlägigen Vorschriften begünstigen¹⁷.

Bei künftigen Gesetzgebungsinitiativen, und zwar sowohl bei neuen als auch bei überarbeiteten EU-Rechtsvorschriften, soll auf einfachere Vorschriften geachtet werden. Ein Beispiel hierfür sind die EU-Vorschriften für das öffentliche Auftragswesen, mit denen eigentlich Transparenz und ein grenzüberschreitender Bezug von Bauleistungen, Produkten und Dienstleistungen gefördert werden sollen. Die Komplexität und Fragmentierung einiger dieser Vorschriften halten jedoch öffentliche Auftraggeber davon ab, das gesamte Instrumentarium zu nutzen, und sie halten Unternehmen davon ab, sich an grenzüberschreitenden Ausschreibungen zu beteiligen. So wird verhindert, dass die strategischen Investitionsmöglichkeiten öffentlicher Aufträge genutzt werden.

Die Bereitstellung unkomplizierter, harmonisierter Vorschriften ist in strategischen Schlüsselsektoren wie der Verteidigung besonders wichtig. Angesichts der geopolitischen Umstände ist es dringend erforderlich, die bestehenden Vorschriften und Verfahren zu vereinfachen und zu koordinieren, um der Fragmentierung des europäischen Verteidigungsmarktes entgegenzuwirken, die erforderlichen Investitionen zu erleichtern und die Einsatzbereitschaft der europäischen Verteidigungsindustrie langfristig zu erhöhen. Um dies zu erreichen, müssen die Mitgliedstaaten, wie in der Veröffentlichung „Weißbuch zur europäischen Verteidigung – Bereitschaft 2030“ dargelegt, massiv in Verteidigungsfähigkeiten investieren und Verteidigungssysteme beschaffen, um kritische Fähigkeitslücken zu schließen. Der EU-Verteidigungsmarkt ist gekennzeichnet durch mangelnde Größenvorteile, nationale Akteure, die hauptsächlich auf die Inlandsmärkte ausgerichtet sind, unzureichende Investitionen über lange Zeiträume hinweg, Ineffizienzen sowie die Abhängigkeit von Lieferanten aus Drittländern¹⁸. Die Verwirklichung eines voll funktionsfähigen EU-weiten Marktes für Verteidigungsgüter – auf dem die Mitgliedstaaten den Beschaffungen, Unteraufträgen und Käufen aus anderen Mitgliedstaaten ebenso vertrauen wie ihren eigenen – würde den Zugang zu Verteidigungsgütern, Bauteilen und Ersatzteilen garantieren und die Versorgungssicherheit in Krisenzeiten gewährleisten. Dies würde zu mehr europäischer Sicherheit, Verteidigungsfähigkeit und Autonomie beitragen. Darüber hinaus ist eine gemeinsame und grenzüberschreitende Auftragsvergabe erforderlich, um Leitmärkte zu schaffen. Bei der für 2026 geplanten Überarbeitung der EU-Richtlinie über die Vergabe von Aufträgen in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit wird die Empfehlung des Kompasses für Wettbewerbsfähigkeit zur Einführung einer europäischen Präferenz berücksichtigt werden, die nur in einem funktionierenden EU-weiten Markt für Verteidigungsgüter möglich ist, der gleiche Wettbewerbsbedingungen und einen fairen Wettbewerb zwischen EU-Unternehmen ermöglicht.

Im Baugewerbe führt das Fehlen harmonisierter, nicht preisbezogener Kriterien bei der Vergabe öffentlicher Aufträge in der EU zu Unsicherheit und einem erheblichen Verwaltungsaufwand für

¹⁷ Bericht von Mario Draghi: „The future of European competitiveness – A competitiveness strategy for Europe“.

¹⁸ Wie im Gemeinsamen Weißbuch zur europäischen Verteidigung – Bereitschaft 2030 (JOIN(2025) 120 final) dargelegt, wird der erste Schritt die Vorlage eines Vorschlags für eine Omnibus-Verordnung bis Juni 2025 sein.

Unternehmen, die an Ausschreibungen in mehreren Ländern teilnehmen wollen. Während einige Mitgliedstaaten Anforderungen zur Verringerung der CO₂-Emissionen von wichtigen Materialien wie Stahl und Zement eingeführt haben, haben sich andere Länder auf freiwillige Empfehlungen beschränkt – ohne oder mit unterschiedlichen spezifischen Zielen. Aufgrund dieser Inkohärenz ist es für Unternehmen, insbesondere KMU, die CO₂-arme Produkte anbieten, schwierig, sich in Ausschreibungsverfahren zurechtzufinden und Chancen auf verschiedenen Märkten zu nutzen.

Maßnahmen:

- Verabschiedung von Omnibus-Vereinfachungspaketen, um unnötigen Aufwand zu verringern und so die wirksame Umsetzung politischer Ziele wie der Omnibus-Verordnung für den Digitalbereich, die auf die Straffung und Vereinfachung bestimmter Elemente des digitalen Besitzstands der EU abzielt, und der Omnibus-Verordnung zur Erleichterung der Einhaltung der erweiterten Herstellerverantwortung (in Arbeit) zu gewährleisten
- Prüfungen der Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit in der Phase der Folgenabschätzung, um die Kohärenz des Binnenmarkts und weitere Innovationen zu gewährleisten (in Arbeit)
- Überprüfung der nationalen und europäischen Agenturen im Binnenmarktbereich bezüglich der wirksamen Anwendung der Rechtsvorschriften (1. Quartal 2026)
- Überarbeitung des Rahmens für die öffentliche Auftragsvergabe, um dessen fragmentierte und komplexe Bestimmungen zu zentralisieren und zu straffen und nachhaltigkeitsbezogene, resilienzbezogene und soziale Kriterien und – in bestimmten Technologien und strategischen Sektoren – Kriterien einer europäischen Präferenz im öffentlichen Auftragswesen der EU durchweg zu integrieren und gleichzeitig wettbewerbliche Ausschreibungen sicherzustellen (2026)
- Überarbeitung der Richtlinie über die Vergabe von Aufträgen in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit¹⁹ in Abstimmung mit der Überarbeitung des Rahmens für die Vergabe öffentlicher Aufträge, um die Vorschriften und Verfahren zur Beschaffung von Verteidigungsgütern zu vereinfachen und zu harmonisieren und einer möglichen europäischen Präferenz Rechnung zu tragen (2026)

2. Mangelnde Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten für den Binnenmarkt

Unternehmen und Bürgerinnen und Bürger in der EU berichten immer wieder von nationalen Vorschriften, welche die durch die Verträge garantierten Grundfreiheiten unverhältnismäßig stark einschränken oder wirtschaftsschädigende Hindernisse im Binnenmarkt schaffen. In den nationalen Vorschriften werden die Grundsätze und Rechtsrahmen der EU oft nicht ausreichend berücksichtigt. Außerdem schaffen die Mitgliedstaaten Hindernisse und fragmentieren den Binnenmarkt durch mangelnde Umsetzung oder durch eine fehlerhafte, unnötig divergierende oder zu aufwendige Umsetzung des EU-Rechts (Überregulierung).

Mehr denn je sind gemeinsame Eigenverantwortung und politische Priorität für den Binnenmarkt und die Durchsetzung seiner Vorschriften gefragt. Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten daher auf, einen hochrangigen Vertreter für den Binnenmarkt („Sherpa“)

¹⁹ Richtlinie 2009/81/EG.

beim Amt des jeweiligen Staats- oder Regierungschefs zu benennen, der gegenüber allen Teilen der Regierung Autorität besitzt. Der Sherpa sollte die Anwendung der Binnenmarktvorschriften fördern und eine aktive Rolle bei der Verhinderung und Beseitigung nationaler regulatorischer und administrativer Binnenmarkthindernisse innehaben. Die Sherpas sollten auch zusammenarbeiten, um die Beseitigung von Hindernissen im gesamten Binnenmarkt zu beschleunigen. Um die Zusammenarbeit zu erleichtern, wird der für den Binnenmarkt zuständige Exekutiv-Vizepräsident der Kommission oder dessen Vertreter die hochrangigen Binnenmarkt-Sherpas zu regelmäßigen Treffen einladen.

Auch die Taskforce für die Durchsetzung des Binnenmarkts (SMET)²⁰ muss politisch weiter gestärkt werden. Ein Jahrestreffen auf hoher politischer Ebene, bei dem die für den Binnenmarkt zuständigen Ministerinnen und Minister der Mitgliedstaaten, die hochrangigen Binnenmarkt-Sherpas und der für den Binnenmarkt zuständige Exekutiv-Vizepräsident der Kommission zusammenkommen, wird eine strategische Richtung für die Arbeit der SMET und politische Unterstützung bei der Umsetzung gemeinsam ermittelter Lösungen zur Beseitigung von Hindernissen bieten²¹.

Niemand kann die Schaffung neuer Hindernisse im Binnenmarkt wirksamer verhindern als die Mitgliedstaaten. Es obliegt den Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass die nationalen Vorschriften bereits in der Anfangsphase mit den Binnenmarktvorschriften in Einklang stehen, und die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen die Vorteile des Binnenmarkts in vollem Umfang nutzen können. Der Binnenmarkt ist wichtiger denn je, ebenso wie die gründliche Bewertung der Verhältnismäßigkeit aller Entwürfe nationaler Vorschriften und die bessere Nutzung der Notifizierungsmechanismen auf EU-Ebene²². Zwischen 2022 und 2024 gaben jedoch etwa 15 % der Notifizierungen nationaler Vorschriften oder deren Entwürfe der Kommission Anlass zu Bedenken, da sie möglicherweise Hindernisse schaffen oder den Binnenmarkt fragmentieren könnten, und es kam zu Dialogen zwischen der Kommission und den betroffenen Mitgliedstaaten darüber²³. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, mit der Kommission zusammenzuarbeiten, um sicherzustellen, dass die bestehenden Mechanismen ihr volles Potenzial entfalten und dass eine solide Verhältnismäßigkeitsprüfung der Entwürfe nationaler Maßnahmen durchgeführt wird, damit die Kommission, die anderen Mitgliedstaaten und die Interessenträger bereits im Vorfeld in einen wirksamen Austausch eintreten können, um zu vermeiden, dass ein unverhältnismäßiges neues Hindernis entsteht. Darüber hinaus wird die Kommission prüfen, ob die bisher nicht unter die Notifizierungspflicht fallenden Bereiche einer stärkeren Fragmentierung des

²⁰ Die SMET bringt die Dienststellen der Mitgliedstaaten und die Kommission zusammen und konzentriert sich auf die Beseitigung konkreter Hindernisse, die die Freiheiten der Bürgerinnen und Bürger, der Unternehmen und der Selbstständigen, die vom Binnenmarkt profitieren wollen, beeinträchtigen. Weitere Informationen zur SMET enthält Kapitel 5, Durchsetzung der Einhaltung der Binnenmarktvorschriften, und die [Website zur SMET](#).

²¹ So konnten beispielsweise die SMET-Mitglieder ihre Kolleginnen und Kollegen aus den zuständigen Institutionen bisher nicht davon überzeugen, in ausreichendem Umfang bewährte Verfahren einzuführen, die es allen Unternehmen erleichtern, in ihrem Mitgliedstaat ein Bankkonto zu eröffnen. Derzeit sind von fünf bewährten Verfahren pro Mitgliedstaat insgesamt 40 % umgesetzt worden, 22 % werden berücksichtigt, und 24 % werden nicht berücksichtigt (zu 13 % gibt es keine Angaben). Ein Treffen auf hoher politischer Ebene dürfte die Akzeptanz der vorgeschlagenen Lösungen erhöhen.

²² Weitere Informationen zu Präventionsinstrumenten enthält Kapitel 5 zur Durchsetzung der Einhaltung der Binnenmarktvorschriften.

²³ Auf der Grundlage der Statistiken der Kommission zu Notifizierungen im Rahmen der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt (Richtlinie (EU) 2015/1535) und der Dienstleistungsrichtlinie (Richtlinie 2006/123/EG).

Binnenmarkts ausgesetzt waren und ob das Fehlen von Notifizierungspflichten das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts erheblich behindert. Ende 2026 wird die Kommission eine Bestandsaufnahme vornehmen und auf dieser Grundlage entscheiden, ob sie Legislativmaßnahmen vorschlägt, um Lücken zu schließen und die Präventions-Governance zu stärken.

Die Kommission wird auch eine Binnenmarktdimension in den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit aufnehmen und arbeitet mit den Mitgliedstaaten und Interessenträgern zusammen, um Fragen der Rechtsstaatlichkeit anzugehen, die grenzüberschreitend tätige Unternehmen, insbesondere KMU, betreffen.

Ein Mitgliedstaat schreibt ein Zertifizierungssystem für Unternehmer vor, die Anlagen für erneuerbare Energien installieren oder die Energieeffizienz von Gebäuden verbessern wollen, damit die Empfänger dieser Dienstleistungen finanzielle Unterstützung aus öffentlichen Mitteln erhalten. Im Laufe der letzten Jahre wurden verschiedene öffentliche Beihilfen für die Gebäuderenovierung und die Installation von Anlagen für erneuerbare Energien eingeführt, die häufig die Beteiligung eines Unternehmers mit dieser Zertifizierung erforderten. Diese wurde somit zu einer Voraussetzung für den Zugang zu einem wesentlichen Teil des Gebäuderenovierungsmarktes in diesem Mitgliedstaat. Das Zertifizierungssystem enthält eine Reihe von Bedingungen, die über die in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie harmonisierten Bedingungen hinausgehen und beträchtliche Zugangsprobleme für nicht in diesem Mitgliedstaat niedergelassene Unternehmen verursachen.

Maßnahmen:

- Einberufung einer ersten Sitzung der hochrangigen Binnenmarkt-Sherpas (4. Quartal 2025)
- Ausrichtung einer jährlichen hochrangigen politischen Tagung der SMET (4. Quartal 2025)
- Vorschlag eines Rechtsakts zur Verhinderung von Hindernissen im Binnenmarkt (3. Quartal 2027, gegebenenfalls auf der Grundlage einer Bewertung der Funktionsweise bestehender Präventionsinstrumente)

3. Komplizierte Niederlassung und Geschäftstätigkeit

Die Gründung und der Betrieb von Unternehmen in der gesamten EU sind aufgrund der Fragmentierung der Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten nach wie vor komplex und kostspielig. Unternehmen, insbesondere Start-ups, weisen auf die Fragmentierung der Vorschriften in der EU hin und betonen, dass die Verfahren für die Gründung und Investition in Unternehmen nicht ausreichend digital, einfach und schnell sind und Unternehmen daran hindern, in der EU erfolgreich zu expandieren. Ein vielversprechender Weg, der sowohl im Letta-Bericht als auch im Draghi-Bericht nachdrücklich befürwortet wird, wäre die Einführung einer 28. Regelung²⁴, die darauf abgestimmt ist, dass Unternehmen im gesamten Binnenmarkt tätig sind: Dies würde für Ehrgeiz und Innovation sorgen. Die 28. Regelung auf europäischer Ebene würde ein einheitliches Regelwerk bieten, möglicherweise in progressiver und modularer Weise. Sie würde einen EU-Rechtsrahmen für Unternehmen umfassen, der auf standardmäßig digitalen Lösungen beruht, und Unternehmen dabei helfen, Hindernisse bei der Gründung und der Tätigkeit im gesamten Binnenmarkt zu überwinden. Zu diesem Zweck würden die geltenden Vorschriften vereinfacht und die Kosten des Scheiterns durch Änderung

²⁴ Ein Kompass für eine wettbewerbsfähige EU, COM(2025) 30 final.

bestimmter Aspekte in den einschlägigen Rechtsbereichen, etwa Insolvenz-, Arbeits- und Steuerrecht, verringert werden. Sie wird möglicherweise Unternehmen in die Lage versetzen, sich schneller in Europa niederzulassen, idealerweise innerhalb von 48 Stunden, im Einklang mit der Vision von Enrico Letta für einen „European Code of Business Law“.

Die Übertragung von Unternehmen an eine neue Generation von Unternehmern schafft Chancen und sichert Arbeitsplätze. Unternehmensübertragungen – Übergaben eines Unternehmens an einen neuen Eigentümer, oft mit neuem Management – können kompliziert sein und müssen den spezifischen Vorschriften der jeweiligen Mitgliedstaaten entsprechen. Das Volumen der Unternehmensübertragungen in Europa nimmt zu, doch die Rahmenbedingungen für Unternehmensübertragungen tragen den bestehenden Herausforderungen nicht ausreichend Rechnung²⁵.

Ein Unternehmen mit wachsender Geschäftstätigkeit beschließt, eine ständige Präsenz in drei anderen Mitgliedstaaten einzurichten, um lokale Kunden zu gewinnen. Zu diesem Zweck muss das Unternehmen zunächst das nationale Gesellschaftsrecht in jedem dieser Mitgliedstaaten bewerten und verstehen, für jedes Unternehmen eine unterschiedliche nationale Rechtsform annehmen und die Organisationsstruktur der einzelnen Unternehmen an die nationalen Anforderungen anpassen. Wenn die Sprachbarriere und die Unterschiede im Rechtssystem des Mitgliedstaats groß sind, muss das Unternehmen möglicherweise einen externen Berater oder einen Rechtsanwalt hinzuziehen, was insbesondere für ein KMU zu erheblichen Verzögerungen und Kosten und einem beträchtlichen Verwaltungsaufwand führt.

Maßnahmen:

- Festlegung gemeinsamer Vorschriften zur Erleichterung des digitalen Set-ups von Unternehmen und deren Tätigkeiten im gesamten Binnenmarkt (Legislativvorschlag zur „28. Regelung“ – 1. Quartal 2026)
- Überarbeitung der Empfehlung der Kommission zu Unternehmensübertragungen²⁶ (4. Quartal 2025)

4. Anerkennung beruflicher Qualifikationen

Der Binnenmarkt bietet einen einzigartigen Rahmen für die Mobilität von Menschen mit unterschiedlichen Kompetenzen und Qualifikationen. Je schneller berufliche Qualifikationen anerkannt werden, desto einfacher ist es für Bürgerinnen und Bürger, in anderen Mitgliedstaaten zu arbeiten, und für Dienstleistungserbringer, grenzüberschreitend tätig zu sein. Das EU-Recht sieht vor, dass die Mitgliedstaaten in einem anderen EU-Land erworbene Berufsqualifikationen, die für die dauerhafte Ausübung reglementierter Dienstleistungsberufe erforderlich sind, gegenseitig anerkennen. Um weltweit wettbewerbsfähig zu bleiben, muss die EU ihre Fähigkeit stärken, Talente anzuwerben und zu halten, die dazu beitragen können, den Fachkräftemangel auf dem Arbeitsmarkt zu beheben. Dennoch stoßen Drittstaatsangehörige nach wie vor auf erhebliche Hindernisse, wenn sie in den Berufen arbeiten wollen, für die sie qualifiziert sind.

²⁵ Assessment of framework conditions for business transfer in Member States, Das Netz der KMU-Beauftragten, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/60694>.

²⁶ 94/1069/EG: Empfehlung der Kommission vom 7. Dezember 1994 zur Übertragung von kleinen und mittleren Unternehmen.

Langwierige und komplexe Anerkennungsverfahren hindern EU-Bürgerinnen und -Bürger daran, ihren Beruf in anderen Mitgliedstaaten auszuüben. Dadurch kann es passieren, dass sie in weniger qualifizierte Funktionen abgedrängt werden und sich die Auswirkungen der derzeitigen demografischen Entwicklung auf den Arbeitsmarkt noch verschärfen. Digitale Prozesse haben das Potenzial, Anerkennungsverfahren zu beschleunigen, die allzu oft noch papiergestützt sind. Einem kürzlich veröffentlichten Bericht des Europäischen Rechnungshofs zufolge lassen nur zwei Mitgliedstaaten Verfahren, die vollständig elektronisch abgewickelt werden können, oder die Verwendung von E-Mails zu, ohne zusätzliche physische Dokumente anzufordern²⁷.

Automatische Anerkennungsverfahren ermöglichen eine schnellere und effizientere Anerkennung von Berufsqualifikationen, sind jedoch auf wenige Berufe, insbesondere im Gesundheitswesen, beschränkt. Die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Verfahren zur automatischen Anerkennung durch Instrumente wie die bestehenden gemeinsamen Ausbildungsrahmen kann die Anerkennung von Berufsqualifikationen beschleunigen und wirksamer machen. Die Union der Kompetenzen²⁸ kündigte eine Initiative für die Portabilität von Kompetenzen an, um Hindernisse für die Arbeitskräftemobilität auszuräumen.

Ein spezialisiertes Ingenieurunternehmen konnte einen hoch qualifizierten Techniker aus einem anderen Mitgliedstaat nicht einstellen, weil die Anerkennungsverfahren zu langwierig waren und beglaubigte Übersetzungen für eine Reihe von Dokumenten angefordert wurden, die die im Heimatland des Technikers erworbenen Qualifikationen belegen.

Maßnahmen:

- Prüfung der EU-Rechtsvorschriften zur Beseitigung von Hindernissen für die Arbeitskräftemobilität
- Beschleunigung und Effizienzsteigerung bei den Verfahren für die Anerkennung von Berufsqualifikationen durch den verstärkten Einsatz digitaler Instrumente (4. Quartal 2026)
- Erleichterung der Anerkennung von Berufsqualifikationen durch die Ausweitung automatischer Anerkennungssysteme, z. B. über gemeinsame Ausbildungsrahmen (4. Quartal 2026)
- Prüfung der EU-Rechtsvorschriften zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Anerkennung und Validierung der Qualifikationen und Kompetenzen von Drittstaatsangehörigen (4. Quartal 2026)

5. Lange Verzögerungen bei der Festlegung von Normen, wodurch Innovation und Wettbewerbsfähigkeit belastet werden

Normen²⁹ sind der Inbegriff von Innovation und stehen im Mittelpunkt eines resilienten, grünen und digitalen Binnenmarkts. Sie bieten Rechtssicherheit, erleichtern den Zugang zu neuen Technologien und stärken die globale Wettbewerbsfähigkeit von EU-Unternehmen. Unser Normungsrahmen tut sich jedoch schwer damit, den Erfordernissen des Marktes und der

²⁷ Europäischer Rechnungshof: *Anerkennung von Berufsqualifikationen in der EU*. Sonderbericht 10/2024.

²⁸ COM(2025) 90.

²⁹ D. h. harmonisierte Normen und andere europäische Normen zur Unterstützung des EU-Rechts.

Politik gerecht zu werden, insbesondere in Bezug auf Rechtzeitigkeit, Inklusivität und den Zugang zu Normen. Die Unternehmen leiden unter dem Fehlen oder der späten Verfügbarkeit harmonisierter Normen, was Kosten und Unsicherheit verursacht, ihre Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt und die Einführung neuer Technologien im Binnenmarkt verlangsamt. Die Kommission wird sich bemühen, den EU-Rahmen für harmonisierte Normen durch eine Überarbeitung der Normungsverordnung zukunftssicher zu machen. Dies wird die Geschwindigkeit und Flexibilität des Normungsprozesses erhöhen, einen von den Interessenträgern gesteuerten Prozess mit ausgewogener Beteiligung der Interessenträger sicherstellen, insbesondere für Start-ups, KMU, die Zivilgesellschaft und Hochschulen –, den Zugang zu Normen verbessern und die Rolle der EU als globaler Normengeber stärken. Es wird auch zum wirksamen Funktionieren des EU-Rechtsrahmens für Produktvorschriften beitragen, der das Herzstück des Binnenmarkts ist. Die enge Verknüpfung der Normung mit den Forschungs- und Innovationsbemühungen der Union, einschließlich der im Rahmen der Metrologie-Initiative festgelegten grundlegenden Maßeinheiten, dient dem freien Verkehr von Dienstleistungen und Produkten.

In der Zwischenzeit wird das zusammen mit dieser Strategie verabschiedete Omnibus-Paket der Kommission die Möglichkeit geben, in Fällen, in denen das derzeitige Normungssystem nicht ausreicht, gemeinsame Spezifikationen festzulegen, anhand derer Unternehmen die Einhaltung der rechtlichen Anforderungen nachweisen können.

Ein Unternehmen entwickelt modernste unbemannte Luftfahrzeugsysteme, die seit 2023 den gesetzlichen Anforderungen an Konstruktion, Produktion, Wartung und Betrieb genügen müssen. Die Kommission hat die europäischen Normungsorganisationen aufgefordert, harmonisierte Normen zu entwickeln, um das Unternehmen bei der Umsetzung dieser Anforderungen zu unterstützen. Bislang wurde jedoch nur eine einzige Norm fertiggestellt, während sieben weitere noch ausstehen. Da diese Normen nicht vorlagen, musste das Unternehmen eine kostspieligere Konformitätsbewertung durchführen, was zu Rechtsunsicherheit und Verwaltungsaufwand führte. Diese Kosten hätten ansonsten in Innovation investiert werden können.

Maßnahmen:

- Der Kommission die Möglichkeit einräumen, erforderlichenfalls gemeinsame Spezifikationen festzulegen (zusammen mit der Strategie verabschiedeter Omnibus-Vorschlag)
- Überprüfung der Normungsverordnung (Legislativvorschlag – 2. Quartal 2026)

6. Fragmentierte Vorschriften für Verpackung, Kennzeichnung und Abfälle

Produktkennzeichnungen bieten den Verbraucherinnen und Verbrauchern wichtige Informationen bezüglich Sicherheit, Nachhaltigkeit und Ernährung. Die divergierenden nationalen Kennzeichnungsvorschriften erschweren jedoch den Handel auf dem Binnenmarkt. Wegen der unterschiedlichen Anforderungen sind die Hersteller gezwungen, für verschiedene Märkte unterschiedliche Versionen eines Produkts zu entwickeln oder Produkte neu zu kennzeichnen oder sogar umzuverpacken, wenn sie sie grenzüberschreitend vertreiben. Die Vielzahl der Kennzeichnungsvorschriften erhöht auch die Komplexität der den Konsumenten zur Verfügung gestellten Informationen.

Bei den Kennzeichnungsvorschriften ist ein Gleichgewicht erforderlich zwischen der Notwendigkeit der klaren Verständlichkeit für Verbraucherinnen und Verbraucher und der Notwendigkeit, Markthindernisse und Belastungen für die Industrie zu verringern. Dieses Gleichgewicht soll durch verschiedene Initiativen erreicht werden. Die neue Verordnung über Verpackungen und Verpackungsabfälle sieht die Schaffung einer harmonisierten Kennzeichnung von Verpackungen für die verbraucherseitige Sortierung vor, die im Wege von Durchführungsrechtsakten festgelegt wird. Die Kommission wird die Textilkennzeichnungsverordnung überprüfen, um die geltenden Vorschriften klarer zu fassen, die Fragmentierung zu beseitigen und eine grüne Prämie durch vollständig harmonisierte und umfassende Kennzeichnungsinformationen auf einem physischen und digitalen Etikett zu ermöglichen. Längerfristig ist eine digitale Kennzeichnung, die sich auf einen Datenträger wie einen QR-Code stützt, die Lösung, um für Verbraucherinnen und Verbraucher den Zugang zu Etiketten zu vereinfachen und für Wirtschaftsbeteiligte die Einhaltung der Vorschriften zu erleichtern, wobei wesentliche Informationen wie Sicherheitshinweise weiterhin auf das Produkt aufgedruckt werden sollten. Digitale Etiketten werden Bestandteil des digitalen Produktpasses (DPP)³⁰ sein, der alle produktbezogenen Informationen liefern soll, wie dies beispielsweise bereits in der neuen Bauprodukteverordnung vorgesehen ist.

Wir müssen einen Binnenmarkt für Abfälle schaffen. Der Hauptzweck der Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung besteht darin, die Hersteller dazu zu verpflichten, die Kosten für die Entsorgung ihrer Produkte am Ende der Nutzungsdauer zu tragen und somit zum Recycling und zur Kreislaufwirtschaft beizutragen. Bestimmte Merkmale von Systemen der erweiterten Herstellerverantwortung sind jedoch zu einem der am häufigsten von grenzüberschreitend in der EU tätigen Unternehmen gemeldeten Hindernisse geworden. Zwar werden Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung häufig aus EU-Rechtsvorschriften abgeleitet, doch hat die mangelnde Einheitlichkeit der Grundsätze und Anforderungen zu sehr unterschiedlichen Systemen in den Mitgliedstaaten, zu sehr komplexen Rechtsvorschriften und zu einem hohen Verwaltungsaufwand für die Unternehmen geführt. Insbesondere für KMU stellen die nationalen Registrierungs- und Berichterstattungspflichten, beispielsweise die Verpflichtung, für jeden einzelnen Mitgliedstaat, in dem der Hersteller Produkte in Verkehr bringt, Bevollmächtigte zu benennen, ein echtes Hindernis für den Handel mit anderen EU-Ländern dar. Darüber hinaus hat die unzureichende Entwicklung EU-weiter Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft und den Status als Nebenprodukt, anhand derer festgelegt wird, wann Stoffe oder Gegenstände nicht mehr als Abfälle gelten, sondern als Produkte betrachtet werden können, zu einer Fragmentierung des Binnenmarkts für Abfälle, Sekundärmaterialien und Nebenprodukte geführt. Nationale oder regionale Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft wurden von den Mitgliedstaaten in unkoordinierter Weise erlassen und werden nicht ohne Weiteres untereinander anerkannt. Die grenzüberschreitende Verbringung von Abfallrohstoffen in Recyclinganlagen und von Sekundärrohstoffen innerhalb der EU muss weiter erleichtert und beschleunigt werden, indem diese Fragmentierung angegangen wird. Das

³⁰ Der DPP wurde erstmals im Rahmen der Ökodesign-Verordnung für nachhaltige Produkte eingeführt. Er dient als digitaler Informationsträger und wird mithilfe eines QR-Codes auf einem Produkt abgerufen, sodass keine umfangreiche papiergestützte Dokumentation mehr erforderlich ist. Die technische Umsetzung des DPP hat bereits begonnen, und 2026 dürfte er für die ersten Produktkategorien einsatzbereit sein. Weitere Informationen finden Sie im Kapitel zur Digitalisierung.

Fehlen einer harmonisierten EU-Definition für Nebenprodukte behindert darüber hinaus die Kreislauffähigkeit der Herstellungsverfahren.

Um Beleuchtungseinrichtungen in der gesamten EU verkaufen zu können, muss ein Unternehmen die Verpflichtungen der erweiterten Herstellerverantwortung in drei Kategorien gleichzeitig erfüllen: Verpackung, elektronische und elektrische Geräte und Batterien. Für den Vertrieb in drei großen Mitgliedstaaten muss das Unternehmen 16 verschiedene Registrierungen für die erweiterte Herstellerverantwortung erlangen und dafür mit zehn verschiedenen Behörden interagieren, langwierige separate Verfahren mit unterschiedlichen Anforderungen durchlaufen und überall separate Verwaltungs- und Registrierungsgebühren entrichten. Nach der Registrierung gelten für jedes System der erweiterten Herstellerverantwortung unterschiedliche Berichtspflichten und -fristen.

Maßnahmen:

- Harmonisierung der Kennzeichnungsvorschriften durch sektorspezifische Rechtsvorschriften und Erleichterung der Einführung digitaler Kennzeichnungslösungen über den digitalen Produktpass (DPP) (schrittweise Einführung des DPP, einschließlich einer möglichen Einbeziehung im Rahmen der Überprüfung des neuen Rechtsrahmens im 2. Quartal 2026)
- Streichung ungerechtfertigter Anforderungen bezüglich Bevollmächtigten seitens der Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung und Verringerung der Berichtspflichten, u. a. durch Beschränkung auf eine jährliche Meldung (Omnibus-Vorschlag, 4. Quartal 2025)
- Beseitigung der Fragmentierung, die durch heterogene nationale Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung geschaffen wird, durch weitere Harmonisierung, Vereinfachung und Digitalisierung, unter anderem durch eine digitale zentrale Anlaufstelle für Informationen, Registrierung und Berichterstattung (im Rahmen des Legislativvorschlags für einen Rechtsakt über die Kreislaufwirtschaft³¹ – 4. Quartal 2026)
- Reform der Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft und den Status als Nebenprodukt und Schaffung eines einheitlicheren, schlankeren Rahmens im Binnenmarkt für die Beurteilung, wann das Ende der Abfalleigenschaft bzw. der Status als Nebenprodukt erreicht sind; Erleichterung der Annahme EU-weiter Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft und Ermöglichung der Annahme dieser Kriterien für prioritäre Abfallrohstoffe; Erleichterung der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfallrohstoffen zu Recyclingzwecken (im Rahmen des Legislativvorschlags für einen Rechtsakt über die Kreislaufwirtschaft – 4. Quartal 2026)

7. Veraltete harmonisierte Produktvorschriften und mangelnde Produktkonformität

Der EU-Rechtsrahmen für Produktvorschriften ist ein großer Pluspunkt des Binnenmarktes, weil harmonisierte Vorschriften das Inverkehrbringen eines breiten Spektrums von Produkten bei gleichzeitigem Verbraucherschutz ermöglichen. Er beruht

³¹ Die Ausarbeitung des Rechtsaktes über die Kreislaufwirtschaft wird unterstützt durch die Gespräche im Rahmen des Dialogs für eine saubere Industrie zum Thema Kreislaufwirtschaft mit besonderem Schwerpunkt auf dem Binnenmarkt.

i) auf grundsatzbasierten, harmonisierten Produktvorschriften (dem sogenannten neuen Rechtsrahmen – New Legislative Framework, NLF)³², kombiniert mit ii) einem Normungssystem, das den Nachweis der Konformität erleichtert und Innovationen fördert, und iii) einem Marktüberwachungssystem, das die Einhaltung der Vorschriften und den Verbraucherschutz gewährleistet. Diese politischen Säulen schaffen gleiche Wettbewerbsbedingungen in einem robusten Wettbewerb, der den Weg für eine langfristige europäische Wettbewerbsfähigkeit bereitet. Außerdem wird die Struktur für politische Initiativen wie die Digitalisierung und den ökologischen Wandel festgelegt. Dieser Rahmen hat sich zwar als erfolgreich erwiesen, ist jedoch verbesserungswürdig³³. Erstens erfordert die Garantie einer koordinierten und wirksamen EU-weiten Reaktion auf Produkte, mit denen eine Gefahr verbunden ist, gestraffte Schutzklauselverfahren, die eine rasche Durchsetzung in der gesamten Union gewährleisten, sobald in einem Mitgliedstaat Gefahren festgestellt werden. Es müssen klare und präzise Anforderungen und rechtzeitige Verfahren für notifizierte Konformitätsbewertungsstellen eingeführt werden, damit diese besser gegen unangemessene Praktiken vorgehen können. Zweitens sind im NLF die Verantwortlichkeiten der Wirtschaftsbeteiligten, die in die Kreislauffähigkeit der Produkte involviert sind, derzeit nicht festgelegt. Eine entsprechende Klarstellung würde die Einhaltung der Vorschriften erleichtern und den Lebenszyklus der Produkte verlängern. Schließlich müssen digitale Lösungen in vollem Umfang in die EU-Produktvorschriften einbezogen werden. Dass aktuell noch eine traditionelle papiergestützte Dokumentation verlangt wird, ist überholt. In Zukunft wird der digitale Produktpass (DPP) den Zugang zu allen wesentlichen Dokumenten, die nach den EU-Produktvorschriften erforderlich sind, ermöglichen.

Der Produktrahmen erleichtert zwar den nahtlosen Verkehr von Produkten im Binnenmarkt, muss jedoch vor Missbrauch geschützt werden. Allein das Volumen der Produkte, die von außen auf den europäischen Markt gelangen, macht es unmöglich, die vollständige Einhaltung der Vorschriften durch Zoll- und Marktüberwachungskontrollen zu gewährleisten. Die Zollbehörden – die erste Verteidigungslinie an der Grenze – sind überfordert, insbesondere durch Einfuhren des elektronischen Handels, die 97 % aller Zolldmeldungen ausmachen³⁴. Auch das Marktüberwachungssystem³⁵, das die zweite Verteidigungslinie bildet und ebenfalls in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, steht unter

³² Der NLF stützt sich auf zwei wichtige Rechtsakte aus dem Jahr 2008: Beschluss Nr. 768/2008/EG, in dem ein Muster für EU-Produktvorschriften dargelegt wird, und Verordnung (EG) Nr. 765/2008, ergänzt und teilweise ersetzt durch die Marktüberwachungsverordnung von 2019. Mit der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 wird ein Regelwerk für die Akkreditierung und die CE-Kennzeichnung festgelegt. Die 29 Rechtsvorschriften, die sich an diesem Modell orientieren, regulieren verschiedene Produktkategorien wie Spielzeug, Sprengstoffe, Medizinprodukte, Messgeräte, Düngemittel, Schiffsausrüstung, Drohnen und Batterien. Der NLF ist die Grundlage für etwa 80 % der Industrieproduktion und 74 % des verarbeitenden Gewerbes innerhalb der EU.

³³ Evaluierung des neuen Rechtsrahmens, SWD(2022) 364.

³⁴ Mitteilung der Kommission „Ein umfassendes EU-Instrumentarium für einen sicheren und nachhaltigen elektronischen Geschäftsverkehr“, COM(2025) 37.

³⁵ Das System unterliegt der Verordnung (EU) 2019/1020 (Marktüberwachungsverordnung). Die Marktüberwachungsbehörden sind in Zusammenarbeit mit den Zollbehörden für die Kontrolle der Produkte und die Durchsetzung der Konformitätsanforderungen in allen EU-Mitgliedstaaten zuständig. Die Behörden arbeiten über SafetyGate (für gefährliche Non-Food-Erzeugnisse) und das ICSMS (für die Marktüberwachung von Non-Food-Erzeugnissen) zusammen, um gefährliche Produkte zu erkennen und zu entfernen.

enormem Druck³⁶. Die explodierende Menge an aus Drittländern eingeführten Produkten, die unsicher, gefälscht oder nicht konform sind, kann zu schwerwiegenden Sicherheits- und Gesundheitsrisiken für Verbraucherinnen und Verbraucher führen, negative Auswirkungen auf die Umwelt haben und rechtmäßig handelnde Unternehmen benachteiligen. Die Verbraucherinnen und Verbraucher wiederum bezeichnen unzuverlässige Online-Verkäufer als eines der größten Probleme, mit denen sie im Internet konfrontiert sind. Studien haben gezeigt, dass in manchen Sektoren bis zu 100 %³⁷ der Produkte auf bestimmten Plattformen des elektronischen Handels nicht konform sind. Das derzeitige Marktüberwachungssystem verfügt weder über die erforderlichen Ressourcen noch über das nötige Fachwissen und ist strukturell zu stark fragmentiert, um diese Herausforderungen wirksam bewältigen zu können.

Die Fähigkeit, Ressourcen zu bündeln, nachrichtendienstliche Erkenntnisse auszutauschen und Prioritäten zu setzen, ist für die Bekämpfung der schädlichsten Produkte von entscheidender Bedeutung. Mit der anstehenden Zollreform sollen diese Herausforderungen angegangen werden, in erster Linie durch eine neue Zollbehörde, eine EU-Zolldatenplattform und angepasste Vorschriften für eingeführte Pakete des elektronischen Handels, um gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten, insbesondere durch die Abschaffung der Zollbefreiung von Einfuhren mit einem Wert von weniger als 150 Euro. Darüber hinaus wird über eine mögliche Zollbearbeitungsgebühr diskutiert, mit der die enorm gestiegenen Kosten für die Überwachung der Einhaltung der EU-Vorschriften bei Sendungen mit geringem Wert eingedämmt werden sollen. Ebenso bedarf es einer Steuerung der Marktüberwachung auf EU-Ebene, um für eine systematische Koordinierung und Orientierung zu sorgen und die Kapazitäten und das Fachwissen aller Marktüberwachungsbehörden in der gesamten EU auszubauen und zu bündeln. Insbesondere sollten wir eine Marktüberwachung auf EU-Ebene in strategischen Schwerpunktbereichen in Betracht ziehen, nämlich in Bezug auf Einfuhren des elektronischen Handels aus Drittländern, in denen die von einzelnen Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen möglicherweise nicht ausreichen.

Eine Kontrolle, die von einer Verbraucherorganisation auf einer bekannten großen Plattform des elektronischen Handels vorgenommen wurde, ergab bezüglich fast aller aufgelisteter Produkte, die in Kategorien wie Helme, Kosmetika, Spielzeug und Werbeartikel, Kerzen und Schwämme, elektrische Produkte und deren Zubehör getestet wurden, dass diese gefährlich waren, nicht die erforderlichen Informationen wie Sicherheitsanweisungen oder Zutatenlisten bereitstellten und/oder falsche Angaben enthielten.

Maßnahmen:

- Ergreifung wirksamer Maßnahmen zur Verbesserung der Produktkonformität durch Nutzung von Synergien mit den Kapazitäten der EU und der nationalen Zoll- und Marktüberwachungsbehörden sowie durch die potenzielle Einrichtung einer EU-Marktüberwachungsbehörde (ab dem 3. Quartal 2025)
- Modernisierung des Rechtsrahmens für Produktvorschriften, um die Digitalisierung zu nutzen, die Kreislaufwirtschaft zu fördern und die Schutzvorkehrungen zu stärken

³⁶ Den Marktüberwachungsdaten der EU zufolge wurden 2024 insgesamt 4,6 Mrd. Sendungen mit geringem Wert (bis 150 EUR) in die EU eingeführt. Im Vergleich zu 2023 (2,4 Milliarden) hat sich die Zahl nahezu verdoppelt und im Vergleich zu 2022 (1,4 Milliarden) mehr als verdreifacht.

³⁷ [BEUC.Under the Microscope:Tests of Temu Products by Consumer Groups, 2025.](#)

8. Restriktive und divergierende nationale Vorschriften für Dienstleistungen

Hohe regulatorische und administrative Beschränkungen zementieren seit Langem bestehende Marktstrukturen und behindern Innovation, Expansion und Geschäftsmöglichkeiten. Die Dienstleistungsrichtlinie hat zum Abbau von Hindernissen beigetragen³⁸, doch die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten beschränken weiterhin den Zugang zu rund 5 700 Dienstleistungsberufen, die etwa 22 % der Arbeitskräfte in der EU abdecken³⁹. Die Reglementierung der Ausübung eines Dienstleistungsberufs kann gerechtfertigt sein, um legitimen Zielen von allgemeinem Interesse wie der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit Rechnung zu tragen. Die hohe Zahl und die Art der regulierten Dienstleistungen sowie die Tatsache, dass einige Dienstleistungsberufe nur in einem oder einigen wenigen Mitgliedstaaten reglementiert sind, bestätigen jedoch, dass die Mitgliedstaaten eindeutig das Potenzial haben, den Regulierungsaufwand zu verringern, um den grenzüberschreitenden Handel und grenzüberschreitende Investitionen zu erleichtern. Durch eine Reduzierung der Hindernisse für den Dienstleistungshandel um 10 % könnte die Bruttowertschöpfung in der EU um 0,5 % erhöht⁴⁰ und ADI-Greenfield-Projekte um 4 bis 21 % gesteigert werden⁴¹.

Unterschiede bei den nationalen Zulassungs- und Zertifizierungsanforderungen erschweren die Erbringung von Dienstleistungen in anderen Mitgliedstaaten. Die nationalen Zulassungsbedingungen und Zertifizierungsanforderungen sind sehr unterschiedlich, selbst wenn sie auf dem Unionsrecht basieren, was die gegenseitige Anerkennung von Zulassungen oder Zertifizierungen in der Praxis erschwert. Eine Angleichung der zugrunde liegenden Bedingungen für Anforderungen, die auf dem Unionsrecht basieren, würde die regulatorische Fragmentierung verringern und es Dienstleistungsanbietern, die in einem bestimmten Mitgliedstaat zugelassen sind, erleichtern, ihre Dienste auch in anderen Mitgliedstaaten anzubieten, ohne dass in diesen Mitgliedstaaten erneut eine Zulassung oder Zertifizierung eingeholt werden muss.

Die Verpflichtungen für Unternehmen und Unternehmer, sich in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem eigenen niederzulassen, sind mit Bürokratie und hohen Kosten verbunden. Die Mitgliedstaaten sollten EU-Dienstleister nicht dazu verpflichten, sich in ihrem Hoheitsgebiet niederzulassen, um eventuell vorübergehend grenzüberschreitend Dienstleistungen zu erbringen. Mitunter beschränken die Mitgliedstaaten jedoch diese Möglichkeit, indem sie Dienstleistungsanbieter in der Praxis so behandeln, als wären sie in ihrem Hoheitsgebiet niedergelassen. Unternehmen benötigen Rechtssicherheit, wenn es um ihren Anspruch geht, vorübergehend grenzüberschreitende Dienstleistungen zu erbringen, ohne sich in anderen Mitgliedstaaten niederlassen zu müssen.

³⁸ Europäische Kommission (2021), [Mapping and assessment of legal and administrative barriers in the services sector](#).

³⁹ Europäische Kommission: [Datenbank der reglementierten Berufe](#).

⁴⁰ IFO-Institut: Building a Stronger Single Market: Potential for Deeper Integration of the Services Sector within the EU, EconPol Policy Report 52/2024.

⁴¹ Jungmittag, A., und Marschinski, R. (2023): „Service trade restrictiveness and foreign direct investment – Evidence from greenfield FDI in business services“, The World Economy, 46(6), S. 1711-1758.

Ein Mitgliedstaat verweigert die vorübergehende Erbringung von Dienstleistungen durch einen in einem Nachbarland niedergelassenen Tierarzt, was bedeutet, dass dieser Tierarzt Tiere in den landwirtschaftlichen Betrieben in der Nähe seiner Praxis nicht behandeln darf, nur weil sich diese Betriebe jenseits der Grenze befinden.

Maßnahmen:

- Einleitung einer Initiative zur Erleichterung der Erbringung von Dienstleistungen durch Anbieter, die in einem Mitgliedstaat auf der Grundlage des EU-Rechts zugelassen oder zertifiziert sind, in allen Mitgliedstaaten, möglicherweise einschließlich der Harmonisierung der betreffenden Zulassungs- und Zertifizierungssysteme (2. Quartal 2026)
- Ausarbeitung rechtlicher Leitlinien und Empfehlungen für die Mitgliedstaaten, um Klarheit in Bezug auf das Recht zur vorübergehenden grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen zu schaffen (2. Quartal 2026)

9. Aufwendige Verfahren für die vorübergehende Entsendung von Arbeitskräften

Die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen bringt häufig die Mobilität von Unternehmen und ihren Beschäftigten mit sich. Die vorübergehende Entsendung von Arbeitskräften ist integraler Bestandteil des freien Dienstleistungsverkehrs im Binnenmarkt. 2023 stieg die Zahl der Grenzgänger und der Entsendungen auf 1,8 Millionen bzw. 5,5 Millionen. Die EU-Rechtsvorschriften sollen die Rechte entsandter Arbeitskräfte schützen und gleichzeitig den freien Dienstleistungsverkehr erleichtern und einen fairen Wettbewerb fördern. Der Schutz entsandter Arbeitskräfte in Risikosektoren, z. B. im Baugewerbe oder im Agrarsektor, ist unabdingbar. Um den Schutz entsandter Arbeitnehmer zu unterstützen, dürfen die Mitgliedstaaten nach dem EU-Recht administrative Verpflichtungen wie z. B. Meldepflichten für entsandte Arbeitskräfte anordnen, sofern dies gerechtfertigt und verhältnismäßig ist. Allerdings sind nicht alle entsandten Arbeitskräfte (z. B. Fachkräfte wie Ingenieure und Techniker, die Maschinen installieren und warten, oder Führungskräfte) denselben Risiken ausgesetzt.

Die Unterschiede bei den nationalen Meldepflichten, sowohl bezüglich der Art (papiergestützt oder digital) als auch bezüglich des Inhalts (Art und Anzahl der Datenpunkte), haben sowohl für die Unternehmen als auch für die entsandten Arbeitskräfte mehr Komplexität geschaffen und den Binnenmarkt fragmentiert. Die Interessenträger weisen regelmäßig darauf hin, dass die Komplexität der Entsendevorschriften die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen behindert⁴². Die Verwaltungskosten, die durch die Komplexität der Bestimmungen für Entsendungen (ausgenommen im Straßenverkehrssektor) entstehen, werden auf 477-635 Mio. EUR pro Jahr geschätzt⁴³. Um den Verwaltungsaufwand für Dienstleistungserbringer zu reduzieren, hat die Kommission im November 2024 einen Vorschlag für eine Verordnung über eine mit dem Binnenmarktinformationssystem verbundene öffentliche Schnittstelle für die Erklärung über die Entsendung von Arbeitnehmern angenommen. Die öffentliche Schnittstelle würde auch die wirksame Überwachung der Einhaltung der EU-Rechtsvorschriften zur Gewährleistung des

⁴² [Single Market Strategy – Synopsis Report on Consultation Activities](#).

⁴³ SWD(2024) 258.

Schutzes der Rechte entsandter Arbeitskräfte erleichtern und die Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten unterstützen. Das Europäische Parlament und der Rat werden aufgefordert, die Verhandlungen über den Vorschlag der Kommission abzuschließen, der einen Schritt hin zu weniger und stärker harmonisierten Verwaltungsanforderungen für Entsendungen darstellen würde. Diese Vereinfachungsinitiative geht einher mit Bemühungen um eine bessere Durchsetzung der Rechtsvorschriften.

Die Europäische Arbeitsbehörde unterstützt die Mitgliedstaaten und die Sozialpartner bei der Anwendung der Entsendevorschriften, indem sie konzertierte und gemeinsame Inspektionen koordiniert und unterstützt, Informationen und beschäftigungspolitische Unterstützung für Arbeitnehmer und Unternehmen bereitstellt, bei der Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit hilft, bei grenzüberschreitenden Streitigkeiten vermittelt und Lösungen erleichtert. Aus der derzeit laufenden Bewertung der Europäischen Arbeitsbehörde (ELA – European Labour Authority) geht hervor, dass die Leistung der Behörde verbesserungsfähig ist, wobei allerdings auch gewisse Einschränkungen in ihrem Mandat festgestellt wurden, durch die ihr Potenzial möglicherweise beeinträchtigt wird. Durch gezielte Änderungen könnte die ELA, einschließlich ihrer Effizienz und Wirksamkeit, gestärkt werden, beispielsweise durch gestärkte Zuständigkeiten im Bereich der Datenverarbeitung und eine verbesserte Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern, darunter auch die Bereitstellung von Informationen und die Rolle der ELA gegenüber in der EU ansässigen Drittstaatsangehörigen.

Darüber hinaus hat die Taskforce zur Durchsetzung des Binnenmarkts (SMET) intelligente Entsendungsvorschriften einiger Mitgliedstaaten ermittelt, in denen die Entsenderklärungen und andere Verwaltungsanforderungen auf Risikobranchen fokussiert und sehr kurzfristige Entsendungen von diesen Anforderungen ausgenommen sind⁴⁴.

Arbeitnehmer, die vorübergehend in einen anderen Mitgliedstaat entsandt werden, sind in ihrem Beschäftigungsland sozialversichert. Entsandte Arbeitnehmer müssen nachweisen, dass sie Beiträge zum Sozialversicherungssystem ihres Heimatlandes leisten (portables Dokument A1, oft auch „A1-Bescheinigung“ oder „A1-Formular“). Die Verfahren zum Nachweis und zur Überprüfung von Sozialversicherungsansprüchen können zeitaufwändig und administrativ komplex sein, da sie die physische Anwesenheit der Betroffenen und physische Dokumente erfordern. Die derzeit zwischen den beiden gesetzgebenden Organen in Verhandlung befindliche Überarbeitung der Verordnungen zur Koordinierung der Sozialversicherungssysteme sollte zu einer Vereinfachung der Verfahren führen, und den beiden gesetzgebenden Organen wird nahegelegt, die seit langem andauernden Verhandlungen zum Abschluss zu bringen. Der Austausch zwischen den Sozialversicherungsträgern ist bereits durch das System zum Elektronischen Austausch von Informationen der sozialen Sicherheit (EESSI – Electronic Exchange of Social Security Information) erleichtert worden. Der Europäische Sozialversicherungsausweis (ESSPASS – European Social Security Pass), der auf der kürzlich im Rahmen des einheitlichen digitalen Zugangsportals erfolgten Digitalisierung des Antragsverfahrens für das portable Dokument A1 aufbaut, könnte eine weitere Vereinfachung bringen, indem er die digitale Überprüfung von

⁴⁴ Weitere Einzelheiten sind dem [SMET-Bericht 2023-2024](#) zu entnehmen.

Sozialversicherungsbescheinigungen, einschließlich des portablen Dokuments A1, ermöglicht und damit auch das Risiko von Fehlern und Betrug verringert.

Ein mittelständisches Maschinenbauunternehmen, das im Bereich Automatisierungstechnik tätig ist, installiert, wartet und repariert seine Maschinen in der gesamten EU und muss dabei jährlich 3 500 Entsendemeldungen erstellen. Die entsandten Arbeitnehmer sind hochqualifizierte und gut bezahlte Ingenieure und Techniker, die jeweils nur für einige Tage entsandt werden. Die – insbesondere angesichts der Vielzahl nationaler Meldungsanforderungen und -abläufe – aufwändigen Verfahren behindern die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen und verursachen einen erheblichen Verwaltungsaufwand.

Maßnahmen:

- Weitere Unterstützung der beiden gesetzgebenden Organe beim Abschluss der Verhandlungen über
 - die Überarbeitung der Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 und (EG) Nr. 987/2009 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit;
 - den Vorschlag für eine öffentliche Schnittstelle für die Erklärung über die Entsendung von Arbeitnehmern (COM 2024/531).
- Ein Paket für faire Arbeitskräftemobilität (2026) auf den Weg bringen, das unter anderem Folgendes umfasst:
 - Im Anschluss an die laufenden Pilotmaßnahmen Vorschlag für einen Europäischen Sozialversicherungsausweis (ESSPASS)
 - Vorschlag zur Stärkung der Europäischen Arbeitsbehörde (ELA) einschließlich der Überarbeitung ihres Mandats
 - Prüfung von Maßnahmen zur Erleichterung der vorübergehenden grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen bei gleichzeitiger Wahrung der Arbeitnehmerrechte

10. Regionale Angebotsbeschränkungen

Regionale Angebotsbeschränkungen im Einzel- und Großhandel fragmentieren den Binnenmarkt, schränken die Wahlmöglichkeiten der Verbraucherinnen und Verbraucher ein und tragen zu erheblichen Preisunterschieden in der EU bei, insbesondere bei Gütern des täglichen Bedarfs. Regionale Angebotsbeschränkungen gehen von bestimmten großen Markenherstellern aus, die es den Einzelhändlern erschweren oder verhindern wollen, dass sie Produkte in einem Mitgliedstaat kaufen und in einem anderen weiterverkaufen. Dies beeinträchtigt den grenzüberschreitenden Handel und läuft dem Versprechen des Binnenmarktes zuwider, den Verbraucherinnen und Verbrauchern mehr Auswahl und preislichen Wettbewerb zu bieten⁴⁵. Auch wenn das Wettbewerbsrecht ein wirksames Instrument zur Ahndung solcher Praktiken ist, wenn sie das Ergebnis von

⁴⁵ Einer 2020 für die Europäische Kommission durchgeführten unabhängigen Studie zufolge könnten die Verbraucherinnen und Verbraucher, wenn es keine regionalen Angebotsbeschränkungen gäbe, beim Kauf bestimmter Produkte bis zu 14,1 Mrd. EUR pro Jahr sparen, wobei dieser Wert mit einer gewissen Unsicherheit behaftet ist. Die Weitergabe dieser möglichen Gewinne an die Verbraucherinnen und Verbraucher wird unter anderem vom Grad des Wettbewerbs auf den Einzelhandelsmärkten abhängen.

Vereinbarungen oder einseitigen Verhaltensweisen marktbeherrschender Wirtschaftsteilnehmer sind⁴⁶, fallen viele von ihnen nicht in den Anwendungsbereich des Wettbewerbsrechts, insbesondere wenn sie auf einseitige Praktiken großer Hersteller zurückzuführen sind, die keine beherrschende Stellung im Sinne des Wettbewerbsrechts innehaben. Die Kommission wird die erforderlichen Maßnahmen abwägen, um solchen Angebotsbeschränkungen seitens bedeutender Marktteilnehmer entgegenzuwirken, wenn diese zu ungerechtfertigten Preisunterschieden führen, die nicht durch objektive Faktoren wie regulatorische Unterschiede oder Kostenunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten erklärt werden können. Weitere in dieser Strategie enthaltene Maßnahmen, beispielsweise im Bereich der Etikettierung, werden ebenfalls zur Beseitigung von regionalen Angebotsbeschränkungen beitragen, da diese Praktiken möglicherweise durch fragmentierte nationale Vorschriften begünstigt werden.

Ein großer Hersteller von Markenlebensmitteln verkauft dasselbe Produkt in mehreren Ländern, in einigen Ländern ist das Produkt jedoch viel billiger als in anderen, und dieser Unterschied lässt sich nicht durch Besteuerung oder Arbeitskosten erklären. Eine Supermarktkette, die auch in diesen Ländern tätig ist, möchte das Produkt in dem Land kaufen, in dem es billiger ist, und es auch in anderen Ländern zu einem niedrigeren Preis verkaufen. Der Hersteller stellt dann die Lieferung des Produkts an den Supermarkt in dem Land mit dem niedrigeren Preis ein, um zu verhindern, dass dieser das Produkt in anderen Ländern billig verkauft, und um so den künstlichen Preisunterschied zwischen den Ländern aufrechtzuerhalten.

Maßnahme:

- Entwicklung von Instrumenten zur Bekämpfung ungerechtfertigter regionaler Angebotsbeschränkungen, um Situationen abzudecken, die nicht unter das Wettbewerbsrecht fallen, wie beispielsweise einseitige Praktiken großer Hersteller (Vorschlag – 4. Quartal 2026)

Kapitel 2. Ankurbelung der europäischen Dienstleistungsmärkte

Die Wirtschaft der EU ist eine Dienstleistungswirtschaft, doch der Binnenmarkt für Dienstleistungen ist nach wie vor stark unterentwickelt. Dienstleistungen machen rund 75 % des BIP der EU aus, und die meisten Arbeitsplätze in der EU entstehen im Dienstleistungssektor⁴⁷. 40 % der Wertschöpfung von EU-Produkten entfallen auf Dienstleistungen. Mit einem Anteil von 7,6 % am BIP der EU ist der Handel mit Dienstleistungen innerhalb der EU jedoch nicht höher als der Handel mit Dienstleistungen mit Drittländern, was bestätigt, dass der Binnenmarkt für Dienstleistungen weit hinter seinem

⁴⁶ Am 23. Mai 2024 verhängte die Kommission gegen Mondelez eine Geldbuße in Höhe von 337,5 Mio. EUR wegen Behinderung des grenzüberschreitenden Handels mit Schokolade, Keksen und Kaffeeerzeugnissen. Bereits 2019 hatte die Kommission gegen AB InBev eine Geldbuße in Höhe von 200 Mio. EUR wegen Beschränkung des grenzüberschreitenden Verkaufs von Bier verhängt.

⁴⁷ [Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen und BIP – Statistiken und Erläuterungen](#). Quelle: Eurostat.

Potenzial zurückbleibt⁴⁸. Trotz Fortschritten sind etwa 60 % der Hindernisse bei Dienstleistungen dieselben wie vor 20 Jahren⁴⁹. Daher ist ein neuer Ansatz erforderlich.

Angesichts der großen Vielfalt der Dienstleistungen in der gesamten Wirtschaft ist die Wirksamkeit eines pauschalen horizontalen Politikansatzes begrenzt, während die wirtschaftlichen Argumente für integrierte Dienstleistungsmärkte in einigen Dienstleistungssektoren besonders überzeugend sind. Unternehmensdienstleistungen machen 7 % des BIP der EU aus und weisen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat deutliche Ähnlichkeiten auf, sind jedoch weiterhin sehr unterschiedlich reguliert. Einzelhandelsdienstleistungen machen 12 % des BIP der EU aus, während die Märkte weiterhin national geprägt und durch eine geringe Produktivität gekennzeichnet sind. Das Baugewerbe macht 11 % des BIP der EU aus, aber nur 1 % der Bauleistungen werden grenzüberschreitend erbracht, da die Baubranche weiterhin innerhalb nationaler Grenzen funktioniert. Effiziente postalische Dienstleistungen sind das Herzstück des Binnenmarkts und ermöglichen grenzüberschreitende Wirtschaftstätigkeiten. Andere Dienstleistungen sind jedoch häufig lokaler Natur und werden seltener grenzüberschreitend gehandelt.

Durch einen neuen sektorbezogenen politischen Ansatz können dem Binnenmarkt für Dienstleistungen neue Impulse verliehen werden. Der bestehende horizontale Politikansatz im Bereich Dienstleistungen sollte durch sektorspezifische Initiativen ergänzt werden, wobei der Schwerpunkt auf Dienstleistungssektoren und Initiativen liegen sollte, die für den grünen und den digitalen Wandel am relevantesten sind, den höchsten wirtschaftlichen Mehrwert bringen könnten und divergierende nationale Vorschriften ersetzen, die zu einer rechtlichen Fragmentierung führen.

Die Sicherstellung einer nahtlosen und effizienten grenzüberschreitenden Erbringung von industriebezogenen Dienstleistungen wie Installations-, Wartungs- und Reparaturdienstleistungen ist für das verarbeitende Gewerbe in Europa von entscheidender Bedeutung. Da sich das verarbeitende Gewerbe zunehmend in Richtung Servitisierung – also Integration von Produkt- und Dienstleistungslösungen – wandelt, haben Interessenträger Bedenken geäußert, dass regulatorische Hindernisse wie aufwändige Anforderungen bei der Entsendung von Arbeitnehmern, Vorabkontrollen, Vorab-Dienstleistungserklärungen und unterschiedliche Arbeitsschutzstandards die reibungslose grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen wie Installation, Wartung und Reparatur behindern und sich negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie auswirken könnten.

Unternehmensdienstleistungen gehören in einigen, aber nicht in allen Mitgliedstaaten zu den am stärksten regulierten Dienstleistungen. Zu den 5 700 reglementierten Berufen gehören zahlreiche Unternehmensdienstleistungen, wie Rechts-, Rechnungslegungs- und Steuerberatungsdienste, die gesamtwirtschaftliche Auswirkungen haben. Eine Verringerung

⁴⁸ Europäische Kommission, Jahresbericht 2025 über den Binnenmarkt und die Wettbewerbsfähigkeit, COM(2025)26.

⁴⁹ Binnenmarkt-Wirtschaftspapier der Europäischen Kommission: 30 years of Single Market – Taking stock and perspective ahead, Dezember 2022.

der Hindernisse für Dienstleistungen um 10 % würde die Bruttowertschöpfung der EU im Bereich der Unternehmensdienstleistungen um 0,8 % steigen lassen⁵⁰.

Restriktive und komplexe Vorschriften für Bauleistungen behindern das Angebot an bezahlbarem und energieeffizientem Wohnraum und die Entwicklung der Infrastruktur.

Die Interessenträger äußerten Bedenken hinsichtlich der Beschränkungen der beruflichen Mobilität aufgrund der hohen Zahl reglementierter Berufe in diesem Sektor und der komplexen gegenseitigen Anerkennung von Berufsqualifikationen, unzureichender gegenseitiger Anerkennung nationaler Zertifikate und des Nachweises der Kompetenz in Bereichen wie Gesundheit und Sicherheit, Energieeffizienz und Umwelt. Die begrenzte Verfügbarkeit von Haftpflichtversicherungen in grenzüberschreitenden Konstellationen erschwert die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen zusätzlich und ist ein Problem, das marktbasierte Lösungen erfordert. Eine Verringerung der Hindernisse im Bereich Bauleistungen um 10 % würde die Bruttowertschöpfung in der EU um 0,5 % steigen lassen⁵¹. Darüber hinaus unterliegen Raumplanungs-, Bau- und Renovierungsprojekte häufig komplexen, langsamen und fragmentierten Genehmigungsverfahren, die innerhalb der EU sehr unterschiedlich sind. Dies hemmt das Potenzial eines funktionierenden Binnenmarktes, durch den schnell und in großem Umfang bezahlbarer Wohnraum geschaffen werden könnte.

Die Wettbewerbsfähigkeit des Einzelhandels wird durch zahlreiche Beschränkungen hinsichtlich der Eröffnung und des Betriebs von Ladengeschäften beeinträchtigt.

Viele dieser Einschränkungen können durch legitime Gemeinwohlziele wie Stadt- und Raumplanung und die Erhaltung der Vitalität von Stadtzentren gerechtfertigt sein. Sie müssen jedoch verhältnismäßig sein, da einige von ihnen Marktzutrittsschranken schaffen und sich negativ auf Wettbewerb, Produktivität und Innovation auswirken können. Eine Verringerung der Hindernisse im Bereich Einzelhandelsdienstleistungen um 10 % würde die Bruttowertschöpfung in der EU um 0,6 % steigen lassen⁵².

Die Nachfrage nach Postdienstleistungen ist in der EU seit Jahren rückläufig, während der Markt für Paketzustellungen aufgrund des starken E-Commerce weiter wächst.

Der Rückgang des Postvolumens hat zu einem starken Anstieg der Briefzustellungskosten und zu Fragen hinsichtlich der Häufigkeit der Zustellung geführt. Da die Digitalisierung der Gesellschaft und das Wachstum des E-Commerce den Prognosen zufolge weiter voranschreiten werden, muss ein sorgfältiges Augenmerk auf die Post- und Paketzustelldienste gelegt werden, um gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Marktteilnehmer sicherzustellen, die Preistransparenz zu erhöhen und die Verbraucherrechte zu stärken. Eine Reform des EU-Rechtsrahmens für den Postsektor wird sich auf die Zustellung als Dienstleistung konzentrieren und sicherstellen, dass die Bürgerinnen und Bürger und die Unternehmen in der gesamten EU Lieferungen zu erschwinglichen Preisen erhalten können, während gleichzeitig ein fairer Wettbewerb auf den Zustellmärkten gefördert und der Verbraucherschutz verbessert wird.

Mehr als dreißig Jahre nach seiner Einführung ist der Binnenmarkt in den Bereichen Telekommunikation, Energie, Verkehr und Finanzdienstleistungen noch nicht vollendet, und es sind mutige und dringende Maßnahmen erforderlich, um dies zu erreichen. Es

IFO-Institut: Aufbau eines stärkeren Binnenmarkts: Potenzial für eine vertiefte Integration des Dienstleistungssektors innerhalb der EU; EconPol Policy Report 52/2024.

⁵¹ Ebenda.

⁵² Ebenda.

sind bereits sektorspezifische politische Maßnahmen und Strategien für eine Reihe von Branchen des Dienstleistungssektors entwickelt worden, wobei dieser Prozess noch im Gange ist.

Die jüngste Strategie der Kommission für eine Spar- und Investitionsunion zielt darauf ab, dass das Finanzsystem der EU Spargelder auf bessere Weise in produktive Investitionen leitet, dass für die Sparerinnen und Sparer in der EU bessere Möglichkeiten eröffnet werden und dass die Unternehmen in der EU besseren Zugang zu Kapital erhalten⁵³. In diesem Zusammenhang hat die Kommission einen neuen Kanal eingerichtet, um Informationen über neue oder bestehende Hindernisse für die Finanzmarktintegration und den freien Kapitalverkehr zu sammeln⁵⁴, und eine Konsultation der Interessenträger eingeleitet, um Rückmeldungen zu Hindernissen für die Finanzmarktintegration einzuholen⁵⁵. Allerdings führen auch Unterschiede in den nationalen Rechtsvorschriften, einschließlich des Wertpapier-, Gesellschafts-, Steuer- und Insolvenzrechts, sowie bei der Wirksamkeit von Verwaltungs- und Gerichtsverfahren zu Verwaltungsaufwand und Hindernissen für grenzüberschreitende Investitionen. Die Verwirklichung eines effizienten Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen würde auch Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Beseitigung dieser Hindernisse erfordern.

Energiebezogene Dienstleistungen unterstützen die effiziente Erzeugung, Verteilung und Nutzung von Energie in der EU und die Umstellung auf saubere Energien. Sie unterstützen und benötigen eine moderne Infrastruktur aus Netzen, Speichern, digitalen Wechselrichtern und Zählern, die für eine echte Energieunion erforderlich sind. Wie im Aktionsplan für erschwingliche Energie⁵⁶ angekündigt, wird das anstehende europäische Netzpaket den Ausbau und die Modernisierung der Netze und Verbindungsleitungen unterstützen, was wiederum den Ausbau des Marktes für energiebezogene Dienstleistungen erfordert und ermöglicht. Die Verwirklichung der Verbundziele ist von entscheidender Bedeutung, um die Energiemärkte zu vereinen und eine widerstandsfähige und wettbewerbsfähige Energieunion zu schaffen. Dienstleistungen im Bereich Energieeffizienz sind von entscheidender Bedeutung, um die Klimaziele zu erreichen und die Kosten für die Verbraucherinnen und Verbraucher sowie für die Unternehmen zu senken; und Unternehmen, die solche Dienstleistungen anbieten, werden von der Kommission dabei unterstützt, ihre Aktivitäten auszuweiten, unter anderem durch EU-Garantieregulungen unter Einbeziehung der EIB. Das anstehende „Citizens Energy Package“ – ein unter Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger erstelltes Energiepaket – wird darüber hinaus das Wachstum energiebezogener Dienstleistungen fördern, beispielsweise die Verbesserung der Energieeffizienz von Gebäuden. Darüber hinaus wird in einem Weißbuch untersucht, wie die Integration der Strommärkte vertieft sowie der Governance-Rahmen gestärkt und so gestaltet werden kann, dass Entscheidungen mit grenzüberschreitender Relevanz besser getroffen werden können, was auch den Markt für energiebezogene Dienstleistungen weiter stärken wird.

Die **Telekommunikationsbranche** in der EU ist nach wie vor entlang nationaler Grenzen fragmentiert, sodass die Betreiber und die Verbraucherinnen und Verbraucher in der EU das

⁵³ COM(2025) 124.

⁵⁴ Weitere Einzelheiten sind dem in der Mitteilung über die Spar- und Investitionsunion (KOM(2025) 124) angekündigten [Kanal](#) zu entnehmen.

⁵⁵ Europäische Kommission, [Targeted consultation on integration of EU capital markets 2025](#) (Gezielte Konsultation zur Integration der EU-Kapitalmärkte 2025)

⁵⁶ COM(2025) 79.

Potenzial des Binnenmarkts nicht in vollem Umfang ausschöpfen können. Heute gibt es in ganz Europa mehr als 100 Telekommunikationsbetreiber auf dem Markt. Darüber hinaus erfordert ein gemeinsamer Weg zu 6G zusätzliche Frequenzen sowie eine stärkere Harmonisierung der Planung und der Rahmenbedingungen. Rasche technologische Entwicklungen und Marktentwicklungen eröffnen neue Möglichkeiten der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen und erfordern möglicherweise einen stärker harmonisierten Rahmen, z. B. für Satellitendienste, um die Vorteile in vollem Umfang nutzen zu können. Um diese Herausforderungen zu bewältigen und sicherzustellen, dass Europa über zukunftssichere digitale Netze sowie sichere und widerstandsfähige Infrastrukturen verfügt, muss der geltende Rechtsrahmen aktualisiert werden. Der Übergang zu Cloud-gestützter Infrastruktur und künstlicher Intelligenz erfordert einen verbesserten Zugang zu sicherer, schneller und zuverlässiger Konnektivität.

Wie im **Aktionsplan „KI-Kontinent“** dargelegt, werden im Rahmen des EU-Rechtsakts über Cloud- und KI-Entwicklung die Möglichkeiten zur Schaffung eines gemeinsamen Marktes für Cloud-Kapazitäten und -Dienste ausgelotet, um die Herausbildung eines echten europäischen Binnenmarkts für Cloud-Dienste sicherzustellen und den Markteintritt einer größeren Vielfalt von Cloud-Dienstleistern zu fördern.

Die Vollendung eines echten **EU-Verkehrsbinnenmarkts** erfordert die Beseitigung unnötiger verbleibender technischer Hindernisse, die sich auf die verschiedenen Verkehrsträger auswirken. So erfordert beispielsweise die Umsetzung des EU-Plans für den Hochgeschwindigkeitsschienenverkehr Fortschritte bei der Konsolidierung des Eisenbahnverkehrssystems der EU, um die Kapazität zu erhöhen und eine nahtlose Interoperabilität zu gewährleisten. Die Verbesserung und breite Einführung interoperabler digitaler Instrumente sollte den Verwaltungsaufwand für die Einhaltung der Vorschriften verringern. Ein verbesserter Informations- und Datenaustausch im Verkehrsbereich würde es ermöglichen, Dokumente in Papierform abzuschaffen. Digitale Instrumente können auch das Reisen und den Tourismus in Europa vereinfachen, indem sie Passagieren den Kauf von Fahrkarten auf papierlosem Wege ermöglichen. Die Beseitigung bestehender Hindernisse für die grenzüberschreitende Lizenzierung von Diensten, die über vernetzte und automatisierte Fahrzeuge erbracht werden, und die Sicherstellung einer uneingeschränkt vertrauenswürdigen Konnektivität zwischen Fahrzeugen und Infrastruktur durch die Harmonisierung technischer Spezifikationen für kooperative intelligente Verkehrssysteme (C-ITS) wird den Binnenmarkt für Mobilitätsdienste stärken. Die Erleichterung und Verbilligung grenzüberschreitender Autovermietungen für die Bürgerinnen und Bürger ist eine weitere Möglichkeit, den Binnenmarkt für Verkehrsdienstleistungen und Tourismus zu stärken und gleichzeitig die Effizienz des Verkehrssystems zu verbessern. Die Kommission wird auch Maßnahmen zur Anwendung der EU-Binnenmarktvorschriften und -grundsätze auf den Sektor Taxi und private Mietfahrzeuge ins Auge fassen.

Maßnahmen:

- Vorschlag für ein Gesetz über Bauleistungen, um Hindernisse beim grenzüberschreitenden Marktzugang für Bau- und Installationsleistungen abzubauen (4. Quartal 2026)

- Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten zur Vereinfachung der Genehmigungs- und Planungsverfahren, um im Rahmen des Europäischen Plans für bezahlbaren Wohnraum und der Europäischen Strategie für den Wohnungsbau das Wohnungsangebot zu erhöhen (1. Quartal 2026)
- Einleitung einer Initiative zur Erleichterung der grenzüberschreitenden Erbringung industriebezogener Dienstleistungen wie Installations-, Wartungs- und Reparaturdienstleistungen (4. Quartal 2025)
- Herausgabe von Leitlinien und Empfehlungen an die Mitgliedstaaten zur Befreiung regulierter Unternehmensdienstleistungen von unnötigen Vorschriften, die Investitionen und Handel behindern (1. Quartal 2026)
- Erstellung von Leitlinien für die Mitgliedstaaten zur Verhältnismäßigkeit ihrer Regulierung des Einzelhandels (4. Quartal 2026)
- Vorschlag für ein neues Zustellungsgesetz der EU zur Ersetzung der Richtlinie über Postdienste und der Verordnung über grenzüberschreitende Paketzustelldienste (Legislativvorschlag 4. Quartal 2026)
- Vorschlag für ein Gesetz über digitale Netze zur Vereinfachung des Rechtsrahmens und zur Förderung der Vollendung des Binnenmarkts für elektronische Kommunikation (4. Quartal 2025)
- Einleitung einer Initiative für eine einheitliche digitale Buchung und Fahrscheinausstellung im Schienenverkehr (4. Quartal 2025)
- Einleitung einer Initiative für die papierlose Mobilität von Passagieren und Gütern (4. Quartal 2026)
- Einleitung einer Initiative für grenzüberschreitende Autovermietungen (3. Quartal 2025)
- Sicherstellung einer harmonisierten Umsetzung und Durchsetzung des bestehenden horizontalen Rechtsrahmens (EU-Dienstleistungsrichtlinie⁵⁷) (im Gange)

Kapitel 3. KMU im Binnenmarkt

Genau wie die Unionsbürgerinnen und -bürger sollten auch die europäischen KMU nur in ganz außergewöhnlichen Fällen „Passkontrollen“ im Binnenmarkt durchlaufen müssen. Um spezifische Maßnahmen für KMU in beliebigen Mitgliedstaaten in Anspruch nehmen zu können, sollten KMU in der Regel *nicht* aufgefordert werden, sich zu „qualifizieren“ oder ihren Status nachzuweisen. Die Kommission veröffentlicht zusammen mit dieser Strategie ein einfaches und unbürokratisches Online-Instrument, das in allen EU-Sprachen verfügbar ist und auf der Grundlage einer Selbstbewertung eine KMU-ID generiert⁵⁸. Im Sinne der Verringerung des Verwaltungsaufwands sollten die Vorschriften, sofern die Feststellung des KMU-Status für erforderlich erachtet wird, auf dieses Instrument verweisen. Darüber hinaus sollte sorgfältig geprüft werden, ob von KMU unter gerechtfertigten Umständen (z. B. bei der Beantragung einer KMU-spezifischen Förderung) ein zusätzlicher Nachweis ihres Status verlangt werden sollte.

⁵⁷ Richtlinie 2006/123/EC.

⁵⁸ [Instrument zur Selbstbewertung für KMU](#).

Es muss für KMU einfacher werden, im Binnenmarkt mobil zu sein, insbesondere in Grenzregionen. Die Kommission wird das Netz der KMU-Beauftragten nutzen, um gemeinsam mit den Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Förderung und Erleichterung der Tätigkeiten von KMU im grenzüberschreitenden Handel weiter voranzutreiben. KMU werden durch Hindernisse und Hemmnisse im Binnenmarkt besonders stark beeinträchtigt⁵⁹, da sie über weniger finanzielle und personelle Ressourcen verfügen, um diese zu bewältigen. Zwar führen 3,6 % der KMU bereits Waren in andere EU-Länder aus⁶⁰, aber viele weitere könnten dies tun⁶¹. Während 73 % der wachstumsstarken KMU auf ihrem Inlandsmarkt expandieren wollen, planen nur 24 %, dies im Binnenmarkt zu tun⁶². Ein kontinuierlicher Dialog mit den Mitgliedstaaten und kleinen Unternehmen ist von entscheidender Bedeutung für die Entwicklung von Maßnahmen zur Unterstützung von KMU und zur Erreichung des Ziels, den Verwaltungsaufwand für KMU um 35 % zu verringern. Die Kommission wird daher das Potenzial des Netzes der KMU-Beauftragten unter Berücksichtigung dieser Ziele besser nutzen. Das Enterprise Europe Network mit über 3 500 Beraterinnen und Beratern wird seine gezielten Beratungs- und Vermittlungsdienste für KMU weiter ausbauen, wobei ein besonderer Schwerpunkt darauf liegen wird, KMU besser über die Auswirkungen neuer Rechtsvorschriften zu informieren und ihnen dabei zu helfen, sich in diesem Bereich zurechtzufinden.

Die Ausarbeitung von Rechtsvorschriften, die KMU einhalten können, erfordert ein echtes Bekenntnis zum Grundsatz „Vorfahrt für KMU“. Rechtsvorschriften führen allzu oft zu Verwaltungsaufwand und höheren Kosten für KMU. Um KMU-Interessen und Risikominderungsmaßnahmen besser zu berücksichtigen, wurde ein neuer obligatorischer KMU-Check entwickelt, der nun in den Folgenabschätzungen der Kommission für alle Initiativen durchgeführt wird, die als für KMU relevant eingestuft wurden⁶³. Darüber hinaus sollten alle normgebenden Instanzen bei der Ausarbeitung und Aushandlung von Rechtsvorschriften KMU-freundliche Bestimmungen systematisch berücksichtigen und einbeziehen. KMU-freundliche Bestimmungen sind Beispiele für bewährte Verfahren im Bereich der Rechtsvorschriften, die sich auf das Geschäftsumfeld auswirken, in gleicher Form in mehreren Rechtsakten enthalten sind und die praktische Anwendung der Rechtsvorschriften durch KMU erleichtern sollen. Ihre systematische Einbeziehung in die Rechtsvorschriften wird dazu beitragen, die Bedürfnisse von KMU wirksamer zu berücksichtigen und ein stabileres und berechenbareres Unternehmensumfeld für KMU zu schaffen.

Der europäische Markt muss ein Markt sein, auf dem Expansion gefördert und belohnt wird. KMU, die ihrem Status entwachsen und zu sogenannten Small Mid Caps (SMCs, Unternehmen mit 250 bis 749 Mitarbeitern) heranwachsen, zeichnen sich in der Regel durch

⁵⁹ Mit dem Indikator „Binnenmarkt-Grundsatz“ des Anzeigers zur Umsetzung des Small Business Act für Europa (SBA) wird die Leistung jedes Mitgliedstaats in diesem Bereich bewertet.

⁶⁰ Eurostat (2022), [Unternehmensstatistiken nach Größenklassen und Wirtschaftszweigen der NACE Rev. 2](#) [Unternehmensstatistiken nach Größenklassen und Wirtschaftszweigen der NACE Rev. 2](#).

⁶¹ [SME Performance Review Annual Report 2024/2025](#).

⁶² Flash Eurobarometer 559 „Startups, scaleups and entrepreneurship“ (in Kürze verfügbar).

⁶³ Um KMU-freundliche Rechtsvorschriften sicherzustellen, hat die Kommission den [KMU-Filter](#) eingerichtet (COM(2020) 103 final). Im Rahmen dieses Prozesses durchleuchtet das [Netz der KMU-Beauftragten](#) die auf dem Portal „Ihre Meinung zählt“ veröffentlichten EU-Initiativen und ermittelt diejenigen, die Auswirkungen auf KMU haben könnten.

eine rasche Expansion, eine gesteigerte Innovationskraft und eine hohe Anpassungsfähigkeit an die digitale Transformation aus. Dennoch sind diese mittelgroßen Unternehmen nach wie vor mit besonderen Hindernissen konfrontiert, insbesondere im Zusammenhang mit dem Verwaltungsaufwand⁶⁴. Daher legt die Kommission zusammen mit dieser Strategie eine förmliche Definition für kleine Unternehmen mit mittlerer Kapitalisierung („Small Mid Caps“, „SMCs“) vor⁶⁵. Um die Skalierung von Unternehmen innerhalb und außerhalb des SMC-Segments zu erleichtern, ist in der Definition ausdrücklich vorgesehen, dass auch Unternehmen, die durch Risikokapital- und Private-Equity-Fonds finanziert werden, den Status „kleines Unternehmen mit mittlerer Kapitalisierung“ in Anspruch nehmen können. Es wird angeregt, diese Klassifizierung gegebenenfalls auch für KMU zu berücksichtigen, wenn eine KMU-Definition für die Entwicklung gezielter Finanzierungsmaßnahmen, Minderungsmaßnahmen oder Vergünstigungen herangezogen wird. Darüber hinaus wird die Kommission diese Überlegungen berücksichtigen, wenn sie die Möglichkeit einer Aktualisierung der KMU-Definition prüft⁶⁶. Das SMC-Paket umfasst auch zwei Omnibus-Vorschläge mit einem ersten Paket von acht Richtlinien und Verordnungen, mit denen die derzeit auf KMU beschränkten Minderungsmaßnahmen auf kleine Unternehmen mit mittlerer Kapitalisierung ausgeweitet und zusätzliche Vereinfachungsmaßnahmen eingeführt werden.

Ziel ist es, Unternehmen, die die Schwellenwerte der KMU-Definition überschreiten, dabei zu helfen, die Hindernisse zu beseitigen, auf die sie bei ihrem Übergang stoßen. In einem zweiten Schritt wird die Kommission daher auch bei einschlägigen Bewertungen und Überarbeitungen, beispielsweise der Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe und der Normungsverordnung, den Bedürfnissen der kleinen Unternehmen mit mittlerer Kapitalisierung Rechnung tragen. In einem dritten Schritt werden die kleinen Unternehmen mit mittlerer Kapitalisierung in den anstehenden Vorschlägen der Kommission berücksichtigt, insbesondere in der geplanten Omnibus-Verordnung für den Digitalbereich, die unter anderem die Verordnung über künstliche Intelligenz, die Datenverordnung, die Verordnung über europäische Daten-Governance und die Richtlinie über offene Daten umfasst. Die Kommission wird den Bedürfnissen der kleinen Unternehmen mit mittlerer Kapitalisierung auch in künftigen Rechtsvorschriften Rechnung tragen, die sich auf Branchen mit einem hohen Anteil kleiner Unternehmen mit mittlerer Kapitalisierung auswirken, darunter Elektronik, erneuerbare Energien, Verteidigung und Raumfahrt sowie energieintensive Industrien (EII)⁶⁷, beispielsweise im anstehenden Rechtsakt zur beschleunigten Dekarbonisierung der Industrie, in der Omnibus-Verordnung zur Vereinfachung im Verteidigungsbereich und im Rechtsakt zum Weltraum. Darüber hinaus werden kleine Unternehmen mit mittlerer Kapitalisierung auch bei der Durchführung kürzlich angenommener Rechtsakte, beispielsweise der Ökodesign-Verordnung für nachhaltige Produkte oder der Verordnung über Verpackungen und Verpackungsabfälle, besonders berücksichtigt.

Eine intensivere Nutzung von Rechten des geistigen Eigentums würde den Zugang von KMU zu Finanzmitteln verbessern und somit ihre Expansion im Binnenmarkt erleichtern. Der Schutz geistigen Eigentums ist die wichtigste Triebkraft für Investitionen in

⁶⁴ KMU-Entlastungspaket COM(2023) 535.

⁶⁵ C(2025) 3500.

⁶⁶ 2003/361/EC, Empfehlung der Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition von Kleinstunternehmen sowie kleiner und mittlerer Unternehmen.

⁶⁷ SWD(2025) 501.

immaterielle Vermögenswerte und ein starkes Marktsignal für das Innovationspotenzial von KMU. Durch die Fertigstellung des Patentpakets, im Zusammenwirken mit allen am einheitlichen Patentsystem teilnehmenden Mitgliedstaaten, könnte ein wesentlicher Beitrag zur Vollendung des Binnenmarktes für geistiges Eigentum geleistet werden, der für Marken, Gebrauchsmuster und geografische Angaben bereits verwirklicht wurde. Die Kommission wird einen Bericht über die Funktionsweise des einheitlichen Patents vorlegen und gleichzeitig gezielte Kommunikationsmaßnahmen durchführen, um allen Mitgliedstaaten den Beitritt zum einheitlichen Patentsystem nahezu legen. Im anstehenden europäischen Innovationsgesetz und in der Start-up- und Scale-up-Strategie werden konkrete Maßnahmen zur Valorisierung von geistigem Eigentum vorgeschlagen. Die Kommission wird gemeinsam mit dem Amt der Europäischen Union für geistiges Eigentum (EUIPO)⁶⁸ den „KMU-Fonds“ bis 2026 und möglicherweise 2027 verlängern und auch die Valorisierung, Bewertung und Vermarktung von Rechten des geistigen Eigentums sowie geografische Angaben für Kosten im Zusammenhang mit handwerklichen und industriellen Produkten prüfen.

Anfragen zur Nachhaltigkeitsberichterstattung landen letztendlich oft bei KMU. Obwohl KMU nicht den Rechtsvorschriften zur Nachhaltigkeit im Finanzbereich oder zu Sorgfaltspflichten – wie der Richtlinie über die Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen (CSRD) und der Richtlinie über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Bereich der Nachhaltigkeit (CSDDD) – unterliegen, erhalten sie ihrem Bekunden nach von ihren Partnern eine breite Palette von Anfragen in Bezug auf diese Nachhaltigkeitsinformationen. Durch die Einschränkung der Informationen, die größere Unternehmen von den KMU in ihrer Wertschöpfungskette für ihre Nachhaltigkeitsberichterstattung anfordern dürfen, wird die Belastung für KMU verringert. Mit den von der Kommission im Rahmen des ersten Omnibus-Pakets vorgeschlagenen Änderungen der CSRD soll dies erreicht werden, sobald sie in Kraft treten. Um den Zeitraum bis zur Annahme dieser Änderungen zu überbrücken und für sofortige Klarheit auf dem Markt zu sorgen, wird die Kommission allerdings bis zum Sommer 2025 eine Empfehlung zu dem von der Europäischen Beratergruppe für Rechnungslegung (EFRAG) entwickelten freiwilligen KMU-Standard veröffentlichen.

KMU haben Schwierigkeiten beim Zugang zu nachhaltigen Finanzierungsmöglichkeiten. Die Kommission wird sich bemühen, KMU auf zweierlei Weise zu unterstützen. Erstens wird die Kommission bis zum Sommer 2025 den delegierten Rechtsakt über die Offenlegungspflichten im Rahmen der Taxonomie-Verordnung so überarbeiten, dass der Zugang von KMU zu nachhaltigen Finanzierungen nicht eingeschränkt wird und verhindert wird, dass KMU indirekt unverhältnismäßige Anforderungen hinsichtlich der Nachhaltigkeitsberichterstattung auferlegt werden. Diese Überarbeitung betrifft insbesondere die unterschiedlichen Anwendungsbereiche des Zählers und Nenners der Quote grüner Vermögenswerte (GAR – Green Asset Ratio). Zweitens wird die Kommission auf der Grundlage der Empfehlungen der Plattform für ein nachhaltiges Finanzwesen⁶⁹ und aufbauend auf der InvestEU-Nachhaltigkeitsgarantie für KMU einen freiwilligen optimierten Ansatz

⁶⁸ <https://www.euipo.europa.eu/de>.

⁶⁹ KMU-Beratung/Bericht der Plattform für nachhaltige Finanzen – „Streamlining sustainable finance for SMEs“. Verwenden Sie den nachstehenden direkten Link der Kommission, um zu diesem Bericht vom März 2025 zu gelangen: https://finance.ec.europa.eu/publications/platform-sustainable-finance-report-streamlining-sustainable-finance-smes_en.

entwickeln, um KMU dabei zu unterstützen, bei der Suche nach nachhaltiger Finanzierung gegenüber Banken und Investoren ihre Umweltleistung freiwillig offenzulegen. Darüber hinaus wird die Kommission prüfen, ob spätere Überarbeitungen des delegierten Rechtsakts erforderlich wären, um Finanzakteuren und insbesondere Banken die Berichterstattung darüber weiter zu erleichtern, wie sie KMU, die nachhaltige Tätigkeiten ausüben, finanzieren.

Maßnahmen:

- Bereitstellung eines auf Selbstauskunft basierenden KMU-ID-Instruments in allen EU-Sprachen, um bei Bedarf den Nachweis des KMU-Status zu erleichtern (zusammen mit der Binnenmarktstrategie)
- Stärkung des Netzes der KMU-Beauftragten, unter anderem um die freiwillige Annahme von Maßnahmen zur Förderung des grenzüberschreitenden Handels von KMU zu fördern und einen Beitrag zur Agenda zur Verringerung des Verwaltungsaufwands zu leisten (3. Quartal 2025)
- Veröffentlichung von Beispielen für bewährte Verfahren im Bereich der KMU-freundlichen Bestimmungen, die systematisch für die Aufnahme in Entwürfe von Rechtsakten und Verhandlungen berücksichtigt werden sollten (3. Quartal 2025)
- Annahme einer Definition für kleine Unternehmen mit mittlerer Kapitalisierung und einer SMC-Omnibus-Verordnung (zusammen mit der Binnenmarktstrategie)
- Verlängerung des bestehenden KMU-Fonds, der vom EUIPO verwaltet wird, bis 2026 und möglicherweise bis 2027 (4. Quartal 2025)
- Annahme einer Empfehlung der Kommission für einen „freiwilligen KMU-Standard“ zur Bewältigung von Anfragen im Zusammenhang mit der Nachhaltigkeitsberichterstattung, die KMU von Partnern in ihrer Wertschöpfungskette und von ihren Finanzpartnern erhalten (3. Quartal 2025)
- Entwicklung eines freiwilligen optimierten Ansatzes, um KMU dabei zu unterstützen, ihre Nachhaltigkeitsbemühungen nachzuweisen und ihren Zugang zu nachhaltiger Finanzierung zu verbessern, unter anderem durch Prüfung der Notwendigkeit einer Änderung der delegierten Verordnung über Offenlegungen im Rahmen der Taxonomie-Verordnung, damit Finanzinstitute ihre Finanzierung von KMU in diesem Bereich besser dokumentieren können (1. Quartal 2026 / 2. Quartal 2026)

Kapitel 4. Digitalisierung des Binnenmarktes

Ein erfolgreiches Funktionieren des Binnenmarkts setzt voraus, dass die Mitgliedstaaten und die EU aufeinander abgestimmt arbeiten: Digitale Instrumente ermöglichen dies und sind für eine intelligente Umsetzung politischer Maßnahmen von grundlegender Bedeutung. Die mangelnde Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen auf nationaler und EU-Ebene und die mangelnde Bereitschaft, gemeinsam Verantwortung für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts im Alltag zu übernehmen, führen zu unterschiedlichen Ansätzen und einer uneinheitlichen Anwendung gemeinsamer Vorschriften, wodurch die Wirksamkeit des Binnenmarkts beeinträchtigt wird.

Zu den wichtigsten Elementen eines wirksamen und modernen Rechtsrahmens gehören klare und leicht zugängliche Online-Informationen über Anforderungen, digital zugängliche Verfahren und automatisierte Meldungen. Für die Wirtschaftsteilnehmer ist es jedoch oftmals schwierig oder unmöglich, online auf Informationen zuzugreifen und Verwaltungsformalitäten zu erledigen. Und soweit digitale Verfahren existieren, erschweren

schwierig auszulegende Rechtsvorschriften, nicht maschinenlesbare Datenformate, fragmentierte IT-Ökosysteme und ineffiziente Datenaustauschverfahren es den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen, die regulatorischen Anforderungen digital zu erfüllen.

Die EU braucht einen Paradigmenwechsel von einem dokumentenbasierten zu einem datenbasierten Binnenmarkt. Es muss vom Austausch von Papierdokumenten zum Austausch digitaler Daten übergegangen werden. Dies beinhaltet die automatisierte digitale Weitergabe und Meldung strukturierter Daten, sodass Unternehmen und Behörden Daten in Echtzeit austauschen können, womit umständliche Papierdokumente und dokumentenbasierte Compliance-Systeme durch interoperable und sichere datenbasierte Lösungen ersetzt werden. Die Verankerung des Grundsatzes der Digitalfähigkeit in der Gestaltung und Umsetzung politischer Maßnahmen und Strategien ist von entscheidender Bedeutung⁷⁰, damit regulatorische Anforderungen von Anfang an digital, interoperabel und schlank gestaltet werden⁷¹.

Bereits heute können Unternehmen vollständig online gegründet werden sowie Informationen in Unternehmensregistern online hinterlegen, und durch neue digitale Instrumente wie die EU-Gesellschaftsbescheinigung – eine Art EU-Personalausweis für Unternehmen – wird der Verwaltungsaufwand für Unternehmen weiter verringert⁷². Diese Verfahren und Instrumente stützen sich auf das System zur Verknüpfung von Unternehmensregistern (BRIS), das Zugang zu offiziellen, zuverlässigen und maschinenlesbaren Unternehmensinformationen bietet und einen sicheren einmaligen Informationsaustausch zwischen Unternehmensregistern ermöglicht, sowie auf die einheitliche europäische Kennung für Unternehmen (EUID). Ihre Umsetzung und Entwicklung werden für künftige Anstrengungen zur vollständigen Digitalisierung der Verfahren und zur Verringerung des Verwaltungsaufwands für Unternehmen von entscheidender Bedeutung sein, unter anderem durch die bevorstehende Vernetzung mit den Registern wirtschaftlicher Eigentümer und Insolvenzregistersystemen der EU sowie durch die weitere Ausweitung der Verwendung der EUID als Unternehmenskennung in verschiedenen Politikbereichen.

Die digitale Identität ermöglicht einen sicheren, grenzüberschreitenden Zugang zu digitalen Diensten und den EU-weiten rechtswirksamen Austausch von Daten, Attributen und Berechtigungsnachweisen. Die vollständige Umsetzung des europäischen Rahmens für eine digitale Identität und insbesondere die Einführung der europäischen Briefftasche für die Digitale Identität zum Ende des Jahres 2026 sind von entscheidender Bedeutung, um sichere, vertrauenswürdige und grenzüberschreitende digitale Interaktionen für Unionsbürgerinnen und -bürger sowie in der Union ansässige Drittstaatsangehörige zu ermöglichen. Mit der anstehenden Einführung der Europäischen Briefftasche für Unternehmen wird eine digitale Identität für Wirtschaftsakteure eingeführt, die im Falle von Unternehmen auf BRIS und EUID aufbaut. Sie ermöglicht den Austausch verifizierter Daten und Berechtigungsnachweise und bietet einen Kanal für die rechtsgültige Übermittlung von Meldungen, wodurch nahtlose

⁷⁰ Das im April 2024 in Kraft getretene Gesetz für ein interoperables Europa ermöglicht die frühzeitige Ermittlung digitaler Anforderungen und macht Interoperabilitätsprüfungen zur Pflicht.

⁷¹ In der Mitteilung der Kommission „Ein einfacheres und schnelleres Europa“ (COM(2025) 47) wird näher erläutert, wie die Grundsätze der intelligenten und digitalen Umsetzung in die Gestaltung der EU-Rechtsvorschriften einfließen werden.

⁷² Digitalisierungsrichtlinie (EU) 2019/1151 und Richtlinie (EU) 2025/25 zur Ausweitung und Optimierung des Einsatzes digitaler Werkzeuge und Verfahren im Gesellschaftsrecht.

Interaktionen mit öffentlichen Verwaltungen ermöglicht und die Kosten für die Einhaltung gesetzlicher Vorschriften gesenkt werden.

Das einheitliche digitale Zugangstor (SDG - Single Digital Gateway) bietet einen zentralen Zugang zu Informationen, Unterstützungsdiensten und Verwaltungsvorgängen, die nur einmal durchgeführt werden müssen. Die Verfügbarkeit digitaler öffentlicher Dienste für grenzüberschreitende Nutzer hinkt jedoch stark hinter der für nationale Nutzer hinterher⁷³. Infolgedessen stehen die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen nach wie vor vor großen Herausforderungen, wenn sie Dokumente, die von Behörden in anderen Mitgliedstaaten verlangt werden, ausfindig machen, abrufen und übermitteln müssen. Das auf dem Grundsatz der einmaligen Erfassung beruhende Once-Only Technical System (OOTS) wird nach seiner praktischen Umsetzung einen automatisierten Austausch von Dokumenten und Daten zwischen Behörden ermöglichen und erfordert die Vernetzung von über 80 000 zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten. Die Digitalisierung der Genehmigungsverfahren im Rahmen der Netto-Null-Industrie-Verordnung und der Verordnung zu kritischen Rohstoffen sowie der Zulassungsverfahren für bestimmte Dienstleister gehören zu den vorrangigen Maßnahmen.

Während das einheitliche digitale Zugangstor und das OOTS einen nahtlosen grenzüberschreitenden Zugang zu Informationen und Verfahren ermöglichen, verbessert das Binnenmarkt-Informationssystem (IMI – Internal Market Information) die Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten. Um das volle Potenzial des IMI zur Erleichterung der Umsetzung politischer Maßnahmen und Strategien auszuschöpfen, müssen der Zugang zum IMI erweitert und die Interoperabilität verbessert werden. Dazu gehören die Einrichtung eines generischen, wiederverwendbaren IMI-Portals zur Anbindung von Unternehmen an das IMI, die Erprobung einer zentralen IMI-Meldestelle und die Vernetzung des IMI mit anderen Systemen.

Der digitale Produktpass (DPP) wird in allen neuen und überarbeiteten Produktvorschriften das wichtigste Instrument für die Offenlegung und den Austausch von Produktinformationen werden. Der mit der Ökodesign-Verordnung für nachhaltige Produkte eingeführte digitale Produktpass wird als digitaler Behälter für digitale Etiketten, Konformitätsunterlagen, Anweisungen und Handbücher, bestimmte Sicherheitsinformationen, technische Dokumentation und andere nach EU-Recht vorgeschriebene Informationen dienen und wurde bereits in mehrere neue EU-Rechtsakte aufgenommen. Ein auf dem Produkt angebrachter Datenträger, z. B. ein QR-Code, bietet Zugang zu diesen Informationen. Der erste DPP, für Batterien, soll 2027 einsatzbereit sein, und das Instrument wird schrittweise auf andere Produktkategorien ausgeweitet. Die von der Kommission zusammen mit dieser Strategie angenommenen Omnibus-Vorschläge zur Vereinfachung zielen darauf ab, erste Schritte zur Anpassung der EU-Produktvorschriften an das digitale Zeitalter zu unternehmen, indem auch Gebrauchsanweisungen hauptsächlich in elektronischer Form zur Verfügung gestellt werden können und Konformitätserklärungen digitalisiert werden. Die vollständige Digitalisierung der Konformitätserklärungen und die verbraucherfreundliche Digitalisierung der Gebrauchsanweisungen durch die Omnibus-Verordnung werden zu einer raschen Kostensenkung sowohl für die Wirtschaftsakteure als auch für die Behörden führen.

⁷³ eGovernment-Benchmark 2024.

Mit der anstehenden Reform des neuen Rechtsrahmens wird der DPP umfassend eingeführt und für den Nachweis der Einhaltung der EU-Produktvorschriften zugelassen. Die mögliche Nutzung der IT-Infrastruktur des DPP für die automatisierte Wiederverwendung von Daten durch Unternehmen wird ebenfalls geprüft, um die Berichterstattung und die Überprüfung durch die Behörden zu vereinfachen. Dabei werden auch Möglichkeiten zur Digitalisierung von Produktzertifizierungsprozessen untersucht, um sicherzustellen, dass Konformitätsbewertungen strukturiert und transparent durchgeführt werden, was Unternehmen und Behörden Zeit und Geld spart.

Nicht maschinenlesbare Datenformate führen zu weniger effizienten und teureren Normungsverfahren. Das erschwert es KMU, zur Entwicklung von Normen beizutragen und einschlägige Normen zu ermitteln und anzuwenden. Die Entwicklung strukturierter, maschinenlesbarer Datenformate für EU-Normen wird für mehr Transparenz sorgen und es den Unternehmen erleichtern, zum Normungsprozess beizutragen. Im Rahmen der Überarbeitung der Normungsverordnung wird dieses strukturierte Datenformat zur Regel, was die Effizienz steigern, die Anwendbarkeit von Normen verbessern sowie Kosten und Verwaltungsaufwand für Unternehmen senken wird, wobei auch Schulungen angeboten werden, um den Unternehmen den Übergang zum neuen Format zu erleichtern.

Obwohl der neue Datenraum für die Vergabe öffentlicher Aufträge bereits Vorteile bringt, ist das IT-Ökosystem für die öffentliche Auftragsvergabe im Binnenmarkt nach wie vor fragmentiert, und der Datenaustausch ist ineffizient. Das bedeutet, dass die nationalen Datenbanken nicht ausreichend interoperabel sind, was zu weniger Wettbewerb führt und bewirkt, dass die Ausschreibungsteilnehmer dieselben Informationen und Nachweise immer wieder vorlegen müssen. Kurzfristig werden die Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge im Rahmen eines laufenden Normungsauftrags des Europäischen Komitees für Normung (CEN) stärker vereinheitlicht. Im Zusammenhang mit der Überarbeitung der Richtlinien über die Vergabe öffentlicher Aufträge sollte der Grundsatz der einmaligen Erfassung gesetzlich verankert werden, sodass Unternehmen europaweit an der Vergabe öffentlicher Aufträge teilnehmen können, ohne wiederholt dieselben Informationen und Nachweise vorlegen zu müssen. Die digitale Authentifizierung wird auch in Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge eingeführt. Der digitale Wandel der öffentlichen Verwaltung im Bereich der Bauleistungen sollte durch den Einsatz spezifischer digitaler Instrumente wie der Software „Building Information Modeling“ (BIM) bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vorangetrieben werden.

Die elektronische Rechnungsstellung ist ein wichtiger digitaler Wegbereiter für den Binnenmarkt und führt zu unmittelbaren Kosteneinsparungen, indem die Bearbeitung und der Austausch von Rechnungen automatisiert werden. Elektronische Rechnungen ermöglichen die Automatisierung der Mehrwertsteuer und anderer Berichtspflichten, z. B. für die Nachhaltigkeitsberichterstattung oder Zollformalitäten. Die EU-Rechtsvorschriften über die elektronische Rechnungsstellung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge fördern eine EU-Norm für die elektronische Rechnungsstellung, aber die elektronische Rechnungsstellung wird von den EU-Unternehmen nur in begrenztem Umfang angenommen, die EU-Norm für die elektronische Rechnungsstellung wird nur in geringem Maße angewandt, es mangelt an interoperablen Lösungen und der Weiterverwendung von Daten. Es ist eine Reihe von Maßnahmen geplant, um die Interoperabilität und die Einführung der europäischen Norm für

die elektronische Rechnungsstellung und der technischen Spezifikationen für eDelivery zu sicherzustellen, einschließlich einer Empfehlung der Kommission zur Integration eines Moduls für die elektronische Rechnungsstellung in alle Softwarelösungen für die Rechnungslegung und zur Prüfung nationaler Zertifizierungssysteme. Parallel dazu ist geplant, im Einklang mit der Entwicklung der EU-Zolldatenplattform die Weiterverwendung von Daten aus der elektronischen Rechnungsstellung für die Nachhaltigkeitsberichterstattung zu erproben und die Zolltransparenz zu erhöhen, indem Daten aus der elektronischen Rechnungsstellung mit Zolldaten verknüpft werden.

Mit dem einheitlichen digitalen Zugangstor, dem auf dem Grundsatz der einmaligen Erfassung beruhende Once-Only Technical System (OOTS), dem digitalen Produktpass, der elektronischen Rechnungsstellung, der künftigen Europäischen Briefftasche für Unternehmen, dem System zur Verknüpfung von Unternehmensregistern und der einheitlichen europäischen Kennung für Unternehmen sowie verschiedenen anderen Initiativen zur Straffung des Datenaustauschs und der digitalen Berichterstattung wird insgesamt ein kohärentes Ökosystem digitaler Lösungen geschaffen. Mit diesen Instrumenten sollen Synergien erzielt werden, die die Tätigkeit von Unternehmen in der EU erleichtern und vereinfachen. Dieses vernetzte Paket digitaler Instrumente wird nicht nur die Effizienz der Unternehmen im Tagesgeschäft steigern, sondern auch die wirtschaftliche Integration fördern und Innovationen überall in Europa vorantreiben.

Maßnahmen:

- Einführung der Europäischen Briefftasche für Unternehmen, um Geschäfte in der EU einfach und digital abzuwickeln (Legislativvorschlag, 4. Quartal 2025)
- Einführung der europäischen Briefftasche für die Digitale Identität in allen Mitgliedstaaten als sicheres, zuverlässiges und privates Mittel zur digitalen Identifizierung für alle Menschen in Europa (4. Quartal 2026)
- Überarbeitung der IMI-Verordnung zur Straffung des Verfahrens und zur Ausweitung des IMI auf neue Bereiche (Legislativvorschlag, 4. Quartal 2026)
- Digitalisierung der Konformitätserklärungen und bestimmter anderer Produktunterlagen (Omnibus-Vorschläge, zusammen mit der Strategie)
- Änderung der EU-Rechtsvorschriften, um die Verwendung des DPP als digitaler Container für produktbezogene Informationen auszuweiten (Teil der Überarbeitung des neuen Rechtsrahmens, 2. Quartal 2026) und seine technische Einführung sicherzustellen
- Einführung von Bestimmungen zur Digitalisierung in die überarbeiteten Rechtsrahmen für Normung und für die Vergabe öffentlicher Aufträge (2. Quartal 2026 und 4. Quartal 2026)
- Überarbeitung des Besitzstands im Bereich der elektronischen Rechnungsstellung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, indem die bestehende Richtlinie in eine Verordnung umgewandelt und vorgeschrieben wird, dass bei der Vergabe öffentlicher Aufträge der EU-Standard für die elektronische Rechnungsstellung anzuwenden ist (4. Quartal 2026)

Kapitel 5. Durchsetzung der Einhaltung der Binnenmarktvorschriften

Der europäische Markt kann nur dann eine Hebelwirkung aufgrund seiner Größe entfalten, wenn es sich um einen echten Binnenmarkt handelt. Selbst bei den besten Vorschriften können die angestrebten Ziele nicht erreicht werden, wenn sie nicht auf intelligente und einheitliche Weise umgesetzt und angewendet werden. Durch eine wirksame, proaktive und rasche Durchsetzung dieser Vorschriften wird sichergestellt, dass die Vorteile des Binnenmarkts für die Unternehmen und die Bürgerinnen und Bürger konkret spürbar werden. Sowohl im Letta-Bericht als auch im Draghi-Bericht wird eine bessere Durchsetzung des Binnenmarkts gefordert.

Die ordnungsgemäße Anwendung und Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften ist eine gemeinsame Aufgabe der Kommission und der Mitgliedstaaten, einschließlich der Behörden auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene. Neben der Ernennung des hochrangigen Binnenmarkt-Sherpas ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten ihre nationalen Kapazitäten zur Durchsetzung des Binnenmarkts stärken, insbesondere um einzelne Probleme anzugehen, die im Zusammenhang mit nationalen Maßnahmen oder Praktiken auftreten, die als mit dem Binnenmarkt unvereinbar einzustufen sind, sowie um die Unternehmen und die Bürgerinnen und Bürger mit schnellen, leicht zugänglichen und wirksamen Mitteln dabei zu unterstützen, ihre Freiheiten im Binnenmarkt in Anspruch zu nehmen. Die Mitgliedstaaten ergänzen die Rolle der Kommission als Hüterin der Verträge und tragen gemeinsam die Verantwortung für den Binnenmarkt, wie in Kapitel 1 dargelegt.

Verhinderung neuer Binnenmarkthindernisse

Prävention ist die beste Medizin. Sie beginnt zu dem Zeitpunkt, an dem ein Mitgliedstaat eine neue Vorschrift in Erwägung zieht. Mehr denn je muss es in jedem Mitgliedstaat vorrangig sein, einer weiteren Fragmentierung des Binnenmarkts entgegenzuwirken, eine bessere Kultur der Einhaltung der Vorschriften zu fördern und die Verhinderung neuer regulatorischer Hindernisse zu stärken. Die wichtigsten präventiven Instrumente sind Notifizierungen im Rahmen der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt⁷⁴ und der Dienstleistungsrichtlinie⁷⁵. Darüber hinaus sieht die Richtlinie über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung⁷⁶ eine Ex-ante-Verhältnismäßigkeitsprüfung neuer Vorschriften vor, die die Mitgliedstaaten in Bezug auf reglementierte freiberufliche Dienstleistungen zu erlassen beabsichtigen. Diese Instrumente schaffen Transparenz in Bezug auf neue nationale Vorschriften und ermöglichen Gespräche mit den Mitgliedstaaten, um eine eingehende Bewertung ihrer Auswirkungen auf den Binnenmarkt sicherzustellen und neue Hemmnisse zu verhindern. Erforderlichenfalls werden die bestehenden Präventionsinstrumente verbessert, insbesondere durch eine verbesserte Transparenz und die Konsultation der Interessenträger.

Eine gründliche Bewertung geplanter nationaler Vorschriften, die Hindernisse im Binnenmarkt schaffen könnten, ist von entscheidender Bedeutung, um diese Hindernisse auf das zum Schutz legitimer öffentlicher Interessen unbedingt erforderliche Maß zu begrenzen. Dabei spielt die Verhältnismäßigkeit eine entscheidende Rolle. Die Mitgliedstaaten führen vor der Annahme nationaler Vorschriften eine gründliche Prüfung der

⁷⁴ Richtlinie (EU) 2015/1535.

⁷⁵ Richtlinie 2006/123/EC.

⁷⁶ Richtlinie (EU) 2018/958.

Verhältnismäßigkeit durch. Die Kommission wird für eine regelmäßige und eingehende Überwachung solcher Bewertungen sorgen, insbesondere wenn das EU-Recht spezifische Vorschriften oder Verfahren für diese Bewertungen vorsieht⁷⁷.

Zusammenarbeit beim Abbau von Binnenmarkthemmnissen

Eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission ist für die wirksame Umsetzung der Binnenmarktvorschriften und die Beseitigung bestehender Hindernisse von entscheidender Bedeutung. Die wichtigsten Plattformen, die eine strukturierte Zusammenarbeit ermöglichen, sind das SOLVIT-Netz⁷⁸, das bei der Lösung von Einzelfällen hilft, in denen Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen auf Hindernisse stoßen, wenn sie sich grenzüberschreitend bewegen oder Geschäfte tätigen, und die Taskforce für die Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften (SMET)⁷⁹.

Auch wenn SOLVIT und die SMET sich bewährt haben, muss ihre Arbeit weiter gestärkt und ausgebaut werden, und ihre Schlussfolgerungen müssen in konkrete Folgemaßnahmen umgesetzt werden. Die Mitgliedstaaten sollten ihre SOLVIT-Zentren ausbauen, wobei der Schwerpunkt auf Personalausstattung, Fachwissen, Kontaktnetzwerken und der Fähigkeit zur Einflussnahme auf andere nationale Behörden liegen sollte. Die Kommission wird die von SOLVIT festgestellten Binnenmarkthemmnisse angehen, unter anderem indem sie gegebenenfalls Vertragsverletzungsverfahren einleitet, und weiterhin über SOLVIT-Fälle Bericht erstatten, auch in den künftigen jährlichen Fortschrittsberichten über die Durchsetzung und Umsetzung an das Europäische Parlament und den Rat. Die SMET wird verstärkt, um die größten Hindernisse für Waren, Dienstleistungen, Menschen und Kapital im Binnenmarkt, die die Wettbewerbsfähigkeit der EU behindern, wirksamer zu beseitigen. Dies wird im Rahmen des jährlichen hochrangigen politischen Treffens geschehen⁸⁰. Darüber hinaus wird die Kommission die Ergebnisse der Arbeit der SMET sorgfältig analysieren. Sofern die Hindernisse nicht ausreichend beseitigt wurden, wird sie konkrete Folgemaßnahmen ergreifen, z. B. Vertragsverletzungsverfahren, wenn das Hindernis mit einem Verstoß gegen EU-Recht zusammenhängt, bzw. Überarbeitung von Rechtsvorschriften oder neue Rechtsvorschriften, wenn das Hindernis auf das Fehlen oder die Unklarheit von EU-Vorschriften zurückzuführen ist.

Effiziente rechtliche Schritte, wo dies erforderlich ist

Wirksame, proaktive und schnelle rechtliche Schritte sind wichtig für die strategische Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften. Verletzungsverfahren sind ein wirksames Instrument, das der Kommission an die Hand gegeben ist, um die Einhaltung der Binnenmarktvorschriften sicherzustellen. Beschließt die Kommission, Vertragsverletzungsverfahren wegen Verstößen gegen die Binnenmarktvorschriften einzuleiten, wird sie diese sowohl intern als auch im Dialog mit den Mitgliedstaaten zügig vorantreiben. Die Vertragsverletzungsverfahren werden mit einer transparenten Kommunikation und klaren Erläuterungen zu den verfolgten Zielen, zum Nutzen, der sich aus

⁷⁷ Beispielsweise die Richtlinie über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung (Richtlinie (EU) 2018/958).

⁷⁸ Weitere Einzelheiten finden Sie auf der [SOLVIT-Website](#).

⁷⁹ Siehe Fußnote 20.

⁸⁰ Weitere Informationen zum jährlichen hochrangigen politischen Treffen der SMET finden Sie in Kapitel 1. Beseitigung von Hindernissen: Mit verstärkter Kraft gegen die zehn schlimmsten Hindernisse vorgehen.

den Entscheidungen in den Verfahren voraussichtlich ergeben wird, sowie zu den Ergebnissen in den Fällen, in denen die Verfahren eingestellt werden, einhergehen.

Es wird entscheidend sein, bei der Durchsetzung strategische Prioritäten zu setzen. Neben der Durchsetzung der EU-Rechtsvorschriften bei schwerwiegenden Verstößen, die von Interessenträgern gemeldet werden, wird der Schwerpunkt auf einer proaktiven und strategischen Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften liegen. Die Kommission wird vorrangige Politikbereiche ermitteln und sie in einer jährlichen Agenda zur Durchsetzung des Binnenmarkts präsentieren, eine systematische Untersuchung der Umsetzung und Anwendung der Binnenmarktvorschriften in diesen Bereichen durchführen und gegebenenfalls in koordinierter Weise Vertragsverletzungsverfahren einleiten.

Maßnahmen:

- Vorschlag einer EU-Rechtsvorschrift zur Verhinderung von Binnenmarkthindernissen (3. Quartal 2027, gegebenenfalls auf der Grundlage einer Bewertung der Funktionsweise bestehender Präventionsinstrumente)
- Einberufung einer ersten Sitzung der hochrangigen Binnenmarkt-Sherpas (4. Quartal 2025)
- Ausrichtung einer ersten jährlichen hochrangigen politischen Tagung der SMET (4. Quartal 2025)
- Stärkung der nationalen SOLVIT-Zentren und des gesamten Netzwerks für eine effizientere Problemlösung und bessere Unterstützung bei Fällen aus der Wirtschaft (4. Quartal 2025)
- Systematische Folgemaßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten zu von SOLVIT ermittelten strukturellen Problemen und zu Hindernissen, bei denen die Anstrengungen der SMET nicht erfolgreich waren (ab dem 2. Quartal 2025)
- Vorlage der ersten Jährlichen Agenda zur Durchsetzung des Binnenmarkts (1. Quartal 2026, in Verbindung mit der Veröffentlichung des Jahresberichts über den Binnenmarkt und die Wettbewerbsfähigkeit)

Schlussfolgerung

In einer Zeit außergewöhnlicher globaler Unsicherheiten muss das Potenzial des einheimischen europäischen Marktes voll ausgeschöpft werden. Der Binnenmarkt wurde vor über dreißig Jahren geschaffen, um eine europäische soziale Marktwirtschaft zu entwickeln, die die Unionsbürgerinnen und -bürger in Wohlstand zusammenführt. Seither ist viel erreicht worden. Dennoch kann und muss noch mehr getan werden, um Hindernisse abzubauen, Vorschriften zu vereinfachen und das Wachstum der Unternehmen zu ermöglichen. Und um die Unionsbürgerinnen und -bürger und die Unternehmen vor unlauterem Wettbewerb, Risiken und unvorhersehbaren globalen Turbulenzen zu schützen und ihnen weiterhin einen Rahmen zu bieten, der auf Rechtsstaatlichkeit, Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit beruht. Der europäische Markt ermöglicht es, die Wertschöpfungsketten innerhalb der Union zu stärken.

Ein starker Binnenmarkt verschafft Europa weltweit eine starke Stimme, und die EU bleibt ein starker und verlässlicher Partner für gleichgesinnte Länder sowohl weltweit⁸¹ als auch innerhalb der Region. Neben der Teilnahme der EWR-EFTA-Länder am Binnenmarkt schlägt die Kommission einen strukturierten Rahmen vor, um die Einbeziehung des westlichen Balkans, der Ukraine und der Republik Moldau zu fördern. Diese „Autobahn“ zum Binnenmarkt würde eine stärkere Angleichung der Rechtsvorschriften und die Erleichterung der Integration ihrer Wirtschaftszweige in die Wertschöpfungsketten der Union im Vorfeld des vollständigen EU-Beitritts umfassen. Während die EU eine der offensten Volkswirtschaften ist und bleiben wird, wird der Welthandel durch unlautere Praktiken, ungerechtfertigte Zölle und verzerrende Subventionen einiger Drittländer drastisch verändert. Um wieder gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen und da der Binnenmarkt nicht das Ausfuhrziel von staatlich verursachten Überkapazitäten und Handelsumlenkungen sein kann, wird die EU, wann immer dies erforderlich ist, handelspolitische Schutzinstrumente (einschließlich Schutzmaßnahmen) und gerechtfertigte Zölle in vollem Umfang nutzen.

Die Weiterentwicklung des europäischen Marktes ist ein gemeinsames Unterfangen. Die Kommission wird mit den in dieser Strategie dargelegten Maßnahmen ihren Teil dazu beitragen und unter Einsatz aller ihr zur Verfügung stehenden Instrumente die Einhaltung der Binnenmarktvorschriften sicherstellen, gegebenenfalls auch durch die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren. Wir fordern das Europäische Parlament und den Rat auf, zusammenzuarbeiten und die Annahme von Binnenmarktvorschlägen zu einer Priorität zu machen. Es sollte gemeinsam das Ziel verfolgt werden, bis 2030 einen modernisierten und digitalisierten Rahmen für den europäischen Markt zu schaffen.

Den Mitgliedstaaten kommt dabei eine zentrale Rolle zu, da die tägliche Anwendung der EU-Vorschriften in ihren Händen liegt. Es ist daher von entscheidender Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten ihre Politik und Rechtsvorschriften mit den gemeinsamen Zielen und Regeln in Einklang bringen, um die Tätigkeit der Unternehmen zu erleichtern und ihnen ein reibungsloseres Agieren auf dem europäischen Markt zu ermöglichen.

Der Europäische Rat hat angekündigt, dass er eine Bestandsaufnahme der Fortschritte bei der Weiterentwicklung des gemeinsamen europäischen Marktes vornehmen und politische Unterstützung sicherstellen wird. Die Kommission ist bereit, diese Bemühungen zu unterstützen, und wird in ihrem Jahresbericht über den Binnenmarkt und die Wettbewerbsfähigkeit unter Angabe der wichtigsten Leistungsindikatoren über die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Strategie berichten.

⁸¹ Die Kommission wird weiterhin mit dem Vereinigten Königreich, Kanada, Japan, Südkorea und anderen gleichgesinnten Ländern zusammenarbeiten, insbesondere im Rahmen von Freihandelsabkommen sowie gezielteren und flexibleren Partnerschaften.