

## **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 Präzisierungsbedarf. 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](mailto: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 vorgetragenen 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:

- **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.