

Stellungnahme

zum

EU-Richtlinienvorschlag
(vom 12. Januar 2004)

über

Dienstleistungen

Bundesverband der
Deutschen Industrie e.V.
Mitgliedsverband der UNICE

Hausanschrift
Breite Straße 29
10178 Berlin

Postanschrift
11053 Berlin

Telekontakte
Tel.: (030) 2028-1560
Fax: (030) 2028-2560

Internet
<http://www.bdi-online.de>

E-Mail
S.Hintzen@bdi-online.de

A. Allgemeines

Der BDI hält es für einen richtigen Schritt, die im EG-Vertrag garantierte Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit mit der geplanten Richtlinie zu intensivieren und diesen Prozess seitens der EU zu unterstützen. Im Dienstleistungsbereich liegt ein großes Wachstumspotential, das es zu fördern gilt, um die wirtschaftliche Dynamik in Europa zu steigern.

Gewachsene Überregulierung und bürokratische Strukturen zu verringern, liegt im Interesse der Wirtschaft und der EU-Bürger. Diese Maßnahmen würden die große Zahl kleiner und mittlerer Unternehmen ermutigen, mehr als bisher grenzüberschreitend tätig zu werden und ihre Geschäfte zu erweitern.

Zu viele neue Vorschriften und Institutionen sollten jedoch nicht geschaffen werden, damit der Weg zu dem gesteckten Ziel nicht von vornherein in Frage gestellt wird. Ferner sollten die Mitgliedstaaten die Chance nutzen, im eigenen Bereich Verbote, hohe Anforderungen, Verwaltungshürden und überholte Schutzvorschriften abzubauen. Dies würde auch der inländischen Wirtschaft zugute kommen.

Bei der geplanten elektronischen Verfahrensweise sollten ebenfalls die Anforderungen nicht auf ein Höchstmaß geschraubt werden, damit der Entwicklungsprozess auf diesem Gebiet in Gang kommt. Von übermäßigen Formvorschriften und Dokumentennachweisen sollte Abschied genommen werden. Das Problem der Vielsprachigkeit könnte mit der örtlichen Sprache und einer gängigen Sprache – wie es eben die englische Sprache ist – verkleinert werden.

Das Herkunftslandprinzip unterstützt durch Günstigkeitsregeln in umstrittenen Fällen ist für ein vereinfachtes Verwaltungsverfahren in den Mitgliedstaaten nützlich. Im Zivilrecht müssen die Rechtswahl und das Internationale Privatrecht Vorrang haben. Die Unternehmen sind in der EU mit dem bisher geltenden Internationalen Privatrecht zu angemessenen Lösungen etwaiger Rechtsprobleme gekommen. Die Möglichkeit, auf die eigene Rechtsordnung zurückgreifen zu können und sich auch rechtlich den örtlichen Gegebenheiten in anderen Mitgliedstaaten anzupassen, sollte erhalten bleiben.

Da die Rechtsharmonisierung durch das Subsidiaritätsprinzip begrenzt wird, ist auf diesem Gebiet weniger Aktivität zweckmäßig. Die zahllosen Einzelregelungen für die verschiedenen Sektoren, die auch von diesem Richtlinienvorschlag berücksichtigt werden, sind kaum noch zu überblicken und anzuwenden. Auch aus diesem Grunde sollten angekündigte Durchführungsbestimmungen in Grenzen gehalten werden und die Regelungsdichte im materiellen Rechtsbereich nicht noch verstärkt werden.

Wir begrüßen außerdem, dass Qualitätssiegel, Verhaltenskodizes und außergerichtliche Streitschlichtung betont werden, warnen aber auch hier davor, mit zusätzlichen Regelungen ihre Wirkung zuzuschütten. Ob die in dem Richtlinienvorschlag angekündigten Zusatzregelungen für Glücksspiele oder Geldtransporte sein müssen, sollte nochmals geprüft werden.

Es müsste darüber hinaus gelingen, die geplante Richtlinie selbst erheblich zu verschlanken und klarer zu formulieren, soweit Übersetzungsschwierigkeiten zu Unklarheiten geführt haben. Dies gilt besonders für die aufgestellten Informationspflichten und den zivilrechtlichen Teil des Richtlinienvorschlags. Auch die Kontrollmechanismen könnten gestrafft werden.

B. Anmerkungen zu einzelnen Artikeln

Zu Artikel 3 Verhältnis zum Gemeinschaftsrecht

Die Orientierung an der kraft EU-Vertrag bestehenden Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit begrüßen wir. Das angestrebte Ziel kann jedoch nur erreicht werden, wenn eine Reihe von Vorschriften geändert oder gestrichen wird, damit die Richtlinie in das Recht der Mitgliedstaaten übernommen werden kann und die Anwendung ihrer Vorschriften in der Praxis möglich wird.

Zu Artikel 5 Vereinfachung der Verfahren

Die Aufforderung an die Mitgliedstaaten, nationale Verfahren und Formalitäten zu vereinfachen und die jeweiligen Dokumente zum Nachweis der Erfüllung bestimmter

Anforderungen für die fachgerechte Ausübung der Dienstleistungstätigkeit anzuerkennen, halten wir für richtig und notwendig. Darüber hinaus regen wir an, die Sprachschwierigkeiten bei der Anerkennung der Dokumente dadurch zu überbrücken, dass insbesondere bei Dienstleistungen in mehreren Mitgliedstaaten nur die Sprache des Herkunftslands und zum Beispiel die englische Sprache anzuwenden sind, damit nicht mit mehr als zwei Sprachen insgesamt gearbeitet werden muss.

Zu Artikel 6, 8 Einheitliche Ansprechpartner und elektronische Verfahrensabwicklung

Auch diese Vorschriften sind zur Verwaltungsvereinfachung entscheidend und nützlich. Wir gehen jedoch davon aus, dass die Kontaktstelle in den Mitgliedstaaten nicht nur zentral an einem Ort agieren muss, sondern dass wegen der Nähe zum Ausführungsort der Dienstleistung auch „Filialen“ die jeweilige Verwaltungstätigkeit ausüben können. Dies muss mindestens solange gelten, wie die nach Artikel 8 ab dem 31. Dezember 2008 vorgeschriebene elektronische Abwicklung nicht sichergestellt ist.

Bei der elektronischen Abwicklung stellt sich jedoch die Frage, wie der Nachweis durch die Vorlage von Dokumenten im Original oder als Ausfertigung möglich sein soll.

Abgesehen hiervon halten wir es für erforderlich, dass sich die nach Artikel 8 vorgesehenen Durchführungsbestimmungen der Kommission in überschaubarem Rahmen halten und nicht zu detailliert werden.

Zu Artikel 7, 41 Recht auf Information; Gegenseitige Auswertung

Wir begrüßen, dass kurz und übersichtlich in den Mitgliedstaaten festgelegt werden soll, welche Anforderungen zur Niederlassung und zur Ausübung der Dienstleistung gelten sollen und dass auch auf die Verbände und Organisationen hingewiesen werden soll, die die Unternehmen beraten und unterstützen. Damit wird nach unserer Einschätzung ein wesentlicher Beitrag zur erleichterten Ausübung der Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat geleistet. Behörden, Unternehmen und Dienstleis-

tungsempfänger werden von diesen Maßnahmen, die auch die Verfahren beschleunigen werden, profitieren. Außerdem halten wir es für sinnvoll, dass nach Art. 41 die Erfahrungen mit den neuen Regeln und die sich ändernde Verwaltungspraxis von der Kommission ausgewertet und das Ergebnis bekannt gemacht werden soll. Hierdurch wird die Möglichkeit geschaffen, die Verwaltungspraxis weiter zu straffen und die Entbürokratisierung voranzubringen.

Zu Artikel 9 und 21 Genehmigungserfordernisse und Diskriminierungsverbot

Es muss eindeutig klargestellt werden, dass das Verbot von Diskriminierungen in der Richtlinie in Bezug auf das Verfahren so zu verstehen ist, dass die Ausübung der Dienstleistung in einem anderen Mitgliedstaat nicht verhindert wird, weil der Dienstleister nicht aus demselben Mitgliedstaat kommt. Als nicht handhabbar sind dagegen Formulierungen zum „Diskriminierungsverbot“, wenn es um die Gestaltung der Dienstleistung und ihre Abwicklung, insbesondere in vertraglicher Hinsicht geht. In diesem Zusammenhang muss erstens Vertragsfreiheit gelten und zweitens eine flexible Durchführung möglich sein. Nicht jede Vorausplanung oder Leistung kann in allen Mitgliedstaaten oder auch nur in zweien (zum Beispiel Dänemark oder Griechenland) absolut identisch sein. Größere Abweichungen sind auf Grund unterschiedlicher Bedingungen in verschiedenen Regionen normal und müssen oft auch unter Einbeziehung höherer Kosten berücksichtigt werden. Gleichheit darf unter keinen Umständen staatlich erzwungen werden. Eine gesetzliche Regelung ist auch nicht erforderlich, denn der Wettbewerbsdruck wird als Regulativ seine Wirkung entfalten. Dies zeigen internationale Erfahrungen weltweit, aber auch in den Mitgliedstaaten. Die in Artikel 21 vorgesehene Ausnahme zu Zugangsbedingungen ist nur ein Teilaspekt und reicht in keiner Weise aus, die Vorschrift akzeptabel zu machen.

Daher muss in Artikel 9 zum staatlichen Verfahren eine Klarstellung vorgenommen werden und Artikel 21 gestrichen werden.

Außerdem regen wir an, zumindest in den Erwägungsgründen zu verdeutlichen, welche Genehmigungserfordernisse in Art. 9 Abs. 3 gemeint sind.

Zu Artikel 10, 11 Voraussetzungen für die Erteilung der Genehmigung; Geltungsdauer der Genehmigung

Auch Artikel 10 trägt nach unserer Meinung zur Erleichterung der Aufnahme einer Tätigkeit im Dienstleistungsbereich in einem anderen Mitgliedstaat bei. Es sollte darüber hinaus klargestellt werden, dass die Gewerbe- und Berufsausübung grundsätzlich frei ist und nur bestimmte Bereiche wie zum Beispiel die Qualifikation festgelegten Anforderungen unterliegen. Besonders begrüßenswert ist, dass doppelte Prüfungen und Kontrollen entfallen sollen.

Entsprechendes gilt für das in Artikel 11 enthaltene grundsätzliche Verbot der befristeten Genehmigung. Die im Übrigen festgelegten Ausnahmen halten wir bei Vorliegen gravierender Gründe für berechtigt.

Zu Artikel 12 Wahl zwischen mehreren Antragstellern

Sowohl im Interesse des Wettbewerbs als auch unter dem Gesichtspunkt der Bereitstellung gut funktionierender Dienstleistungssysteme halten wir es für richtig und notwendig, dass Begrenzungen von Genehmigungen nicht die Regel sein sollen, sondern nur unter sichtbaren Voraussetzungen einzelne Begrenzungen festgelegt werden können. In diesem Zusammenhang sollte besonders darauf geachtet werden, dass ein neutrales und transparentes Verfahren zur Auswahl der Antragsteller durchgeführt wird und dass die Eröffnung des Auswahlverfahrens deutlich bekannt gemacht wird.

Zu Artikel 13 Genehmigungsverfahren

Auch wenn es aus unserer Sicht selbstverständlich ist, dass Anträge auf Genehmigung objektiv und unparteiisch behandelt werden müssen, ist es erfreulich, dass dies in Artikel 13 noch einmal deutlich hervorgehoben wird. Auch die übrigen Grundsätze dieser Vorschrift unterstützen wir. Erschwerungen oder Verzögerungen der Verfahren durch intransparente Maßnahmen oder unangemessene Kosten müssen auf jeden Fall vermieden werden. Die zügige Durchführung der Verfahren und die zügige Abwicklung der Formalitäten sind Grundvoraussetzung für eine Verbesserung

der Verwaltungspraxis. Für einen besonders beschleunigenden positiven Aspekt halten wir die in Nr. 5 c ausdrücklich hervorgehobene Angabe, dass Genehmigungen als erteilt gelten, wenn der Antrag nicht in einer angemessenen Frist beantwortet worden ist.

Zu Artikel 16, 17, 18, 19 Herkunftslandprinzip und Ausnahmen

Das so genannte Herkunftslandprinzip bildet an sich eine gute Grundlage für die Orientierung bei der Frage, welche öffentlich-rechtlichen Regeln für den Dienstleistungsanbieter gelten sollen, wenn er in einem anderen Mitgliedstaat tätig wird. Im öffentlichen Recht wird damit Klarheit geschaffen und erneute Überprüfungs- oder gar Zulassungsverfahren können erleichtert oder ausgeschlossen werden. So gesehen entfaltet dieser Grundsatz eine gute Wirkung. Er müsste allerdings durch das Günstigkeitsprinzip ergänzt werden, damit der Dienstleistungserbringer bei bestimmten öffentlich-rechtlichen Verfahren nicht ungerechtfertigte Nachteile aus seinem Herkunftsland oder eventuell auch dem Zielland seiner Tätigkeit in Kauf nehmen muss. Artikel 19 halten wir insoweit nicht für ausreichend. Das Günstigkeitsprinzip müsste im öffentlich-rechtlichen Bereich generell gelten.

Es ist ein erheblicher Nachteil der vorgesehenen Regelung, dass ihre Anwendung von einer kaum zu überblickenden Zahl von Ausnahmen eingeschränkt wird. Diese haben zwar auch aus unserer Sicht zum Teil ihre zwingende Berechtigung, zeigen überwiegend jedoch die europäische Regelungsintensität, die häufig auf Grund von Einzelprojekten zustande gekommen ist und die Einheit rechtlicher Vorschriften vernachlässigt hat. Es wäre gut, wenn Anstrengungen unternommen würden, das hohe Maß an Sonderregelungen wie sie vor allem durch Artikel 2 (Ausnahmen: Finanzdienstleistungen; elektronische Kommunikation; Verkehr), Artikel 17 mit 23 Ausnahmen unter anderem zu den Bereichen Post, Elektrizität, Gas, Wasser, Datenschutz, einzelne Berufsgruppen, Krankenhausversorgung, Verbraucher etc.) und durch Artikel 18, 40 (Neuregelungen für Geldtransporte, Gewinnspiele, gerichtliche Beitreibung von Forderungen etc), um nur einen Teil zu nennen, einzuschränken oder wenigstens anzugleichen. Denn es ist teilweise nicht erkennbar, wie die rechtlichen Übergänge zu diesen Teilbereichen gefunden werden sollen. Außerdem belastet die Vielzahl der unterschiedlichen Vorschriften die Unternehmen erheblich.

Eine ausgewogene Festlegung des Herkunftslandprinzips ist also in erster Linie im öffentlich-rechtlichen Verwaltungsbereich zweckmäßig und nützlich. Seine Grenzen werden deutlich, wenn man es undifferenziert auf weltweite Sachverhalte überträgt und ohne Rücksicht auf lokale Gegebenheiten und Rechtsordnungen in jeder Hinsicht anwenden würde.

Im zivilrechtlichen Bereich, also insbesondere bei Verträgen, hat sich das geltende Internationale Privatrecht bewährt. In dem Richtlinienvorschlag muss der Möglichkeit der Rechtswahl vorrangige Bedeutung eingeräumt werden. In der Ausnahme des Artikels 17 Nr. 20 wird die Rechtswahlfreiheit garantiert. Dies begrüßen wir ausdrücklich. Denn diese Garantie ist von entscheidender Wichtigkeit, die auf keinen Fall aufgegeben werden darf, sondern erheblich mehr unterstrichen werden muss. Sie ist im Vertragsrecht der erstrangige Grundsatz, der dem Herkunftslandprinzip vorgeht. Eine entsprechende Klarstellung sollte in den Text aufgenommen werden.

Im Übrigen befürchten wir, dass es sowohl bei der Umsetzung als auch bei der späteren Rechtsanwendung schwierig sein wird, den zahlreichen Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Ein Beispiel dafür ist Artikel 17 Nr. 23, der die außervertragliche Haftung des Dienstleistungserbringers bei einem Personenunfall anlässlich der Ausübung seiner Tätigkeit vom Herkunftslandprinzip ausnimmt, wenn der Unfall in einem anderen Mitgliedstaat stattfindet. Noch würde das Internationale Privatrecht des anderen Mitgliedstaates entscheiden, welches Recht Anwendung findet. Wird die EU-Verordnung zum Internationalen Privatrecht für außervertragliche Schuldverhältnisse (Rom II) verabschiedet, werden deren Regelungen eingreifen. Diese sind sehr differenziert und können zur Anwendung des Rechts eines Drittstaates führen, wenn zum Beispiel Spätfolgen eintreten und der Betroffene sich in einen Drittstaat begibt. Wie das Herkunftslandprinzip in derartigen Fällen wirkt, ist undeutlich.

Im vertraglichen Bereich gelten in der EU weitgehend die überwiegend übernommenen Regelungen aus dem Übereinkommen über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht. Damit haben die Unternehmen ihre Auslandsgeschäfte gut gestalten können. Es ist zwar beabsichtigt, auch dieses in eine EU-Verordnung

umzuwandeln (Rom I). Daher wäre es zu begrüßen und auch notwendig, dass nicht weitere Neuregelungen zu erneuten Komplizierungen führen. Es müsste zum Beispiel auch im Verbraucherbereich akzeptiert werden, dass ein Verbraucher, der sich in verschiedenen Mitgliedstaaten und im weiteren Ausland bewegen kann, bei Geschäften im Ausland fremde Rechtsordnungen respektieren kann und muss. Dies gilt umso mehr im Verhältnis zu kleinen und mittleren Unternehmen, die erhebliche Anstrengungen unternehmen müssen, um mit ihren Dienstleistungen in anderen Mitgliedstaaten Kunden zu finden.

Zu Artikel 20 ff. Rechte der Dienstleistungsempfänger

Die in Abschnitt 2 enthaltenen Regelungen sind, soweit sie zivilrechtliche Fragen betreffen, entbehrlich und teilweise auch unklar. Auf jeden Fall zu streichen ist Artikel 21, der zum einen missverstanden werden und zum anderen zu gänzlich ungewollten und unpraktischen Folgen führen kann (siehe unsere Ausführungen zu Artikel 9 und Artikel 21, Seite 5).

Zu Artikel 24 f. Entsendung von Arbeitnehmern

Durch die Regelungen in Art. 24 und 25 werden die Kontrollbefugnisse des Mitgliedstaates, in den Arbeitnehmer entsandt werden (Entsendemitgliedstaat), in unerträglichem Maße beschnitten und damit die Bestimmungen der Entsende-Richtlinie sowie des deutschen Arbeitnehmer-Entsendegesetzes unterlaufen. In Entsendefällen müssen dem Entsendemitgliedstaat die Befugnisse, die für eine effektive Kontrolle der Einhaltung der Entsende-Richtlinie erforderlich sind, vollständig eingeräumt werden. Eine durchgreifende Kontrolle ist anderenfalls nicht gewährleistet, denn eine solche kann durch den Herkunftsmitgliedstaat nicht wirksam erfolgen. Dieser hat von den tatsächlichen Verhältnissen im Entsendemitgliedstaat keine Kenntnis und darüber hinaus besteht seinerseits regelmäßig kein Verfolgungsinteresse. Um die Kontrolle von Entsendefällen sicherzustellen, bedarf es deshalb eines Vorrangs der Regelungen der Entsende-Richtlinie.

Zu Artikel 26 ff. Qualität der Dienstleistungen

Auch dieses Kapitel gehört nicht zum eigentlichen Regelungsbereich der Richtlinie und sollte entfallen. Die Qualität der Dienstleistungen ergibt sich aus Angebot und Nachfrage und nicht aus staatlichen Vorschriften. Darüber hinaus sind die meisten Artikel dieses Kapitels unglücklich übersetzt, verwirrend und für die Praxis nicht förderlich.

Zu Artikel 26 Informationen über die Dienstleistungserbringer und deren Dienstleistungen

Die Vorschrift sollte gestrichen werden, denn sie ist durchweg praxisfern. Industrielle Dienstleistungen werden nach bedarfsgerechter Vorbereitung mit der anderen Vertragspartei durchgeführt. Sicher kommt es auch vor, dass eilige Aufträge vergeben werden und nicht alle Details besprochen worden sind. Dennoch weiß die eine Partei von der anderen, mit wem sie es zu tun hat und unter welchen Bedingungen die Dienstleistungen durchgeführt werden. Man triebe den Bürokratismus in der Wirtschaft auf die Spitze, wenn man detaillierte Angaben hierüber kraft Gesetzes verlangte. Dies gilt umso mehr, als die Identifikation juristischer Personen und Firmen ohnehin in bestehenden Gesetzen geregelt ist. Darüber muss nicht hinausgegangen werden. Im Verbraucherbereich gilt dasselbe. Für diese Geschäfte sind bereits so viele Vorschriften erlassen worden, dass es für die Anbieterseite schwer ist, sie zu überblicken. Dem sollte nicht noch eine weitere umfangreiche gesetzliche Regelung hinzugefügt werden. Soweit in einigen wenigen Fällen „fliegende Händler oder Dienstleister“ unzulängliche Leistungen anbieten und sich der Verantwortung entziehen wollen, wird man sie mit diesen Vorschriften auch nicht dazu bringen, korrekte Angaben zu machen. Artikel 26 ist also in jeder Beziehung überflüssig.

Zu Artikel 27 Berufshaftpflichtversicherungen und Sicherheiten

Auch dieser Artikel ist zu weitgehend und sollte entfallen. Er schreibt vor, dass die Unternehmen, deren Dienstleistungen ein besonderes Gesundheits-, Sicherheits- oder finanzielles Risiko für den Dienstleistungsempfänger darstellen, eine angemessene Berufshaftpflichtversicherung abschließen müssen oder dass vergleichbare

Entschädigungsregelungen den Dienstleistungsempfänger absichern. Der Dienstleistungsempfänger muss genau informiert werden.

Zum einen sind die verwendeten Begriffe wie „Sicherheitsrisiko“ oder „finanzielles Risiko“ interpretationsfähig. Zum anderen gibt es eine Versicherungspraxis, nach der bestimmte Risiken versicherbar, andere jedoch nur mit Zusatzkosten, teilweise mit unverhältnismäßigen Zusatzkosten oder gar nicht versicherbar sind. In Deutschland werden regelmäßig Betriebshaftpflichtversicherungen abgeschlossen. Auch Produkthaftungsversicherungen sind die Regel. Hierbei werden Risiken aus Personen- und Sachschäden sowie solchen Vermögensschäden in ausreichender Weise abgedeckt, die nach den Allgemeinen Versicherungsbedingungen für die Haftpflichtversicherung (AHB), beschrieben sind. Für so genannte reine Vermögensschäden, die also nicht auf einem versicherten Personen- oder Sachschaden beruhen, gibt es keine gleichartige Deckung. Wenn sich aus der Formulierung von Artikel 27 ergeben sollte, dass auch reine Vermögensschäden erfasst werden sollen, würden die Unternehmen in Zukunft eine erhebliche Erweiterung ihres Betriebshaftpflichtversicherungsschutzes benötigen. Ob dies rein praktisch erreichbar und auch bezahlbar ist, bezweifeln wir.

Ferner ist auch der Begriff des „Sicherheitsrisikos“ unklar. Möglicherweise fallen hierunter fehlerhafte Beratungen wie etwa durch Architekten. Diese Personengruppen können sich teilweise durch spezielle Versicherungsbedingungen absichern. Zu berücksichtigen ist jedoch auch, dass Industrieunternehmen im Zusammenhang mit ihrer Lieferung beratend tätig werden. Beratungsleistungen ergeben sich ebenfalls aus mitgelieferten Gebrauchsanweisungen. Derartige, die Lieferung begleitende Beratungstätigkeiten können von Betriebshaftpflichtversicherungen erfasst sein, nicht jedoch selbstständige Beratungsverträge. Dieses gesamte Feld kann nicht mit der einfachen Anweisung an die Mitgliedstaaten, eine Betriebshaftpflichtversicherung festzulegen, erfasst werden. Die Anweisung stößt in der Realität sowohl an praktische als auch an finanzielle Grenzen.

Zu Artikel 28 Nachvertragliche Garantie und Gewährleistung

Diese Bestimmung zur Auskunft über Inhalt und Tragweite von Garantien und gesetzlichen Gewährleistungsrechten ist entbehrlich und sollte gestrichen werden. Selbst die Richtlinie zum Fernabsatz enthält nicht derartige Anforderungen.

Würde man die Regelung wörtlich nehmen, müssten die Dienstleistungserbringer ausführliche Informationsunterlagen vorhalten, in denen etwaige Garantie- oder Gewährleistungsvorschriften erläutert sind. Diese könnte dann der Dienstleistungsempfänger abrufen. Darin läge jedoch eine unzumutbare Belastung für den Dienstleistungserbringer. Die Regelung entspricht auch nicht der Praxis, denn über bestimmte Garantien, die außerhalb der gesetzlichen Vorschriften liegen, werden Vereinbarungen getroffen oder nicht. Die gesetzlichen Gewährleistungspflichten sind etwas anderes. Jedoch können auch hierzu vertragliche Vereinbarungen geschlossen werden. Wenn sie nicht getroffen werden, greift ergänzend die gesetzliche Regelung zur Gewährleistung ein. Verwirrend sind auch die Formulierungen zu einem „räumlichen Geltungsbereich“ von Garantie- oder Gewährleistungsvorschriften. Was mit „nachvertraglichen“ Garantien und Gewährleistungen gemeint ist, ist ebenfalls unklar, zumal der Text des Artikels wohl die Garantien und Gewährleistungen erfassen möchte, die bei Vertragsschluss gelten.

Zu Artikel 32 Beilegung von Streitigkeiten

Soweit der Zweck verfolgt wird, Streitigkeiten ohne gerichtliche Auseinandersetzung auszuräumen, wird dies von uns begrüßt. Die im Einzelnen vorgeschriebenen Maßnahmen sollten sich darauf beschränken, die außergerichtliche Streittlösung, die auch ohne Vorschrift möglich ist, nicht schlicht auszuschließen. Alles andere widerspricht dem Sinn der außergerichtlichen Streitbeilegung, die ohnehin weitgehend vom guten Willen der Beteiligten abhängig ist. Aus diesem Grunde ist auch Absatz 3 des Artikels unpraktikabel, der noch einmal festschreibt, dass der Dienstleistungserbringer zutreffende Informationspflichten zu erfüllen hat. Die sich ebenfalls aus Artikel 3 ergebende Umkehr der Beweislast ist zu streichen. Denn man muss davon ausgehen, dass der Dienstleister sich korrekt verhält. Es ist Aufgabe des Vertragspartners nachzuweisen, dass die Leistung des Anbieters nicht in der vertraglich

vorgesehenen Form erbracht worden ist. Über den Umweg der Informationspflichten eine Beweislastumkehr zu erreichen, die beispielhaft für andere Verfahren sein kann, halten wir in hohem Maße für unfair.

Zu Artikel 33 Informationen über die Zuverlässigkeit der Dienstleistungserbringer

In Artikel 33 Absatz 2 soll festgelegt werden, dass auch nicht rechtskräftige Entscheidungen über Vorstrafen oder andere Sanktionen im grenzüberschreitenden Verkehr bei entsprechender Anfrage übermittelt werden müssen. Dies halten wir nicht für richtig. Damit wird nicht nur die Unschuldsvermutung ausgeschlossen, sondern es wird auch ermöglicht, dass der betroffene Dienstleistungserbringer von Amts wegen geschädigt wird, obwohl zu einem späteren Zeitpunkt rechtskräftig seine Unschuld bestätigt werden kann.

Zu Artikel 39 Gemeinschaftskodizes

Es ist nützlich, dass auch auf Gemeinschaftsebene Verhaltenskodizes zu einem reibungslosen Dienstleistungsgeschäft beitragen sollen. Hierbei müssen jedoch die betroffenen Interessengruppen beteiligt und gehört werden, damit auch in diesem Zusammenhang Praxisnähe gewahrt bleibt und ein angemessener Ausgleich der Interessen stattfindet. Anderenfalls ist mit einer breiten Akzeptanz derartiger Verhaltenskodizes nicht zu rechnen.

Zu Artikel 44 Änderung der Richtlinie 1998/27/EG (Unterlassungsklagen)

Die Aufnahme der geplanten Richtlinie in den Anhang der Unterlassungsklagenrichtlinie sollte unterbleiben. Die ständige Ausweitung des Katalogs führt zu steigenden Kosten und der Belastung der Gerichte, ohne dass ein besonderer Nutzen für die Verbraucher selbst entsteht.

Binnenmarkt vollenden, Marktchancen nutzen, Wachstums- und Beschäftigungspotenziale realisieren

Drei Empfehlungen der deutschen Wirtschaft zur Dienstleistungsrichtlinie

Europapolitik

Recht, Wettbewerbspolitik und
Versicherung

Datum
8. April 2005

Anfang 2004 hat die Europäische Kommission einen „Vorschlag für eine Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt“ vorgelegt. Die vielstimmigen, oftmals (innen)politisch motivierten Debatten haben zu zahlreichen Missverständnissen über Reichweite und Folgen der Richtlinie geführt.

Der BDI tritt dafür ein, den Richtlinienentwurf nüchtern zu analysieren und fair zu bewerten. Zweifelsohne besteht textlicher Präzisionsbedarf. Festzuhalten bleibt aber grundsätzlich:

- Die Dienstleistungsfreiheit ist eine der im EG-Vertrag verankerten Grundfreiheiten. Diese sollten bereits seit 1992 voll verwirklicht sein. Die umfangreiche Rechtsprechung des EUGH verweist auf noch bestehende Defizite und konkretisiert den dringenden Handlungsbedarf zur Marktöffnung.
- Ein echter europäischer Binnenmarkt für Dienstleistungen kann zu mehr wirtschaftlicher Dynamik, zu mehr Beschäftigung sowie zu einem breiteren Dienstleistungsangebot bei attraktiven Preisen beitragen.

Die Dienstleistungsrichtlinie sollte daher nach allen erforderlichen Klarstellungen zügig verabschiedet und zeitnah umgesetzt werden, um den Binnenmarkt im Interesse von Unternehmen und Verbrauchern zu vollenden.

Ernst zu nehmende Studien gehen davon aus, dass durch die Öffnung der europäischen Märkte für Dienstleistungen rund 600.000 Arbeitsplätze europaweit geschaffen werden könnten. Davon 100.000 allein in Deutschland. Mittel- bis langfristig könnten der Handel von Dienstleistungen und grenzüberschreitende Investitionen um etwa 30 Prozent zunehmen. Aufgrund der durch Handel und Investitionen vertieften Marktintegration ist nicht nur mit mehr Beschäftigung, sondern auch mit höherer Wertschöpfung und in der Folge mit weiterem Wachstum in diesem Wirtschaftszweig zu rechnen.

Gegenwärtig tragen beim „Exportweltmeister Deutschland“ die Dienstleistungen nur zwölf Prozent zum Export und knapp 70 Prozent zur Wertschöpfung bei. Die Öffnung der Märkte kann insbesondere für industriennahe Dienstleister einen Beitrag dazu leisten, die Exportchancen der zumeist hoch qualifizierten deutschen Anbieter im europäischen Ausland zu fördern. Es liegt jetzt an den Regierungen und den europäischen Institutionen, die Vollendung des europäischen Binnenmarkts im Interesse von Unternehmen und Verbrauchern voranzutreiben.

Die Empfehlungen der deutschen Wirtschaft lauten:

**Bundesverband der
Deutschen Industrie e.V.**
Mitgliedsverband der UNICE

Hausanschrift
Breite Straße 29
10178 Berlin

Postanschrift
11053 Berlin

Telekontakte
Tel.: (030) 2028-1621
Fax: (030) 2028-2621

Internet
<http://www.bdi-online.de>

E-Mail
F.wehnert@bdi-online.de

1. Herkunftslandprinzip umsetzen und Anwendung klarstellen

Zahlreiche kaum nachvollziehbare Regelungen erschweren die Geschäftstätigkeit von Dienstleistern im europäischen Ausland. Viele Sachverhalte werden mehrfach geprüft und sind umfangreich zu dokumentieren. Bescheinigungen sind zu übersetzen und zu beglaubigen. Der grenzüberschreitende Austausch von Dienstleistungen wird massiv behindert.

Die Anwendung des **Herkunftslandprinzips** wird die Marktöffnung vorantreiben. Es soll gelten, wenn Dienstleistungen in einem anderen EU-Mitgliedstaat erbracht werden, ohne dass dazu eine Niederlassung gegründet wird. Es bestimmt, dass Dienstleister lediglich die Anforderungen des Landes zu erfüllen haben, in dem sie ihren Sitz haben. Auf diese Weise werden Doppelprüfungen vermieden, deren Kosten letztlich von den Verbrauchern zu tragen sind. Das Herkunftslandprinzip führt nicht dazu, dass die Rechtsordnung des Landes nicht beachtet werden muss, in dem die Dienstleistung angeboten wird.

Alternativen zur umfassenden Anwendung des Herkunftslandprinzips wären:

- **Harmonisierung.** Diese müsste jede einzelne Dienstleistung europaweit umfassend regeln. Eine kaum vorstellbare Regelungsflut wäre die Folge;
- **„Positivlisten“.** Die Anwendungsfelder des Herkunftslandprinzips abschließend festzulegen wäre in der Praxis außerordentlich unflexibel zu handhaben, stünde unter ständigem Aktualisierungsbedarf je nach spezifischer Marktentwicklung und würde gerade für besonders innovative Unternehmen keine nachhaltige Rechtssicherheit schaffen.

Beide Alternativen würden die Wachstums- und Beschäftigungseffekte einer Marktöffnung schwächen. Die Anwendung des Herkunftslandprinzips ist der einzig gangbare Weg, um den Binnenmarkt für Dienstleistungen in absehbarer Zeit zu verwirklichen, dessen wirtschaftliche Potenziale voll zu nutzen und um weitgehende Planungssicherheit für Unternehmen zu schaffen.

Die in der politischen Debatte von den Gegnern der Marktöffnung vorgebrachten Warnungen vor einer Nivellierung nach unten oder vor der Verwässerung hochwertiger Sozial-, Umwelt- und Verbraucherschutzstandards sind unbegründet. Die Entwicklung auf dem Binnenmarkt für Waren zeigt, dass sich - entgegen manchen Befürchtungen - in der EU im weltweiten Vergleich hohe Standards im Wettbewerb durchgesetzt haben. Zur Frage, wie sich das Herkunftslandprinzip auf Unternehmen und Verbraucher in Europa auswirkt, gibt es viele Missverständnisse und unzutreffende Vorhersagen.

Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die klaren Grenzen für die Anwendung des Herkunftslandprinzips bleibt festzuhalten:

Seite
3 von 6

- **Marktöffnung fördert die wirtschaftliche Dynamik**

In Europa und weltweit konkurrieren Unternehmen auf Märkten mit unterschiedlichen Arbeitskosten und Sozialsystemen. Die Erfahrung zeigt, dass Abschottung kein Rezept ist, um unternehmerische Wettbewerbsfähigkeit zu stärken und Arbeitsplätze zu erhalten. Geringere Lohnkosten in anderen Ländern sind nicht mit Lohndumping gleichzusetzen, sondern repräsentieren die Kostenvorteile dieser Länder im internationalen Standortwettbewerb. Unternehmen und Beschäftigte müssen daher alles daran setzen, durch hohe Produktivität, Qualität und Innovation im Wettbewerb bestehen zu können.

Im Übrigen regelt die Entsenderichtlinie, dass Arbeitnehmer, die in einen anderen Mitgliedstaat entsandt werden, unter anderem hinsichtlich Arbeitszeit und Arbeitsschutz bestimmten, auf nationaler Ebene festgelegten Mindestbestimmungen des Gastlandes unterliegen. Die Einführung flächendeckender Mindestlöhne, sei es gesetzlich oder durch die stärkere Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen, löst die deutschen Standortprobleme nicht und ist abzulehnen.

- **Marktöffnung bringt hohe Qualität des Angebots zu attraktiven Preisen**

Die seitens der EU vorangetriebene Vollendung des Binnenmarkts und der Marktliberalisierung in Europa ist für Unternehmen und Verbraucher von großer Bedeutung. Von der Öffnung der netzgebundenen Märkte konnten insbesondere die Verbraucher durch ein breiteres Angebot, durch höhere Qualität und durch attraktive Preise profitieren. Diese Erfolge sind auf den Dienstleistungssektor insgesamt zu übertragen.

Dienstleistungen von allgemeinem Interesse („Daseinsvorsorge“) werden formal durch die Richtlinie nicht berührt. Für die Wirtschaft bleibt vordringlich, Wettbewerbsverfälschungen unter dem Deckmantel der „Daseinsvorsorge“ zu verhindern. Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sollten, wo immer möglich, durch im Wettbewerb stehende private Unternehmen erbracht werden.

- **Vergleichbares Qualifikationsniveau schafft Sicherheit für Verbraucher**

Die gegenwärtig debattierte Richtlinie für Berufsqualifikationen bietet weiteren Schutz für Unternehmen und Verbraucher. Diese regelt die gegenseitige Anerkennung von Ausbildung, Studium und anderen Qualifikationen in der EU. Sie stellt sicher, dass eine im Ausland erworbene Berufsqualifikation im Inland nur dann eine Berufsausübung ermöglicht, wenn sie ein vergleichbares Niveau erreicht. Sollte das nicht der Fall sein, kann das Gastland Eignungsprüfungen oder Anpassungslehrgänge vorschreiben. Es sollte sichergestellt werden, dass beide Richtlinien voll kompatibel sind.

- **Standards für Umwelt und Gesundheitsschutz bleiben erhalten**

Im Bereich Umwelt und Gesundheitsschutz gelten generell die Standards des Ortes, an dem die Dienstleistung erbracht wird. Die Richtlinie nimmt alle Regelungen, die mit besonderen Merkmalen des Ortes der Dienstleistungserbringung verknüpft sind, aus dem Geltungsbereich des Herkunftslandprinzips aus. Das gilt für Bauleistungen ebenso wie für die Landwirtschaft.

- **Verbraucher bleiben durch EU-Vertragsrecht geschützt**

Niemand wird einen Dienstleister nach ausländischem Recht verklagen müssen, wenn er einen Vertrag geschlossen hat, der nicht ohnehin unter die europäischen Bestimmungen für **Verbraucherverträge** fällt. Hier findet das Herkunftslandprinzip keine Anwendung. Im Geschäftsverkehr gilt das bewährte internationale Privatrecht weiter. Die Freiheit der Rechtswahl sollte in der Dienstleistungsrichtlinie stärker verankert werden.

- **Qualität wird gefördert**

Für die Qualitätssicherung der Dienstleistungen sind im Interesse der Verbraucher zahlreiche Instrumente vorgesehen. Zu nennen sind vor allem freiwillige Kodizes und Standards sowie eine stärkere Rolle der Standesorganisationen.

- **Überwachung und Kontrollen werden effektiver**

Dienstleister unterliegen unverändert der Kontrolle der zuständigen Behörden des Landes, in dem sie ihre Dienstleistung erbringen. Diese können vor Ort alle zwingend notwendigen Maßnahmen zur Einhaltung aller national gültigen Vorschriften treffen, zum Beispiel zum Schutz von Sicherheit und Gesundheit. Durch eine vertiefte Zusammenarbeit und grenzüberschreitende Abstimmung der Verwaltungen wird die Überwachung besser und effektiver funktionieren.

2. Niederlassungsfreiheit verwirklichen und Bürokratiebelastung abbauen

Unternehmen müssen dann, wenn sie in einem anderen Mitgliedstaat eine **Niederlassung** errichten wollen, hohe bürokratische Hürden überwinden. Kosten- und zeitaufwändige Anträge, Bescheinigungen, Übersetzungen und Genehmigungen gehören zum Alltag der Wirtschaft im Binnenmarkt. Hier ist dringend Abhilfe zu schaffen.

Die Richtlinie sieht eine Vielzahl von Instrumenten vor, um Genehmigungsverfahren zu vereinfachen, bürokratischen Aufwand abzubauen und die Diskriminierung ausländischer Wettbewerber zu verhindern:

- **Diskriminierende und übermäßig beschränkende Anforderungen wie Befristungen, Staatsangehörigkeitserfordernisse und quantitative Beschränkungen für Niederlassungen werden verboten.** Genehmigungen sind auf der Basis objektiv gerechtfertigter Anforderungen zu erteilen;

- **Anforderungen und Genehmigungsverfahren**, die sich für die Niederlassungsfreiheit als problematisch erweisen, sind zu **überprüfen**. Dies gilt etwa für die Forderung nach bestimmten Berufsqualifikationen von Führungskräften, für Verbote mehrfacher Niederlassungen, für Mindestbeschäftigtenzahlen sowie für die Vorgabe von Mindest- oder Höchstpreisen;
- Die Mitgliedstaaten sollen „**einheitliche Ansprechpartner**“ zur Verfahrensabwicklung einrichten und Unternehmen die Möglichkeit eröffnen, Formalitäten elektronisch abzuwickeln. Beides kann die Errichtungen von Niederlassungen wesentlich vereinfachen;
- Die Mitgliedstaaten werden verpflichtet, ihre Regulierungssysteme einem Vergleich („**benchmarking**“) zu unterziehen. Dies trägt dazu bei, Transparenz herzustellen und von den Besten zu lernen.

3. Zusätzlichen bürokratischen Belastungen im Interesse der Verbraucher vorbeugen

Der freie grenzüberschreitende Dienstleistungsverkehr wird eine größere Angebotsvielfalt schaffen. Die Bedeutung gehaltvoller und zielgerichteter Verbraucherinformationen wird wachsen.

Der Richtlinienentwurf überdehnt aber die Informationspflichten für Dienstleistungserbringer. Deutsche Anbieter unterliegen bereits heute einem hochkomplexen Gewährleistungsrecht. Für sie wäre es aufwändig und teuer, wenn sie gezwungen würden, alle Details des im Sitzland geltenden Rechts vollständig zu erläutern. Zur Ausgestaltung der Verbraucherinformationen wäre mehr Vertrauen in die Kräfte des Marktes und die Mündigkeit des Bürgers zu wünschen. Denn die Kosten für ungebetene Pflichtinformationen trägt am Ende der Verbraucher.

Die Richtlinie sollte daher:

- neben den bereits in der EU geltenden Verbraucherschutzvorschriften keine unnötig umfangreichen und komplizierten **Vorgaben für die Bereitstellung von Informationen** machen;
- Abstand von der **Berufshaftpflicht** nehmen, die nach den Erfahrungen aus anderen Rechtsbereichen nur teuer und bürokratisch zu verwalten ist. Versicherungspflichten sind nur über den freien Markt angemessen zu gestalten.

Als **Fazit** bleibt festzuhalten:

Seite
6 von 6

Die Vollendung des europäischen Binnenmarkts für Dienstleistungen kann zu mehr wirtschaftlicher Dynamik, zu mehr Arbeitsplätzen sowie zu einem breiteren Dienstleistungsangebot bei attraktiven Preisen beitragen. Die Anwendung des Herkunftslandprinzips ist der einzig gangbare Weg, um dieses Ziel in absehbarer Zeit zu erreichen.

Alle Unternehmen müssen ein Interesse daran haben, dass bei Niederlassungen im europäischen Ausland die Genehmigungsverfahren vereinfacht, bürokratischer Aufwand abgebaut und ungerechtfertigte Diskriminierungen verhindert werden.

Im Interesse der Unternehmen und Verbraucher sollte die Dienstleistungsrichtlinie nach allen erforderlichen Klarstellungen zügig verabschiedet und zeitnah umgesetzt werden.