

**Schriftliche Stellungnahmen der  
Sachverständigen zur Öffentlichen Anhörung:  
EU-Dienstleistungsrichtlinie  
am 16. Oktober 2006**

hier:

SV Arbeitsgemeinschaft Selbständiger  
Unternehmer e. V. (ASU)

## DEUTSCHER BUNDESTAG

16. Wahlperiode  
Ausschuss für Wirtschaft  
und Technologie

Ausschussdrucksache **16(9)348**

11. Oktober 2006

### Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer e. V.

Reichsstr. 17  
14052 Berlin  
Telefon: (030) 300 65 0  
Fax: (030) 300 65 303  
E-Mail: knobelsdorff@asu.de  
Internet: www.asu.de



Berlin, 9. Oktober 2006

## Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer Öffentliche Anhörung des Bundestagsausschusses für Wirtschaft und Technologie am 16. Oktober 2006

### EU-Richtlinievorschlag - Dienstleistungen im Binnenmarkt

#### 1. Zusammenfassende Bewertung

Die Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer e. V. (ASU) begrüßt und unterstützt die Initiative der Europäischen Institutionen, sich des Abbaus bestehender Schranken für grenzüberschreitende Dienstleistungen im Binnenmarkt anzunehmen. Die Dienstleistungsfreiheit gehört neben der Freiheit des Personen-, des Kapital- und Warenverkehrs zu den vier Grundfreiheiten der Europäischen Union.

In ihrem Bericht über den "Stand des Binnenmarktes für Dienstleistungen" aus dem Jahr 2002 beklagt die Europäische Kommission völlig zu Recht die "breite Kluft zwischen der Vision einer wirtschaftlich integrierten Europäischen Union und der Wirklichkeit". Der Bericht hebt hervor, dass die Bürger Europas in ihrer Eigenschaft als Verbraucher letztlich die Leidtragenden der nicht zufrieden stellenden Funktion des europäischen "Binnenmarktes" für Dienstleistungen sind. Entweder könnten sie nicht oder nur mit Schwierigkeiten Dienstleistungen in Anspruch nehmen, oder sie müssten höhere Preise dafür zahlen. Dies sei umso bedauerlicher, da es sich beim Dienstleistungssektor mit einem Anteil von über 70% um den wirtschaftlich mit Abstand bedeutendsten Sektor handle, der zudem eine hohe Beschäftigungsdynamik in sich trage. Außerdem muss bei Regelungen, die den Dienstleistungssektor betreffen, ebenso bedacht werden, dass Industriegüter in diesen Tagen ohne begleitende Dienstleistungen kaum noch im Ausland abzusetzen sind. Hindernisse beim Export solcher in der Regel hochwertiger Dienstleistungen machen sich direkt auf den Produktmärkten und letztlich auch auf dem Arbeitsmarkt bemerkbar.

In ihrer Stellungnahme zur EU-Richtlinie Dienstleistungen im Binnenmarkt (EU-Drucksache 5161/05) nimmt die ASU ausführlich Stellung zum Herkunftslandprinzip. Das Herkunftslandprinzip ermöglicht eine Integration durch Spezialisierung nach komparativen Vorteilen und lässt einen friedlichen Interessenausgleich auf den Märkten zu. Es öffnet alle nationalen Teilmärkte für Innovationen aus anderen Teilen der Gemeinschaft. Das Herkunftslandsprinzip bietet zudem den Vorteil, dass das Gewicht der Fehler kleinerer Einheiten, der Regelungen der Mitgliedsstaaten, die mit anderen konkurrieren, geringer ist, als wenn eine später als

„falsch“ erkannte zentrale Problemlösung oktroyiert worden ist. Die ständige Weiterentwicklung der Normen und Regeln, ihre Anpassung an die Praxis, wird eben am besten durch nationalen Standortwettbewerb erreicht. Eine Innovation kann sich so am ehesten ungehindert ausbreiten (etwa durch Nachahmung). Der Wettbewerb dieser Regulierungen miteinander in Form eines „Entdeckungsverfahrens“ sibt das beste System heraus: dies ist das marktwirtschaftliche Verfahren einer letztlich nie abgeschlossenen „Harmonisierung“, das zudem auch sonst anfallende Bürokratiekosten erspart.

Die ASU bedauert deshalb die aufgrund des Kompromisses im EU-Parlament erfolgte Preisgabe des unmissverständlichen "Herkunftslandprinzips" als Integrationsprinzip der europäischen Dienstleistungsmärkte. Außerdem favorisiert der neue Richtlinienvorschlag einen "dynamischen und selektiven Ansatz". Besser wäre die Beibehaltung des umfassenderen Ansatzes gewesen, der grundsätzlich alle Dienstleistungen in den Geltungsbereich des Herkunftslandsprinzips stellte und sich auf unvermeidbare Ausnahmen beschränkte. Die EU geht nun den umgekehrten Integrationsweg – den der Integration über die bürokratisch-technokratische Integration Europas. Damit entfernt sich die Union von Geist und Intention der römischen Verträge, die eine wettbewerbliche Integration Europas favorisieren.

Das Ziel des Lissabon-Prozesses, Europa zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen, wird nicht durch Ausnahmen vom Herkunftslandprinzip erreicht, sondern ausschließlich durch ein beherztes Umsetzen dieses Prinzips. Der weltweite und innereuropäische Handel als Wohlstandsgenerator darf nicht durch protektionistisch wirkende Maßnahmen zerstört werden. Diese Gefahr liegt unseres Erachtens nun auf der Hand.

## **2. Auswirkung der EU-Dienstleistungsrichtlinie auf Wachstum und Beschäftigung, europarechtliche Notwendigkeit der Richtlinie**

Unabhängige Experten schätzen, dass EU-weit durch die Öffnung der Dienstleistungsmärkte die Wertschöpfung im Dienstleistungsbereich um über 30 Milliarden anwachsen dürfte und 600.000 neue Arbeitsplätze entstehen werden. In Deutschland könnten es etwa 100.000 sein. Für die deutsche Dienstleistungswirtschaft käme eine liberale Dienstleistungsrichtlinie einer enormen Exportfördermaßnahme gleich und würden einen positiven Beschäftigungsimpuls setzen.

Die ASU begrüßt unter dem Gesichtspunkt einer auf Wachstum und mehr Beschäftigung zielenden Politik (Lissabon-Agenda) im Besonderen den Abbau bürokratischer Hemmnisse, die Vereinfachung der Genehmigungsverfahren und die Beseitigung von Marktzutrittsbarrieren, die den Freiraum schaffen, den kleine und mittlere Unternehmen für neuere unternehmerische Initiativen und Strategien benötigen. Allerdings geht die Beseitigung von Markteintrittsbarrieren nicht weit genug, da viele dienstleistungsintensive Bereiche des Wirtschaftslebens von der Bindung an die Richtlinie ausgenommen sind (siehe insbesondere Themenkreis II). Grundsätzlich begrüßt die ASU jedoch alle Ansätze, die EU-weite Dienstleistungsfreiheit umzusetzen.

Die ASU hält es aus den genannten Wachstumsgründen jedoch für unbedingt erforderlich, dass auch im Bereich der Dienstleistungen der Dienstleistungserbringer den Rechtsvorschriften des Landes unterliegt, in welchem er niedergelassen ist (Herkunftslandprinzip). Im Warenverkehr hat sich diese Praxis zum Nutzen von Verbrauchern und Unternehmen bereits jahrzehntelang bewährt und eine bis dato beispiellose Wachstums- und Beschäftigungsdynamik ausgelöst. Diese Regelung wird nicht nur Hindernisse für das Angebot und den Handel von Dienstleistungen beseitigen und den Wettbewerb gerade im Interesse der Nachfrager und Verbraucher fördern, sondern auch eine bestehende Leistungsvielfalt und breite Angebotspalette bei Dienstleistungen erhalten.

Aufgrund der vielen Ausnahmen und dem mittlerweile stark eingeschränkten Anwendungsbereich der Richtlinie hält es die ASU allerdings für unwahrscheinlich, dass die Regelungen

aus dem Richtlinienentwurf vom Juli 2006 ausreichen werden, einen deutlichen Wachstums- und Beschäftigungsschub im Bereich der Dienstleistungswirtschaft auszulösen. Die Dienstleistungswirtschaft wird sich unserer Einschätzung nach in der Folge einer Verabschiedung des vorliegenden Richtlinienentwurfs weiterhin eher national bewegen und viele innereuropäische Wachstumschancen ungenutzt lassen müssen.

### 3. Anwendungsbereiche der Richtlinie

Der Anwendungsbereich des Richtlinienvorschlags ist gegenüber der Vorgängerversion deutlich eingeschränkt worden. Zusammen mit dem immer noch überaus umfassenden Katalog von Ausnahmen vom freien Dienstleistungsverkehr in den Artikeln 16 bis 18 fällt es schwer, noch einen deutlichen Integrationsfortschritt zu erkennen. Während in der ursprünglichen Version der Richtlinie (EU-Drucksache 5161/05) fünf Dienstleistungsbereiche nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fielen, sind es im aktuellen Entwurf bereits 13 Bereiche. Augenscheinlich ist, dass sich diese Einschränkungen des Anwendungsbereiches fast ausschließlich auf Dienstleistungen beziehen, die hierzulande überwiegend von staatlichen Institution oder Körperschaften des öffentlichen Rechts wahrgenommen werden.

- Die Ausklammerung von "nicht-wirtschaftlichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse" aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie ist äußerst problematisch, besonders vor dem Hintergrund der Tatsache, dass ebenso viele "wirtschaftliche Dienstleistungen allgemeinen Interesses" (Art. 16) von der Richtlinie ausgenommen werden. Ein allgemeines Interesse kann jedoch jederzeit und recht willkürlich behauptet werden. So kommt dies auch in den Begriffsbestimmungen des Art. 4 zum Ausdruck. Auch der Hinweis, dass es sich etwa bei sozialen Dienstleistungen um einen "sensiblen" Bereich handele, trägt nichts zur Klärung dieses Problems bei. Mit diesem unverbindlichen und dadurch problematischen Ausdruck wird erneut ein Stück Rechtsunsicherheit geschaffen, die abzulösen eine wichtige Intention der Richtlinie war und immer noch ist.  
Auch für die von der Richtlinie ausgenommenen Dienstleistungsbereiche von "allgemeinem wirtschaftlichen Interesse", namentlich die Postdienste sowie die Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgung sowie die Abfallentsorgung, sollte folglich die Dienstleistungsfreiheit gelten.
- Ähnliches gilt für den Bereich der Gesundheitsdienstleistungen. Welche Märkte sind potentiell dienstleistungsintensiver als gerade der Markt für Leistungen für die menschliche Gesundheit und Pflege? Es ist schlicht falsch, dass hier versucht wird, den ganzen Bereich Gesundheit und Soziales weiter unter staatlich verwalteter Kuratel zu halten und diesen Zustand durch die Einfügung weiterer Ausnahmereiche zementieren zu wollen.
- Es ist schwer einzusehen, warum etwa das Glückspiel-, Lotterie und Wettwesen vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen werden. Hier geht es offensichtlich - insbesondere den Bundesländern - in erster Linie um den Erhalt der den Ländern Einnahmen verschaffenden Lotteriemonopole. Dies ist nichts anderes als ein Monopolschutz unter dem Deckmantel, Bürger vor den Gefahren ihres Spieltriebes beschützen zu müssen.
- Ebenso wenig nachvollziehbar ist die Herauslösung der "audiovisuellen Dienste", also vor allem des Hörfunks und Fernsehens aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie. Es ist nicht einzusehen, warum große Bereiche der Medien- und Kulturwirtschaft, zentrale, wenn nicht klassische Dienstleistungsbranchen, von der angestrebten Vollendung des Binnenmarktes für Dienstleistungen ausgespart bleiben sollen, zumal in Deutschland kommerzielle Anbieter aufgrund der in vielerlei Hinsicht dominierenden Stellung der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten benachteiligt sind.

Im mittlerweile deutlich eingeschränkten Anwendungsbereich der Richtlinie und der Vielzahl der Ausnahmen liegen aus Sicht der ASU schwere Nachteile. Alle diese Sonderregelungen machen nicht allein die Rechtslage unübersichtlich, sondern werfen zudem auch eine Fülle von Abgrenzungsfragen zwischen den Bereichen, für die die Dienstleistungsfreiheit gilt, und solchen mit Ausnahmeregelungen auf. Sie verursachen dadurch enorme Unsicherheiten.

Zum Teil haben Ausnahmebereiche freilich eine gewisse Berechtigung, wie etwa Art. 2 Ziffer i) (Ausübung öffentlicher Gewalt), Art. 2 Ziffer l) (Tätigkeit von Notaren) oder auch Nr. 17 Absatz 3 (personenbezogene Daten). Es soll auch zugestanden sein, dass im engeren öffentlich-rechtlichen Verwaltungsbereich Grenzen für eine Durchdringung mit der Dienstleistungsfreiheit zu akzeptieren wären. Jedoch ist nicht einzusehen, dass der Dienstleistungsfreiheit über die Fülle der Ausnahmen eine Vielzahl weiterer Sachverhalte entzogen werden soll.

Die ASU hält es deshalb für angebracht, den Anwendungsbereich der Richtlinie auf den vormals gegebenen Umfang zu erweitern. Auch dann sollte freilich der Ausnahmekatalog der Artikel 17 und 18 in regelmäßigen Zeitabständen überprüft werden. Die "nicht-wirtschaftlichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse" sollten ebenfalls in den Binnenmarktprozess einbezogen werden.

#### **4. Arbeitsrechtliche Fragen**

Jede Liberalisierung von Teilmärkten hat unmittelbare und mittelbare Folgen für die Arbeitsmärkte. Das gilt auch für das Europa der 25 Mitgliedstaaten. Jedoch werden diese Wirkungen andere sein, als in der gegenwärtig populistisch geführten öffentlichen Debatte.

Die im Zusammenhang mit dem ursprünglichen Kommissionsentwurf oftmals geäußerte Befürchtung, das Herkunftslandprinzip initiiere ein „race to the bottom“ – also eine Orientierung an dem geringst möglichen Niveau an Regulierung - und fördere den Niedergang einer hohen Dienstleistungskultur, „Sozialdumping“, sowie insbesondere die Aushöhlung von Arbeitnehmerschutzrechten (oder gefährde auch den Umweltschutz), zeugt von einem tiefen Misstrauen gegenüber anderen Mitgliedsstaaten. Nur bei gegenseitigem Vertrauen in die Systeme und Kontrollmechanismen der anderen Staaten wird es gelingen, die Chancen eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes effektiv zu nutzen. Allzu leichtfertig übersehen die Kritiker gerade aus den Reihen der Gewerkschaften dabei, dass die Schaffung des europäischen Binnenmarktes im letzten Jahrzehnt zur Schaffung von über 2,5 Millionen neuen Arbeitsplätzen beigetragen hat und das größte Wachstumsprogramm in der Geschichte der Europäischen Union war.

Trotzdem gilt: je nachdem, wie intensiv Branchen durch wachsenden Konkurrenzdruck betroffen sein werden und dieser Wettbewerb in der Bevölkerung aufgenommen wird, dürfte es in Zukunft verstärkt zu Bestrebungen kommen, den eigenen Besitzstand insbesondere im kollektiven und individuellen Arbeitsrecht in Form von Entsendegesetzen oder Mindestlöhnen zu verteidigen bzw. vor Konkurrenz zu schützen. Dem eintretenden Konkurrenzdruck werden sich die betroffenen Dienstleistungsbranchen allerdings nicht entziehen können, da sie nicht dauerhaft gegen Millionen individueller Entscheidungen der Konsumenten werden handeln können. Zweifellos wird es in den liberalisierten Dienstleistungsbereichen zu Strukturveränderungen kommen.

Entsendegesetze oder Mindestlöhne gehen jedoch am Kern des Problems vorbei. Arbeitsplätze und Sozialstandards werden durch solchen Aktionismus nicht gerettet, sondern im Gegenteil sogar gefährdet. Entsendegesetze oder Mindestlöhne entbinden den Gesetzgeber nicht von der Pflicht, durch Reformen auf dem Gebiet der sozialen Sicherung (Ablösung vom Arbeitsverhältnis), des Steuersystems und dem kollektiven und individuellen Arbeitsrecht (Deregulierung) sowie dem Bildungswesen solche Verhältnisse herzustellen, die es den

deutschen Unternehmen und ihren Mitarbeitern erlauben, sich auf sich ständig wandelnde Wettbewerbssituationen einzustellen. Nur so werden Arbeitsplätze gesichert und geschaffen.

De jure wird die Dienstleistungsrichtlinie zunächst keinen unmittelbaren Einfluss auf die Höhe der Tarife oder die Betriebsverfassung ausüben. Das deutsche Tarifvertragsrecht wird durch die Richtlinie nicht berührt. Sollte der Wettbewerbsdruck jedoch zunehmen, wird die Ausgestaltung dieser Besitzstände de facto auf den Prüfstein internationaler Marktgängigkeit kommen. So wird sich die Tendenz zu betrieblichen Bündnissen für Arbeit jenseits der Tarifparteien sicherlich verstärken.

Abgesehen davon, dass die Nachfrager von Dienstleistungen und damit letztlich auch der private Endverbraucher als potentiell von der Dienstleistungsrichtlinie Begünstigter, nämlich als Konsument günstigerer Waren und Dienstleistungen, in der laufenden Diskussion ohnehin so gut wie keine Beachtung findet, ist auf dem politischen Markt für Meinungen und Wählerstimmen schwer vermittelbar, dass Mindestlöhne und Entsendegesetze einem Zoll auf Arbeit gleichkommen oder eine moderne Form des Protektionismus darstellen. Jedoch erhöhen solche Maßnahmen die Verbraucherpreise, und es wird es nicht gelingen, längerfristig gegen die Marktsignale zu produzieren. Dies gilt zumindest für die Fälle, in denen Konsumenten oder Investoren keine Präferenz zugunsten nationaler Produktion erkennen lassen.

Mindestlöhne und Entsendegesetze schaffen keinen einzigen Arbeitsplatz. Wo sich höhere Preise beim Nachfrager nicht durchsetzen lassen, werden bei fehlendem Lohnspielraum nach unten oder fehlenden anderen Kompensationsmöglichkeiten die Betriebe abwandern müssen oder es wird eine Flucht in Schwarzarbeit einsetzen. Die Folge wird weiter steigende Arbeitslosigkeit insbesondere bei Jugendlichen und Geringqualifizierten sein.

## **5. Rechtssicherheit für Dienstleister, Verbraucher und Umwelt**

Die Dienstleistungsrichtlinie schafft einen Rechtsrahmen, der die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten garantieren soll.

Der Richtlinienentwurf sieht eine Reihe von Maßnahmen zur Verwaltungsvereinfachung vor, die von der ASU im Grundsatz und nachdrücklich begrüßt werden. Besonders kleine und mittelgroße Dienstleistungsunternehmen werden davon profitieren können. Die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Regelungen können einen wichtigen Beitrag dazu leisten, dass jeweils innerstaatlich der Abbau von Bürokratie und organisatorischem Aufwand vorangetrieben wird. Im Einzelnen:

- **Artikel 5 – Vereinfachung der Verfahren**  
Die ASU begrüßt das Vorhaben, Verwaltungsverfahren und für grenzüberschreitende Dienstleistungsangebote grundlegend zu vereinfachen, stellen sie doch bisher gerade für vergleichsweise kleine Unternehmen eine faktische Markteintrittsbarriere dar. Die in Artikel 5 vorgesehene Regelung zur Anerkennung aller Dokumente, die Mitgliedstaaten ausstellen, dürfte einen deutlichen Beitrag zur Absenkung der Bürokratiekosten für die Unternehmen darstellen. Insbesondere begrüßt die ASU, dass nicht mehr generell auf der Vorlage von beglaubigten Dokumenten bestanden werden soll. Die Mitgliedsländer sollten sich zusätzlich darauf verständigen, Dokumente neben einer Ausfertigung in der Muttersprache auch in Englisch als der weitest verbreiteten Amtssprache zur Verfügung zu stellen. So würde in der Praxis die Feststellung der Gleichwertigkeit der Dokumente erleichtert, indem sprachlichen Schwierigkeiten im Vorfeld ausgeräumt würden. Die Entwicklung von Musterdokumenten könnte trotz aller – weitgehend negativen - Erfahrungen (Abstimmungsprozesse, Zeit) hilfreich sein, wenn sich die Mitgliedsstaaten auf einen gemeinsamen Standard hierüber verständigten.  
Wir begrüßen ausdrücklich die Rücknahme der Einschränkung aus Satz 3 des vorangegangenen Richtlinienentwurfs, dass die Anerkennung von Berufsqualifikationen

aus der Vereinfachungsregelung ausgenommen werden sollte. Sollte aus den Dokumenten eindeutig hervorgehen, dass die betreffende Anforderung erfüllt ist, so steht aus Sicht der ASU einer Anerkennung nichts im Weg.

- **Artikel 6 – Einheitliche Ansprechpartner**  
Die europaweite Schaffung einheitlicher Ansprechpartner ("One Stop Shop"), die als Kontaktstellen für alle Verfahren, Formalitäten und Erlaubnisse im Zusammenhang mit der Aufnahme einer Dienstleistungstätigkeit dienen, wird ebenfalls zu einer deutlichen Erhöhung der Transparenz führen, die Unternehmen von Such- und Bürokratiekosten entlasten und so den Austausch von Dienstleistungen erleichtern. Damit wird die Voraussetzung dafür geschaffen, dass sich die Unternehmer nicht bereits in unterschiedlichen Zuständigkeiten verlieren. Zugleich besteht aufgrund zunehmender Transparenz über die europaweiten Verwaltungsprozeduren die Chance einer europaweiten Verwaltungs- und Bürokratierreform, die formale Abläufe möglichst effizient und straff ordnet. Zu begrüßen ist in diesem Zusammenhang auch die in Artikel 8 vorgesehene Schaffung einer elektronischen Verfahrensabwicklung. Positiv beurteilt die ASU, dass die "One Stop Shops" nicht unbedingt bei Verwaltungsbehörden angesiedelt sein müssen. Wir bevorzugen eine Ansiedlung dieser Agenturen eindeutig in Unternehmensnähe, also bei privaten Einrichtungen, Berufsorganisationen oder den Kammern.
- **Artikel 7 – Recht auf Information**  
Positiv beurteilt die ASU ferner das Recht auf Information nach Artikel 7. Allerdings wäre eine Konkretisierung des Artikels 7, Absatz 5 wünschenswert. Es sollten nicht allein Maßnahmen ergriffen werden, die die Bereitschaft der einheitlichen Ansprechpartner „fördern“, die Informationen „auch in anderen Gemeinschaftssprachen bereitzustellen“. Auch hier wäre eine Verpflichtung auf die Informationsbereitstellung in Englisch zweckdienlich, zumal Englisch sich im internationalen Kommunikationsverkehr durchgesetzt hat.
- **Artikel 9 – Genehmigungsregeln**  
Alle Genehmigungserfordernisse sollten darauf überprüft werden, ob eine nachträgliche Kontrolle nicht ebenso wirksam sein und somit das verhältnismäßigere Mittel darstellen kann. Nur als ultima ratio darf ein Erfordernis aufgestellt bzw. nach sorgfältiger Überprüfung in den einzelnen Mitgliedstaaten aufrechterhalten werden. Alle Prozesse müssen sorgfältig evaluiert und überflüssige Erfordernisse folglich abgeschafft werden.  
Die Genehmigungsregelung aufgrund zwingender Erfordernisse des Allgemeininteresses (Art. 9 Abs. 1 Ziffer b)) ist allerdings anfällig für Protektionismus durch die Hintertür. Wie die seit geraumer Zeit geführte Diskussion um die wettbewerbliche Sonderstellung der sog. "öffentlichen Daseinsvorsorge" zeigt, werden hier voraussichtlich Wettbewerbshindernisse unter dem Deckmantel des Allgemeininteresses zu begründen versucht werden. So definiert der Europäische Gerichtshof beispielsweise "Ziele der öffentlichen Gesundheit" als Ziel des Allgemeininteresses. Gleiches gelte im Übrigen für die Sozialpolitik. Problematisch ist Letzteres, da noch nicht einmal eine allgemein akzeptierte Definition dessen existiert, was konkret und welche Maßnahmen unter „Sozialpolitik“ zu verstehen sind. Die Ansichten hierüber unterscheiden sich immens allein schon dadurch, ob eine "Sozialpolitik" wohlfahrtsstaatlich oder eher subsidiär ausgerichtet sein sollte. Art. 9 Abs. 1 Ziffer b) sollte entsprechen konkretisiert werden.
- **Artikel 10 – Voraussetzung für die Erteilung von Genehmigungen**  
Damit die Genehmigungen tatsächlich willkürfrei und nicht missbräuchlich gehandhabt werden, sollte auch in Art. 10, Abs. 2, Ziffer b) konkretisiert werden, was als "Erfordernis des Allgemeininteresses" anzusehen ist.

- Artikel 11 – Geltungsdauer der Genehmigung  
Auch hier sollten die "Erfordernisse des Allgemeininteresses" oder ihre Kriterien klar definiert und mit einer Begründung versehen sein.
- Artikel 12 – Wahl zwischen mehreren Antragstellern  
Die ASU unterstützt nachdrücklich die vorgesehene vollständige Neutralität und Transparenz bei der Genehmigungsvergabe (siehe auch Artikel 13).
- Artikel 13 – Genehmigungsverfahren  
In Art. 13 Abs. 4, Satz 2 sind die Voraussetzungen für ein "zwingendes Erfordernis eines Allgemeininteresses" zu benennen, bei deren Vorliegen andere Regelungen als die Fristenregelung in Abs. 3 und die Genehmigungsfiktion in Abs. 4, Satz 1 gelten sollen.
- Artikel 14 – Unzulässige Anforderungen  
Die ASU begrüßt es, eine Liste der unzulässigen Anforderungen aufzunehmen. So können hinderliche Einzelregelungen der Mitgliedstaaten beseitigt werden. Nicht zuletzt könnte auf diese Weise auch Bürokratieabbau erreicht werden. In Art. 14 Absatz 5 sollten die Planungserfordernisse benannt werden, die aus "zwingenden Gründe des Allgemeininteresses" eine Einschränkung der Niederlassungsfreiheit rechtfertigen.
- Artikel 15 – Zu prüfende Anforderungen  
Grundsätzlich begrüßt die ASU auch diese Liste der zu prüfenden Anforderungen. Jedoch sollte wie oben bereits mehrfach erwähnt auch in diesem Fall die Kriterien benannt und die Entscheidungen begründet werden, weshalb ein "zwingendes Erfordernis des Allgemeininteresses" eine bestimmte Anforderung bei der Aufnahme einer Dienstleistungstätigkeit begründet.

Die Qualität der Dienstleistungen ergibt sich aus Angebot und Nachfrage und nicht aus staatlichen Vorschriften. Dennoch beinhaltet die EU-Richtlinie eine Vielzahl von Vorschriften und Regelungen, die auf die Sicherstellung einer hohen Dienstleistungsqualität für Verbraucher abzielen. Diese sind jedoch daraufhin zu überprüfen, ob sie der Intention - Öffnung der Märkte, weniger bürokratische Regulierungen – entgegenstehen. Im Einzelnen sieht die ASU folgenden Änderungsbedarf.

- Artikel 22 – Informationen über Dienstleistungserbringer und deren Dienstleister  
Artikel 22 und seine Vorgabe, dass in allen von den Dienstleistungserbringern den Dienstleistungsempfängern zur Verfügung gestellten Unterlagen ausführliche Informationen über die angebotene Dienstleistung enthalten sind, ist überzogen und daher zu streichen. Es ist praxisfern, wenn in jedem Informationsschreiben jeweils die gesamten Generalklauseln und die allgemeinen Geschäftsbedingungen mitgeteilt werden müssten - es sei denn, dass es handelt sich um ein konkretes Vertragsangebot.
- Artikel 23 – Berufshaftpflichtversicherung und Sicherheiten  
Die ASU begrüßt die in Absatz 5 konkretisierten Regelungen zur Berufshaftpflichtversicherung (Artikel 23) und anderen Sicherheiten. Die Praxistauglichkeit der Konkretisierungen aus Absatz 5 sollte jedoch weiterhin beobachtet und ggf. der Absatz entsprechend geändert werden.
- Artikel 26 - Maßnahmen zur Qualitätssicherung  
Die ASU weist nachdrücklich darauf hin, dass der Erbringer einer Dienstleistung bereits aus eigenem wirtschaftlichem Interesse alles daran setzen wird, einen hohen Qualitätsmaßstab zu setzen. Nur so wird er im Wettbewerb bestehen und Kunden von seinem Angebot überzeugen können. Dienstleister und ihre berufsverbandlichen

Zusammenschlüsse können ebenso ein Interesse haben, bestimmte Standards zu setzen und so für ihre Produkte zu werben. Staatlicherseits intonierte oder verordnete Standardisierungsbemühungen zur Entwicklung gemeinschaftlicher europäischer Dienstleistungsstandards sind nicht erforderlich. Im Gegenteil, sie können mit Blick auf die Leistungsvielfalt und das Aufgreifen neuer Entwicklungen eher hinderlich sein. Deutlich übertrieben und nicht sachgerecht ist deshalb die hervorgehobene Stellung von Verbraucherverbänden in Art. 26 Absatz 4. Diese sollen für die europaweite unabhängige Bewertung der Qualität von Dienstleistungen und Versuchs- und Prüfverfahren sorgen. Hier werden unseres Erachtens Institutionen in eine exponierte Stellung gebracht, die sich diese erst im Wettbewerb mit anderen Institutionen verdienen müssten. Unabhängig entscheidet zudem allein der Verbraucher und nicht eine Institution, von deren Existenz der Verbraucher oft nicht einmal weiß. Eine gesetzliche Regelung des Sachverhaltes aus Art. 26 Absatz 4 ist folglich nicht nötig.

- **Artikel 27 - Streitbeilegung**

Artikel 27 ist auf seine Praxistauglichkeit hin zu überprüfen. Insbesondere Absatz 4 bedarf keiner gesetzlichen Regelung, da es im Interesse des Dienstleistungserbringers liegen dürfte, entsprechende Informationen zur Verfügung zu stellen.

Insgesamt ist die ASU der Auffassung, dass bei allen Maßnahmen zur Qualitätssicherung mehr Vertrauen in das Funktionieren des Marktes gelegt werden sollte. Bestandteil des Marktprozesses sind bereits heute freiwillige Initiativen, die eine Angleichung von Schutzniveaus der Märkte über bestehende freiwillige Qualitätssiegel, Best Practices oder Verhaltenskodizes ermöglichen. Die Entwicklung von Qualitätssiegeln oder Verhaltenskodizes aus dem Wettbewerb unterschiedlicher Anbieter heraus führt zu Marktinformationen über Anbieter, die geeignet sind, den Verbraucher aufzuklären. Zertifizierungen, Normen und/oder Gütesiegel, die für viele Dienstleistungsbranchen bestehen, könnten durch nicht regulative Vereinbarungen auch auf europäischer Ebene erreicht werden.

Die ASU begrüßt die von der Kommission in einem „Konvergenzprogramm“ vorgeschlagene Entwicklung von Gemeinschaftskodizes, wie sie Artikel 37 der Richtlinie vorsieht. Bei der Ausarbeitung ist es jedoch wichtig, dass die betroffenen Interessensgruppen gehört werden und sich an der Entwicklung beteiligen können. Dadurch entsteht eine breite Akzeptanz. Diese trägt auch dazu bei, dass die Standesorganisationen und Berufsverbände, -kammern und -organisationen die Anwendung auf nationaler Ebene forcieren werden

## **6. Fazit**

Europa braucht ein Weniger an Zwang und Regulierung. Das gilt auf der Ebene der Mitgliedstaaten ebenso wie auch für den europäischen Gesetzgeber. Es ist bedauerlich, dass vom ehemals umfassenden Ansatz, den Dienstleistungsverkehr zu liberalisieren, abgerückt wurde.

Der vorliegende Richtlinienentwurf verfolgt zwar immer noch das unterstützungswürdige Ziel, den Binnenmarkt auch für den Dienstleistungsbereich zu liberalisieren. Aber mit dem Verzicht auf das Herkunftslandsprinzip in Verbindung mit dem enorm eingeschränkten Anwendungsbereich der Richtlinie wurde das schärfste Schwert zur Durchsetzung einer wirklichen Dienstleistungsfreiheit in Europa aus der Hand gegeben. Die mit der Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs zu Recht geweckten Hoffnungen auf Wachstum und Beschäftigung dürften sich nur schwerlich erfüllen, sollte der Richtlinienvorschlag in der vorliegenden Form umgesetzt werden. Hiermit wurde eine große Chance vertan, auch die vierte europäische Grundfreiheit umfassend durchzusetzen.

Dass die ASU den Vorschlag nicht in Gänze ablehnt, ist dem Umstand geschuldet, dass die Richtlinie in ihren Geltungsbereichen für Rechtssicherheit sorgt, auch wenn viele Begrifflichkeiten noch zu konkretisieren sind. Diese Rechtssicherheit benötigen grenzüberschreitend tätige Unternehmen, aber auch die Verbraucher, die grenzüberschreitend angebotene Dienstleistungen in Anspruch nehmen.