



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 30.07.2002
KOM(2002) 441 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

DER STAND DES BINNENMARKTS FÜR DIENSTLEISTUNGEN

**Bericht im Rahmen der ersten Stufe der Binnenmarktstrategie für den
Dienstleistungssektor**

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung	5
EINLEITUNG	11
I. Die Schranken im Binnenmarkt für Dienstleistungen	16
A. <u>Rechtliche Schranken</u>	16
1. Schwierigkeiten bei der Niederlassung von Dienstleistern	17
2. Schwierigkeiten bei der Nutzung von „Input“ für die Dienstleistung	24
3. Schwierigkeiten bei der Werbung für Dienstleistungen.....	30
4. Schwierigkeiten beim Vertrieb von Dienstleistungen.....	33
5. Schwierigkeiten beim Verkauf von Dienstleistungen.....	39
6. Schwierigkeiten nach dem Verkauf der Dienstleistung	44
B. <u>Sonstige Schranken</u>	46
1. Informationsmangel.....	46
2. Kultur- und Sprachschranken	48
II. Gemeinsame Merkmale der rechtlichen Schranken	49
A. <u>Der evolutive Charakter der Schranken</u>	49
1. Verwaltungspraxis.....	50
2. Regionalisierung der Schranken	51
3. Anwendung der Gemeinschaftsinstrumente	53
4. Nicht-staatliche Vorschriften.....	55
5. Verhalten der Marktteilnehmer.....	55
B. <u>Der horizontale Charakter der Schranken</u>	56
1. Anwendung derselben Vorschriften auf Niederlassung und Dienstleistungserbringung	56
2. Rechtsunsicherheit, die die Niederlassungs- und die Dienstleistungsfreiheit umgibt.....	57
3. Anwendung gleichartiger Anforderungen in unterschiedlichen Bereichen	58
C. <u>Gemeinsamer Ursprung der Schranken</u>	58
1. Fehlendes gegenseitiges Vertrauen der Mitgliedstaaten	58
2. Widerstände gegen die Novellierung der nationalen Rechtsrahmen	59
3. Schutz nationaler wirtschaftlicher Interessen	60

III.	Auswirkungen der Schranken	60
A.	<u>Eine Kettenreaktion, die die Gesamtwirtschaft und die Wettbewerbsfähigkeit Europas erfasst</u>	60
1.	Dienstleistungen als Schlüsselfaktor für die Gesamtwirtschaft.....	61
2.	Verflechtung der Dienstleistungen.....	64
3.	Nachfrage nach grenzüberschreitenden Dienstleistungen.....	66
4.	Kosten der Schranken.....	68
5.	Wachstums- und Leistungseinbußen für die europäische Wirtschaft	70
B.	<u>Hauptopfer</u>	72
1.	Kleine und mittlere Unternehmen.....	72
2.	Dienstleistungsnutzer, insbesondere die Verbraucher.....	73
C.	<u>Mangelnde Glaubwürdigkeit des Binnenmarktes für Dienstleistungen.....</u>	74
1.	Wahrnehmung des Binnenmarktes als risikobehafteter Raum	74
2.	„Arrangement“-Strategie	75
3.	„Schwarzmarkt“-Strategie	75
	Fazit.....	76
	ANHANG.....	79

HINWEIS

Ziel des vorliegenden Berichts ist es, diejenigen Schwierigkeiten bei der Erbringung von Dienstleistungen zwischen den Mitgliedstaaten aufzuzeigen, die im Verlauf der von der Kommission und den Mitgliedstaaten durchgeführten Konsultationen von den Betroffenen angegeben wurden, oder die aus Beschwerden, schriftlichen und mündlichen Anfragen durch oder Petitionen an das Parlament oder aus Studien und Untersuchungen hervorgehen. Die Konsultation wird fortgesetzt und durch spezielle Studien ergänzt, um insbesondere nähere Informationen zur Situation der Verbraucher im Binnenmarkt für Dienstleistungen zu erhalten.

Ziel des Berichts ist es dagegen nicht:

- Eine Aussage darüber zu treffen, ob die Regelungen und Maßnahmen, die den Schwierigkeiten zugrunde liegen, im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht, namentlich die Prinzipien der Dienstleistungs- und/oder der Niederlassungsfreiheit oder des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts, gerechtfertigt sind oder nicht. Die zugrunde liegenden Maßnahmen können in der Tat durch Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein, beispielsweise durch Gründe des Schutzes der Gesundheit, der Verbraucher, der Arbeitnehmer oder der Umwelt. Der Bericht präjudiziert nicht die Position, die die Kommission im Rahmen der Bearbeitung von bereits eingelegten oder zukünftigen Beschwerden einnehmen wird. In Hinblick auf einige der aufgeführten Schwierigkeiten hat der Gerichtshof möglicherweise bereits geurteilt und diese als mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar oder, im Gegenteil, als unvereinbar angesehen. Andere Schwierigkeiten können durch bestehende Gemeinschaftsinstrumente bereits erfasst sein und aus einer schlechten Umsetzung dieser Instrumente resultieren oder aber bereits Gegenstand von Initiativen der Kommission sein, die das Ziel haben, sie zu beseitigen;
- Die Art der Maßnahmen zu bestimmen, die zur Beseitigung der Schwierigkeiten erforderlich sind, wie insbesondere den Harmonisierungsbedarf, die Erforderlichkeit der Anpassung bestehender Regelungen oder die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren gegen bestimmte Mitgliedstaaten.

Im Verlauf der zweiten Phase der Umsetzung der Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor wird die Kommission eine juristische und wirtschaftliche Evaluation mit dem Ziel vornehmen, Vorschläge für Initiativen auf Gemeinschaftsebene vorzulegen, um die betreffenden Schwierigkeiten sowohl für die Erbringer als auch für die Empfänger von Dienstleistungen zu beseitigen. Diese Evaluation wird in Konsultation mit allen betroffenen Kreisen einschließlich der Verbraucherverbände durchgeführt werden.

ZUSAMMENFASSUNG

Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung in Lissabon ein Programm für Wirtschaftsreformen verabschiedet, die die Europäische Union bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt machen sollen. Eine Säule dieses Programms ist die Verwirklichung eines Binnenmarkts für Dienstleistungen. Hierfür hat die Kommission eine zweistufige Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor verabschiedet. In diesem Bericht, der die erste Stufe abschließt, werden die auf dem Binnenmarkt für Dienstleistungen fortbestehenden Schranken so umfassend wie möglich aufgeführt. Ferner werden die gemeinsamen Merkmale dieser Schranken analysiert und ihre wirtschaftlichen Folgen einer ersten Bewertung unterzogen.

Der Bericht stützt sich auf eine breit angelegte Konsultation im Jahr 2001 und Anfang 2002, in die das Europäische Parlament, der Wirtschafts- und Sozialausschuss, der Ausschuss der Regionen, die Mitgliedstaaten und die betroffenen Kreise einbezogen waren. Er wird als Grundlage für die Maßnahmen dienen, die im Jahr 2003 in der zweiten Stufe in Angriff genommen werden. Aufgrund der Verflechtungen zwischen den verschiedenen Dienstleistungszweigen wurde für diesen Bericht, im Einklang mit der Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor, kein sektororientierter, sondern ein horizontaler Ansatz gewählt. Der Bericht deckt außerdem eine große Vielfalt von Tätigkeiten ab, z. B. Unternehmensberatungsdienste, Zertifizierungsdienste, Immobilienmakler, Ingenieur-, Bau-, Vertriebs-, Fremdenverkehrs-, Freizeit- und Transportdienstleistungen. Weil sich zudem die Schwierigkeiten, mit denen sich ein Verbraucher oder ein Dienstleister in einer bestimmten Phase seiner Aktivität konfrontiert sieht, nachteilig auf die gesamte grenzüberschreitende Wirtschaftstätigkeit auswirken können, werden in diesem Bericht die Schwierigkeiten in all den einzelnen Phasen der Dienstleistungserbringung zusammen behandelt: Von der Niederlassung des Dienstleisters und der Nutzung der erforderlichen Inputs über Werbung und Vertrieb bis hin zum Verkauf der Leistung und der Phase nach Leistungserbringung. Der Bericht erfasst alle Schwierigkeiten, die von Dienstleistungserbringern und -nutzern als Hindernisse angesehen werden, trifft in diesem Stadium jedoch keine Aussagen über ihre Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht; diese Frage wird Gegenstand der zweiten Stufe der Strategie sein, in der Lösungen entwickelt werden.

Ein Schlüsselement der Beurteilung des Stands des Binnenmarktes für Dienstleistungen ist die Nutzung von Dienstleistungen. In dieser Hinsicht unterstreicht der Bericht, dass die Nutzer von Dienstleistungen, und besonders die Verbraucher, die Hauptopfer der Fehlfunktionen des Binnenmarktes für Dienstleistungen sind. Die Verbraucher sehen sich entweder daran gehindert, Dienstleistungen in anderen Mitgliedstaaten in Anspruch zu nehmen, oder sie müssen zu hohe Preise dafür zahlen, oder aber es mangelt ihnen an Vertrauen, Dienstleistungen in anderen Mitgliedstaaten zu nutzen. Die zweite Stufe der Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor wird sich vertieft mit Art und Auswirkungen der Schwierigkeiten befassen, mit denen sich die Verbraucher konfrontiert sehen, um angemessene Lösungen hierfür zu finden.

Dienstleistungen sind der Motor des Wirtschaftswachstums

Das Wirtschaftswachstum beruht vor allem auf Dienstleistungen. Sie machen in der Mehrheit der Mitgliedstaaten 70 % des Bruttosozialprodukts und der Arbeitsplätze aus. In

den modernen Volkswirtschaften sind Dienstleistungen in allen Bereichen anzutreffen, auch im traditionellen verarbeitenden Gewerbe, das, wie beispielsweise die Autoindustrie, zunehmend Dienstleistungen wie Finanzdienstleistungen, Beratung, Ausbildung und Vermietung anbietet. Mehrere nachfragebezogene Faktoren haben zur stetigen Verbreiterung des Dienstleistungsangebotes geführt. Das Spektrum reicht von den traditionellen Branchen wie Verkehr, Einzelhandel, Telekommunikation, Tourismus und den freien Berufen bis hin zu neuerdings entwickelten Dienstleistungen wie Abfall- und Energiebewirtschaftung, unternehmensbezogene Dienstleistungen einschließlich Managementberatung, Datenverarbeitung oder technische Tests und Analysen.

Das Wachstumspotenzial der Dienstleistungsbranchen kann jedoch nicht ausgeschöpft werden, solange der Entwicklung grenzüberschreitender Dienstleistungstätigkeiten im Binnenmarkt nach wie vor eine Vielzahl von Schranken entgegensteht.

Die Schranken im Binnenmarkt treffen den Dienstleistungsverkehr härter als den Warenhandel...

Der Dienstleistungssektor ist von den fortbestehenden Schranken im Binnenmarkt sehr viel stärker und härter betroffen als der Warenhandel. Weil Dienstleistungen komplex und immateriell sind und auf dem Know-how und der Qualifikation des Dienstleisters basieren, ist die Erbringung von Dienstleistungen häufig sehr viel komplexeren Vorschriften unterworfen, die die gesamte Tätigkeit betreffen. Hinzukommt, dass, während bestimmte Dienstleistungen im Fernabsatz erbracht werden können, für viele andere nach wie vor die ständige oder vorübergehende Anwesenheit des Dienstleisters in dem Mitgliedstaaten erforderlich ist, in dem die Leistung erbracht wird. Während im Warenhandel lediglich die Ware als solche exportiert wird, müssen bei der Erbringung von Dienstleistungen häufig der Dienstleister selbst, seine Mitarbeiter, seine Anlagen und sein Material die nationalen Grenzen überqueren. Demzufolge werden häufig bestimmte oder sogar alle Phasen der Dienstleistung in dem Mitgliedstaat ablaufen, in dem die Leistung erbracht wird, und dort anderen Vorschriften unterworfen sein als im Herkunftsstaat des Dienstleisters. Das bedeutet auch, dass die Schwierigkeiten, die in den einzelnen Phasen der Dienstleistung auftreten, nicht isoliert betrachtet werden können, stattdessen muss ihre kumulative Wirkung berücksichtigt werden.

... und entfalten in jeder Phase der Leistungserbringung ihre Wirkung

Hindernisse für die Niederlassung eines Dienstleisters in einem anderen Mitgliedstaat können sich z. B. aus Genehmigungspflichten, bestimmten Anforderungen an die berufliche Qualifikation oder Einschränkungen hinsichtlich der Rechtsform eines Dienstleisters oder der Zusammenarbeit verschiedener Berufsgruppen ergeben. Die Beiträge zur Konsultation haben gezeigt, dass insbesondere die Zahl der erforderlichen Genehmigungen, die Schwerfälligkeit und Umständlichkeit der Verfahren, der Ermessensspielraum örtlicher Behörden und die Pflicht zur wiederholten Erfüllung von Auflagen, die der Dienstleister bereits in seinem Herkunftsmitgliedstaat erfüllt hat, Schwierigkeiten bereiten. Des Weiteren haben Dienstleister, die grenzübergreifend tätig werden, Probleme mit dem Einsatz des für die Leistungserbringung erforderlichen Input. Hier treten unterschiedlichste Schwierigkeiten auf bei der Entsendung von Arbeitnehmern, der Verwendung von Anlagen und Material des Dienstleisters oder der Nutzung grenzübergreifender unternehmensbezogener Dienstleistungen. Die Werbung für Dienstleistungen ist insbesondere erschwert durch detaillierte, restriktive Vorschriften über kommerzielle Kommunikation, die von einer strengen Inhaltskontrolle bis zu totalen Werbeverböten für be-

stimmte Berufe reichen. In dieser Hinsicht machen die tiefgreifenden Unterschiede zwischen den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für zahlreiche Dienstleistungstätigkeiten europaweite Werbemaßnahmen unmöglich.

Dem Vertrieb der Dienstleistungen über nationale Grenzen hinweg stehen eine Vielzahl von Hindernissen entgegen, u. a. die Vorschrift, dass der Dienstleister in dem Mitgliedstaat, in dem er seine Leistungen erbringt eine Niederlassung oder einen Wohnsitz haben muss; dies macht es dem Dienstleister unmöglich, die Leistungen von seinem Herkunftsort aus zu erbringen. Hinzu kommen Genehmigungs-, Eintragungs- oder Meldepflichten sowie Anforderungen an die Berufliche Qualifikation und Bedingungen für die Ausübung der jeweiligen Tätigkeit, die sehr stark von denen des Herkunftsstaates des Dienstleisters abweichen. Die Probleme, die direkt oder indirekt mit dem grenzüberschreitenden Verkauf von Dienstleistungen verknüpft sind, gehen auf Unterschiede beim Vertragsrecht, bei Preisfestsetzungen oder -empfehlungen für bestimmte Dienstleistungen, bei Verpflichtungen hinsichtlich Zahlung und Erstattung der Mehrwertsteuer, die in den Mitgliedstaaten unterschiedlichen Sätzen, Klassifikationen und Verfahren unterworfen sind. Schließlich können Dienstleister auch in der Phase nach der Leistungserbringung auf besondere Probleme stoßen, weil in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Vorschriften gelten für Berufshaftung und Berufshaftpflichtversicherungen oder Finanzgarantien; auch Wartungs- und Reparaturdienstleistungen können sich als problematisch erweisen, wenn dafür Personal in einen anderen Mitgliedstaat entsandt werden muss. Letzten Endes stoßen alle Dienstleister in der einen oder anderen Phase auf Schranken. Meist sind mehrere, wenn nicht sogar alle Phasen betroffen. Die in den Beitrittsländern bereits bestehenden Probleme, auf die im Rahmen der Konsultation hingewiesen wurde, werden sich mit der Erweiterung vergrößern.

... und dies auch für Verbraucher

Ein Mangel an Transparenz oder Vertrauen, voneinander abweichende Regelungen in den Mitgliedstaaten: all diese Elemente führen dazu, die Verbraucher, die einen großen Anteil an der Nachfrage haben, daran zu hindern, die Vorteilen des Binnenmarktes in vollem Ausmaß zu nutzen und ihre Rolle als wesentlicher Teil des Marktes wahr zu nehmen. Auf der Seite der Verbraucher tragen die Schwierigkeit, Informationen zu erhalten, die Probleme des Zugangs zu grenzüberschreitenden Diensten und der schwache Schutz gegen missbräuchliche Geschäftspraktiken etwa zu einer Zerstückelung des Binnenmarktes für Dienstleistungen bei.

Zu diesen Schwierigkeiten gesellen sich Informationsdefizite, Kultur- und Sprachschranken

Wirtschaftsteilnehmer und Verbraucher haben Probleme, sich genaue Informationen über den Rechtsrahmen, die zuständigen Behörden oder die Verfahren in den anderen Mitgliedstaaten zu beschaffen. Außerdem sind sich Unternehmen und Verbraucher häufig nicht bewusst, dass die Grundsätze des Binnenmarktes es ihnen ermöglichen, ungerechtfertigte und unverhältnismäßige behördliche Maßnahmen anzufechten und ihr Recht auf Erbringung und Inanspruchnahme von Dienstleistungen einzufordern. Die Konsultation hat auch das Problem der Sprach- und Kulturgrenzen verdeutlicht und die Neigung einer großen Zahl von Unternehmen, weiterhin nur in Dimensionen des nationalen Marktes zu denken, was sich auch nachteilig für Verbraucher auswirkt.

Die Schranken weisen in allen Dienstleistungsbereichen gemeinsame Merkmale auf

Trotz ihrer offensichtlichen Verschiedenheit weisen die Schranken zahlreiche Gemeinsamkeiten auf, sowohl was ihren Ursprung als auch was ihre Wirkung betrifft. Offensichtlich ist es mit den früheren Binnenmarktprogrammen zwar gelungen, materielle und technische Schranken im Binnenmarkt zu beseitigen, diese sind aber durch „rechtliche Schranken“ ersetzt worden, die aus nationalen, regionalen und kommunalen Vorschriften resultieren. Außerdem entstehen neue Schranken aus dem Verhalten der Behörden, insbesondere durch ihren Ermessensspielraum und durch die schwerfälligen, intransparenten Verfahren, wodurch lokale Akteure begünstigt werden. Eine Reihe von Schwierigkeiten ergibt sich auch aus der fehlerhaften Anwendung bestimmter Gemeinschaftsinstrumente. Den Mitgliedstaaten mangelt es ferner ganz offensichtlich an Vertrauen in die Rechtssysteme der anderen Mitgliedstaaten; außerdem tun sie sich schwer damit, nötigenfalls ihre eigenen Systeme zu ändern, um grenzüberschreitende Tätigkeiten zu erleichtern.

Viele der aufgezeigten Schranken sind bereichsübergreifender Natur und betreffen eine ganze Reihe von Dienstleistungen. Eine Gemeinsamkeit liegt darin, dass die Mitgliedstaaten auf Dienstleister, die sich auf ihrem Hoheitsgebiet niederlassen möchten, dieselben Regelungen anwenden wie auf solche, die Leistungen von ihrem Herkunftsstaat aus erbringen möchten. Das kann für Letztere eine Verdoppelung der Vorschriften und unverhältnismäßige Auflagen bedeuten, da sie bereits den Vorschriften und der Kontrolle ihres Niederlassungsstaats unterworfen sind. Eine andere Gemeinsamkeit ist die Rechtsunsicherheit, die sich ergibt, wenn nationale Behörden von Fall zu Fall Anforderungen stellen, denen es an Klarheit mangelt und deren Ergebnis häufig nicht vorhersehbar ist.

Die Schranken im Binnenmarkt für Dienstleistungen haben Auswirkungen auf die gesamte Wirtschaft...

Die Auswirkungen der in diesem Bericht aufgezeigten Schranken sind in allen Wirtschaftszweigen spürbar. Die Schwierigkeiten, die für eine Dienstleistung bestehen, pflanzen sich in einer Kettenreaktion in anderen Dienstleistungsbereichen und aufgrund der Einbeziehung der Dienstleistungen in die Warenherstellung auch in industriellen Tätigkeiten fort. Dienstleistungen sind eng miteinander verflochten. Häufig werden sie zusammen mit anderen Dienstleistungen erbracht und genutzt oder liefern den Input für die verschiedenen Phasen anderer Dienstleistungen. Ein Einzelhändler aus einem Mitgliedstaat, der beispielsweise Niederlassungen in anderen Mitgliedstaaten errichten möchte, wird normalerweise die Dienste von Immobilienmaklern, Dekorateuren, Architekten, Ingenieuren, Bauunternehmern, Banken und Versicherungsgesellschaften in Anspruch nehmen wollen, mit denen er in seinem Herkunftsland zusammen arbeitet. In den meisten Fällen erweist sich das jedoch als schwierig aufgrund der Probleme, mit denen jeder einzelne dieser Dienstleister konfrontiert ist, z. B. weil er nicht über die von den anderen Mitgliedstaaten geforderten Genehmigungen und Qualifikationen verfügt. Die Errichtung der Niederlassungen des Einzelhändlers kann dadurch verzögert oder verteuert und erschwert werden, was sich wiederum negativ auf die Leistungen auswirkt, die der Einzelhändler seinerseits Herstellern von Produkten und Verbrauchern anbietet. Angesichts der Verflechtung der Dienstleistungen ist es erforderlich, in der zweiten Stufe eine vertiefte wirtschaftliche Bewertung der ermittelten Schwierigkeiten vorzunehmen, die sich nicht auf die Wirkung auf eine einzelne Tätigkeit beschränkt, sondern die Auswirkungen auf die Gesamtheit der Wirtschaft erfasst.

Die Schranken im Binnenmarkt für Dienstleistungen bringen für Unternehmen, die auch in anderen Mitgliedstaaten tätig sind, erhebliche Kosten mit sich. Ein Dienstleister, der in einem anderen Mitgliedstaat eine Niederlassung gründet oder Dienstleistungen grenzüberschreitend anbietet, hat zunächst erhebliche Rechtsberatungskosten zu tragen. Rechtsberatung ist unerlässlich um festzustellen, ob der Dienstleister sein Geschäftsmodell exportieren kann oder ob bestimmte Komponenten des Modells, beispielsweise die Werbestrategie, an unterschiedliche Rechtsvorschriften angepasst werden müssen. Diese Kosten addieren sich zu den Kosten, die Sprach- und Kulturunterschiede im Hinblick auf Handelsgewohnheiten und Verbrauchergewohnheiten verursachen. Da Schranken in jeder Phase der Dienstleistungserbringung auftreten können, akkumulieren sich die Kosten im Verlauf der Phasen der wirtschaftlichen Tätigkeit. Ferner kommen zu den Kosten für die Rechtsberatung noch die Kosten für die Anpassung des Geschäftsmodells hinzu. Weil die Unternehmen nicht im gesamten Binnenmarkt dasselbe Geschäftsmodell verwenden können, entgehen ihnen ferner Skalenvorteile. Das Ergebnis all dessen ist eine ungünstige Ressourcenallokation der Unternehmen, die die Investitionen in Innovation und die Differenzierung des Dienstleistungsangebots hemmt. Angesichts der Schlüsselrolle, die den Dienstleistungen zufällt, wird hierdurch die Leistung der Gesamtwirtschaft beeinträchtigt.

... aber am härtesten betroffen sind die mittelständischen Unternehmen und letztlich die europäischen Verbraucher

Die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) spielen eine wichtige Rolle in der Dienstleistungswirtschaft, aber ihre Möglichkeiten, über die nationalen Grenzen hinweg zu wachsen, sind ernsthaft in Frage gestellt. Ihnen fällt es schwerer als ihren größeren Konkurrenten, die Schranken zu überwinden, insbesondere weil die Kosten für Rechtsberatung ein fester Ausgabenposten sind und nicht proportional zur Unternehmensgröße anfallen. Die KMU werden dadurch häufig von grenzüberschreitenden Tätigkeiten abgeschreckt oder sie finden sich in einer Situation, die sie gegenüber lokalen Wettbewerbern benachteiligt. Besonders hart dürfte dies KMU aus den kleinen Mitgliedstaaten oder den Mitgliedstaaten am Rande der Union treffen. Darüber hinaus können KMU auf Grund ihrer Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten, ihrer Erfahrung und ihres Innovationspotenzials zu interessanten Kaufobjekten für größere Firmen werden.

Den Preis für diese Schranken im Binnenmarkt zahlen indessen die Nutzer der Dienstleistungen und vor allem die europäischen Verbraucher, denen ein breiteres Angebot, höhere Qualität und günstigere Preise bei Dienstleistungen vorenthalten werden. Zudem wird auch ihre Lebensqualität nachteilig betroffen. Europäische Bürger sind unmittelbar berührt, wenn Vorschriften oder Verwaltungsaufgaben sie daran hindern, Dienstleistungen aus anderen Mitgliedstaaten in Anspruch zu nehmen. Sie sind auch indirekt betroffen, wenn die bestehenden Schranken Unternehmen davon abhalten, ihre Dienste in anderen Mitgliedstaaten anzubieten, oder höhere Preise, eine kleinere Angebotspalette und geringere Qualität zur Folge haben. Schließlich geht auch die unzureichende Schaffung neuer Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor insgesamt zu Lasten der europäischen Bürger.

Die Schranken müssen rasch abgebaut werden, um das Ziel einer Reform der Wirtschaft zu erreichen

Zehn Jahre nachdem der Binnenmarkt hätte vollendet sein sollen, ist festzustellen, dass noch immer eine breite Kluft besteht zwischen der Vision eines wirtschaftlich integrier-

ten Europas und der Wirklichkeit, die die europäischen Bürger und Dienstleister erleben. Das Spektrum der Schranken, die als Beeinträchtigung der Erbringung und Nutzung von Dienstleistungen angesehen werden, ist sehr viel größer als ursprünglich angenommen und wirkt als Bremsklotz für die europäische Wirtschaft und ihr Wachstums-, Wettbewerbs- und Beschäftigungspotenzial.

Es liegt auf der Hand, dass das Ziel des Rates in Lissabon, Europa zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen, nur erreicht werden kann, wenn in naher Zukunft durch grundlegende Änderungen die Schranken im Binnenmarkt für Dienstleistungen beseitigt werden. Art und Umfang der zu lösenden Probleme erfordern erhebliche Anstrengungen und ein klares politisches Engagement der europäischen Institutionen und der Mitgliedstaaten, damit der Binnenmarkt auch für Dienstleistungen funktionieren kann. Dieser Bericht soll die Basis für die Maßnahmen schaffen, die im Jahr 2003 in der zweiten Stufe der Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor nach Erörterungen mit dem Europäischen Parlament, den Mitgliedstaaten und den Betroffenen ergriffen werden sollen.

Dieser Bericht und die Reaktionen darauf werden die Arbeitsgrundlage für die nächste Stufe der Dienstleistungsstrategie liefern. Die künftigen Arbeiten beinhalten legislative und sonstige Maßnahmen, deren Inhalt und Reichweite noch näherer Analyse bedürfen. Was etwaige Gesetzgebungsvorschläge angeht, so muss ein Gleichgewicht gefunden werden zwischen der Notwendigkeit, allzu detaillierte und weit reichende Vorschriften auf europäischer Ebene zu vermeiden, und der Notwendigkeit, betroffene Allgemeininteressen zu schützen. Was die nicht-legislativen Maßnahmen angeht, so wird die Kommission sich vorrangig mit konkreten Informations- und Unterstützungsmaßnahmen befassen, die erforderlich sind, damit Verbraucher und Unternehmen alle Möglichkeiten des Binnenmarktes nutzen können.

EINLEITUNG

Dienstleistungen sind in der modernen Wirtschaft allgegenwärtig. Sie erzeugen fast 70 % des Bruttosozialproduktes und der Beschäftigung und bergen ein beträchtliches Wachstums- und Arbeitsplatzpotenzial. Die Nutzung dieses Potenzials und das Angebot konkurrenzfähigerer und qualitativ höherwertiger Dienstleistungen für Bürger und Unternehmen in Europa, sind Kernziele der Wirtschaftsreform der Europäischen Union. Es muss jedoch noch viel getan werden, damit der Binnenmarkt für Dienstleistungen funktioniert.

Die europäischen Staats- und Regierungschefs haben dies erkannt. Im März 2000 forderte der Europäische Rat in Lissabon die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, eine Strategie zur Beseitigung der Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs zu entwerfen¹. Dass in diesem Bereich Handlungsbedarf besteht, wurde auch auf den Gipfeltreffen in Stockholm und in Barcelona 2001 bzw. 2002 deutlich gemacht; außerdem hat der Rat „Binnenmarkt, Verbraucherfragen und Fremdenverkehr“ in seinen Schlussfolgerungen über die Neufestlegung der Prioritäten der Europäischen Union für die Wirtschaftsreform festgestellt, dass die Verbesserung des Binnenmarktes im Dienstleistungsbereich *eine entscheidende strategische Herausforderung*² darstellt.

Als Antwort auf die Aufforderung des Europäischen Rates von Lissabon hat die Kommission im Dezember 2000 eine Gesamtstrategie vorgelegt³. Darin wird die Bedeutung der Informationsgesellschaft für die Formen der Dienstleistungserbringung und -nutzung anerkannt. Da eine wachsende Zahl von Unternehmen eine Kombination verschiedener Techniken einsetzt, um den Dienstleistungsbedarf ihrer Kunden zu befriedigen, und somit Leistungen online und offline anbietet, muss für den Auftrieb des Offline-Marktes gesorgt werden, wenn der Binnenmarkt der Online-Dienstleistungen vollendet werden soll.⁴

Ziel der Strategie ist es, die Erbringung von Dienstleistungen über EU-Binnengrenzen hinweg ebenso einfach zu machen wie innerhalb eines Mitgliedstaats. Die Strategie ist

¹ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat von Lissabon, 24.3.2000, Ziffer 17. Vor kurzem hat der ECOFIN-Rat in seiner Empfehlung 10093/02 vom 21. Juni 2002 über die allgemeine Ausrichtung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft angemerkt, dass Strukturreformen unternommen werden müssen und insbesondere ein Binnenmarkt für Dienstleistungen geschaffen werden muss, der wirklich funktioniert, indem Hindernisse für den grenzüberschreitenden Austausch und den Marktzugang beseitigt werden.

² 2412. Tagung des Rates (Binnenmarkt, Verbraucherfragen und Tourismus), Brüssel, 1. März 2002, Dokument 6496/02 MI 35.

³ Mitteilung der Kommission an den Rat und das europäische Parlament, Eine Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor, KOM (2000) 888 endg., 29.12.2000.

⁴ Es ist zu beachten, dass die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten im Rahmen des Aktionsplan eEurope 2005 die einschlägigen Rechtsvorschriften überprüfen wird, um die Faktoren zu erfassen und gegebenenfalls zu beseitigen, die die Unternehmen daran hindern, den elektronischen Geschäftsverkehr aufzunehmen und die Verbraucher daran, den Binnenmarkt zu nutzen. Diese Überprüfung zielt vor allem darauf ab sicherzustellen, dass die off-line Lieferung von Waren und Dienstleistungen ebenso wie die on-line Tätigkeiten einen echten Binnenmarkt nutzen kann. In 2003 wird ein Gipfel des elektronischen Geschäftsverkehrs organisiert werden, der den Beginn dieser Überprüfung darstellen wird, die allen interessierten Parteien offen stehen wird und die hochrangigen Vertretern der Wirtschaft die Möglichkeit geben wird, die im Rahmen des elektronischen Geschäftsverkehrs angetroffenen Schwierigkeiten zu beschreiben.

primär horizontal, d. h., sie übergreift alle Wirtschaftszweige, die für Dienstleistungen von Bedeutung sind; sie umfasst zwei Stufen: in der ersten Stufe, die mit der Vorlage dieses Berichts abgeschlossen ist, werden die Elemente ermittelt und analysiert, die die Niederlassungs- und die Dienstleistungsfreiheit behindern können; parallel dazu werden die Arbeiten an einer Reihe bereits laufender Initiativen forciert. Unter diesen sind auch flankierende Maßnahmen, mithilfe deren eine vollständiges Bild von der Beschäftigung im Dienstleistungssektor und von dessen Mehrwert gewonnen werden soll. Die Sammlung von Informationen und die wirtschaftliche Analyse werden durch Untersuchungen zur Produktivität der Dienstleistungen und über die „immaterielle Wirtschaft“ ergänzt. Im Lichte dieser Analyse werden in der zweiten Stufe Lösungen für die aufgezeigten Probleme entwickelt. Dieser Ansatz wird vom Europäischen Parlament⁵, dem Wirtschafts- und Sozialausschuss⁶ und dem Ausschuss der Regionen unterstützt⁷.

Die Strategie steht im Einklang mit einer ganzen Reihe anderer Initiativen für einen besser funktionierenden Binnenmarkt für Dienstleistungen.

Was die **Binnenmarktinitiativen** betrifft, befasst sich die „Überprüfung der Binnenmarktstrategie im Jahr 2002“⁸ mit all diesen Initiativen. Sie zeigt, dass in vielen Bereichen Fortschritte erzielt wurden. Zu nennen sind insbesondere die Fortschritte bei der Umsetzung des Aktionsplans für Finanzdienstleistungen, die Verabschiedung der Verordnung über grenzüberschreitende Zahlungen in Euro, die Verabschiedung des Regulierungspakets für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste und der Richtlinie über die Postdienste, die bevorstehende Verabschiedung des Legislativpakets für das öffentliche Beschaffungswesen und auch die Vorlage von Kommissionsvorschlägen zur Harmonisierung der Vorschriften über Verkaufsförderung und zur Einführung einer einheitlichen, transparenten und flexiblen Regelung für die Anerkennung von beruflichen Qualifikationen.

Im **Bereich des Verbraucherschutzes** ist die Entwicklung einer europäischen Politik für die Verbraucher das notwendige Gegenstück zur fortschreitenden Schaffung des Binnenmarktes. Der freie Waren- und Dienstleistungsverkehr hat es erforderlich gemacht, gemeinschaftliche Regeln für einen ausreichenden Schutz der Interessen der Verbraucher und die Beseitigung regulatorischer Hindernisse sowie von Wettbewerbsverzerrungen, zu verabschieden. Die von der Kommission am 12. Mai 2002 angenommene Strategie, insbesondere der Ansatz, für ein hohes Niveau des Verbraucherschutzes auf Gemeinschaftsebene zu sorgen⁹, zielt auf eine Verbesserung der Si-

⁵ Entschließung des Europäischen Parlaments zur Mitteilung der Kommission „Eine Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor“, A5-0310/2001, 4.10.2001.

⁶ Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zur Mitteilung der Kommission „Eine Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor“ (ergänzende Stellungnahme), CES 1472/2001 endg., 28.11.2001.

⁷ Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zur Mitteilung der Kommission „Eine Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor“, CDR 134/2001 endg., 27.06.2001.

⁸ Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Überprüfung der Binnenmarktstrategie im Jahr 2002 - Zeit, die Versprechen einzulösen, KOM (2002) 171 endg., 11.4.2002.

⁹ Verbraucherpolitische Strategie 2002-2006, KOM (2002) 208 endg.; siehe außerdem die Mitteilung der Kommission Folgemaßnahmen zum Grünbuch über Verbraucherschutz in der EU, KOM (2002) 289 endg., und vor allem den zur Zeit in der Konsultation befindlichen Entwurf einer Rahmenrichtlinie über die Geschäftspraktiken.

tuation hinsichtlich des Mangels an Vertrauen bei grenzüberschreitenden Käufen ab. Im übrigen hat die durch das Grünbuch zum Verbraucherschutz¹⁰ in Gang gesetzte Konsultation erkennen lassen, dass die in der europäischen Union bestehenden Regelungen zum Verbraucherschutz den durch einen sich ständig weiter entwickelnden Markt hervorgerufenen Problemen nicht gerecht werden und dass sie einer Reform bedürfen. Eine gewisse Zahl der Beiträge zu der Konsultation hat darauf hingewiesen, dass die Unterschiede zwischen den nationalen Regelungen, insbesondere in bezug auf die Geschäftspraktiken, zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen führen. Die Mehrzahl der Beiträge, die eine Position bezogen haben, haben sich dafür ausgesprochen, dass eine Reform auf der Basis einer Rahmenrichtlinie über lautere Geschäftspraktiken zwischen Unternehmen und Verbrauchern erfolgen solle. Um die rechtliche Zersplitterung zu reduzieren und außerdem das Vertrauen der Verbraucher zu stärken, sollte die Rahmenrichtlinie nach angemessener Zeit durch eine Überprüfung der Verbraucherschutzrichtlinien und den Ersatz ihrer Mindestharmonisierungsregeln durch solche der Maximalharmonisierung ergänzt werden.

Es ist darauf hinzuweisen, dass der Verbraucherschutz Verpflichtungen für Dienste der Daseinsvorsorge, wie Verkehr, Energieversorgung (Elektrizität, Gas), Telekommunikation und Postdienste nach sich ziehen kann. Diesbezüglich unterstreicht die Mitteilung der Kommission „Dienste der Daseinsvorsorge in Europa“ die Bedeutung dieser Dienstleistungen und die Rolle der im öffentlichen Interesse liegenden Verpflichtungen oder anderer Anforderungen des Verbraucherschutzes, denen einige Tätigkeiten unterworfen sei können.

Hinsichtlich des **Vertragsrechts** seien die zukünftigen Initiativen¹¹ genannt, die auf die mit der Mitteilung zum europäischen Vertragsrecht¹² begonnenen Konsultation folgen werden, mit der rechtliche Probleme für das Funktionieren des Binnenmarktes angegangen werden sollen.

Für den freien Personenverkehr hat die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen, so wie sie auf der Grundlage des Abkommens von Schengen, das durch den Vertrag von Amsterdam¹³ in die europäische Union einbezogen wurde, Wirklichkeit geworden ist, den Kontakt zwischen Dienstleistern und ihren potentiellen Kunden erleichtert¹⁴. Diese Abschaffung der Grenzkontrollen dürfte auch zunehmend dazu beitragen, dass den Bürgern und allen Wirtschaftsteilnehmern sämtliche Dimensionen des Raumes ohne Binnengrenzen besser bewusst werden.

¹⁰ KOM (2001) 531 endg.

¹¹ Der Aufforderung des Rates und des europäischen Parlaments folgend, wird die Kommission diese Initiativen vor Ende des Jahres 2002 vorlegen.

¹² Mitteilung der Kommission an den Rat und das europäische Parlament zum europäischen Vertragsrecht, KOM (2001) 398 endg., 11.07.2001.

¹³ ABl. L 239, 22.9.2000.

¹⁴ Der freie Verkehr ohne Personenkontrollen an den Binnengrenzen zwischen den Mitgliedstaaten ist selbstverständlich zum Nutzen für die Unionsbürger und ihre Familienangehörigen, aber er erlaubt es auch Drittstaatsangehörigen mit einem von einem Mitgliedstaat verliehenen Aufenthaltstitel (Artikel 21 des Abkommens zur Anwendung des Schengen Übereinkommens vom 14. Juni 1985, unterzeichnet am 19. Juni 1990 in Schengen) sich während längstens drei Monaten frei im Staatsgebiet der Mitgliedstaaten zu bewegen. Allerdings erlaubt es dieser Rechtsrahmen einem Dienstleister aus einem Drittstaat nicht, seine Dienste in einem anderen Mitgliedstaat als seinem Sitzstaat zu erbringen.

In bezug auf die **internationalen Aspekte** gibt es eine Synergie zwischen der Binnenmarktpolitik und der auswärtigen Handelspolitik, einschließlich der Verhandlungen über die Dienstleistungen im Rahmen von GATS. Insbesondere müssen die Ergebnisse der Diskussionen über die nationalen Regelungen unter dem Blickwinkel von Art. VI.4 des GATS berücksichtigt werden.

Der vorliegende Bericht ist eine wichtige Etappe auf dem Weg zur Schaffung eines echten Binnenmarktes für Dienstleistungen, weil er ein Gesamtbild der heutigen Binnenmarktwirklichkeit zeichnet. Erstmals seit 1962 und den „allgemeinen Programmen“ zur Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs¹⁵ hat die Kommission eine Gesamtanalyse der im Binnenmarkt für Dienstleistungen bestehenden Schwierigkeiten vorgenommen. Die Fortschritte seit den allgemeinen Programmen waren begrenzt. Dem Weißbuch über die Vollendung des Binnenmarktes zufolge, das die Kommission 1985 vorlegte¹⁶, „wurden die Fortschritte hinsichtlich des freien Dienstleistungsverkehrs viel langsamer erzielt als die Fortschritte hinsichtlich des freien Warenverkehrs“ (Zif. 95). Der Cecchini-Bericht aus dem Jahr 1992¹⁷ kam zu dem Schluss, dass das beträchtliche Wachstumspotenzial des Dienstleistungssektors künstlich gebremst werde durch Regulierungen und Praktiken, die den freien Dienstleistungsverkehr und damit den Wettbewerb zwischen den Dienstleistungsunternehmen signifikant beeinträchtigten.

Maßnahmen, um die offensichtlichsten Schwierigkeiten, die die Entwicklung der Dienstleistungen im Binnenmarkt beschränken, sind bereits angenommen worden. Diese Maßnahmen sind das Ergebnis der Wahrnehmung ihrer Rolle als Hüterin der Verträge durch die Kommission und der Ausübung ihrer Initiativbefugnis zur Vorlage von Harmonisierungsvorschlägen für das bessere Funktionieren des Binnenmarktes. Mit diesen Maßnahmen konnte ein höheres Maß an Integration im Binnenmarkt erreicht werden als in anderen regionalen Zusammenschlüssen in der übrigen Welt. Trotz der bereits erreichten Fortschritte, haben die Betroffenen ein breites Spektrum von fortbestehenden Schwierigkeiten angezeigt, die Gegenstand dieses Berichts sind.

Der vorliegende Bericht stützt sich in erster Linie auf eine breitangelegte Konsultation der Betroffenen, berücksichtigt aber auch andere Informationsquellen, beispielsweise die schriftlichen Anfragen und Petitionen des Europäischen Parlaments, bei der Kommission eingereichte Beschwerden, Wirtschaftsstudien und Statistiken sowie die Beiträge der Mitgliedstaaten. Mit der Konsultation, die sich über das gesamte Jahr 2001 und die ersten Monate des Jahres 2002 erstreckte, sollten Informationen aus erster Hand eingeholt werden über die Schwierigkeiten, die der Entwicklung grenzüberschreitender Dienstleistungen in der Europäischen Union im Wege stehen. Gefragt wurde sowohl nach Problemen bei der Erbringung und Inanspruchnahme von Dienstleistungen als auch bei der Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat. Der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist klar zu entnehmen, dass jede Maßnahme, die grenzüberschreitende Dienstleistungen, die Inanspruchnahme solcher Leistungen oder auch die Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat verhindert, beeinträchtigt oder

¹⁵ Allgemeine Programme zur Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs, ABl. C 2, 15.1.1962.

¹⁶ Vollendung des Binnenmarktes: Weißbuch der Kommission an den europäischen Rat (Mailand, 28.-29. Juni 1985), KOM (85) 310, 14.6.1985.

¹⁷ „Europa '92 - Der Vorteil des Binnenmarkts“, Paolo Cecchini (für die Europäische Kommission), Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1988.

weniger attraktiv macht, eine Beschränkung darstellt. Der Bericht nennt daher nicht nur Beispiele für Schwierigkeiten in Form von Verboten, Diskriminierungen oder unmöglich zu erfüllenden Voraussetzungen, sondern auch solche in Form diverser Anforderungen, die, wenn sie auf Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten angewandt werden, die Niederlassungsfreiheit oder die Dienstleistungsfreiheit beschränken. Einige dieser Schwierigkeiten sind auf die Komplexität, die Schwerfälligkeit oder die mangelnde Transparenz der Vorschriften und Verfahrensweisen zurückzuführen, meist sind sie indessen schlicht die Folge erheblicher Abweichungen zwischen den Vorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten.

Dieser Bericht beabsichtigt im Wesentlichen die Wirklichkeit des Binnenmarktes zu beschreiben, so wie sie durch Dienstleistungserbringer und –nutzer wahrgenommen wird. Er unternimmt es in diesem Stadium nicht, Position zu beziehen, ob die einzelnen Hindernisse gerechtfertigt sein können oder nicht.

Mit diesem Bericht soll im Wesentlichen die Wirklichkeit des Binnenmarkts beschrieben werden, so wie sie von den Dienstleistern und den Dienstleistungsempfängern wahrgenommen wird. Es ist nicht beabsichtigt, in diesem Stadium auf eine etwaige Rechtfertigung oder eine fehlende Rechtfertigung für einzelne Hindernisse einzugehen. Darüber hinaus werden in diesem Bericht auch Bereiche behandelt, in denen bereits Gemeinschaftsinstrumente und -initiativen zum Tragen kommen. Er geht außerdem darauf ein, was bei der Konsultation über Hindernisse berichtet wurde, auf die EU-Unternehmen in den Beitrittsländern gestoßen sind. In diesen Ländern treffen die Unternehmen auf die gleichen Hindernisse wie in den Mitgliedstaaten. Es kommen aber noch andere Probleme hinzu, die auf Staatsangehörigkeitserfordernisse und Beschränkungen bezüglich des Firmeneigentums von Ausländern in bestimmten Wirtschaftszweigen sowie auf Beschränkungen des Immobilienbesitzes von Ausländern zurückzuführen sind.

Im Sinne der Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor befasst sich dieser Bericht mit den Schwierigkeiten, auf die ein Marktteilnehmer, in allen Phasen seiner Tätigkeit stoßen kann: von der Gründung des Unternehmens und dem Einsatz von „Input“ über Werbung und Vertrieb bis hin zu Verkauf und Kundendienst. Es liegt auf der Hand, dass Dienstleister in jeder Phase ihrer Tätigkeit sehr viel stärker als die Hersteller von Waren von Hindernissen betroffen sind. Die Erbringung von Dienstleistungen erfordert nämlich häufig die ständige oder vorübergehende Anwesenheit des Dienstleisters im Mitgliedstaat des Leistungsempfängers. Aus diesem Grund spielen sich viele, zuweilen sogar alle Phasen der Tätigkeit im Bestimmungsland ab und sind dort Anforderungen unterworfen, die sich von denen des Herkunftsmitgliedstaats unterscheiden. So kann ein Unternehmer, der in einem anderen Mitgliedstaat eine Niederlassung errichten oder dort Dienstleistungen erbringen möchte, auf vielerlei Schwierigkeiten stoßen: Schwierigkeiten, eine Genehmigung zu erhalten einschließlich der Anerkennung der Gleichwertigkeit seiner Qualifikationen, mit der Entsendung von Beschäftigten oder der Nutzung seiner Anlagen, mit der Werbung und dem Vertrieb seiner Leistungen, mit dem Abschluss von Verträgen mit seinen Kunden, mit der Gewährleistung sowie mit den Diensten nach Leistungserbringung. Hindernisse in einer dieser Phasen können ausreichen, um die gesamte grenzüberschreitende Tätigkeit weniger attraktiv zu machen.

Ferner befasst sich der Bericht entsprechend dem horizontalen Ansatz der Dienstleistungsstrategie für den Binnenmarkt mit den Hindernissen, von denen eine Vielzahl unterschiedlichster Wirtschaftstätigkeiten betroffen sind, zum einen weil einige Hindernisse, wie z. B. Genehmigungsverfahren, verschiedene Sektoren in ähnlicher Weise betreffen, zum anderen weil zwischen den Dienstleistungen komplexe Verflechtungen bestehen und die Behinderung einer Dienstleistung in einer Kettenreaktion eine ganze Reihe anderer Dienstleistungen in Mitleidenschaft zieht. Ein ganzheitlicher Ansatz ist notwendig, um die Schranken im Binnenmarkt für Dienstleistungen und alle ihre Auswirkungen zu bewerten.

Dienstleistungen spielen eine Schlüsselrolle in der Wirtschaft und im Leben jedes einzelnen Bürgers. Die Schranken im Binnenmarkt für Dienstleistungen beeinträchtigen daher nicht nur die Wettbewerbsfähigkeit der Dienstleister, sie vorenthalten auch den Dienstleistungsempfängern, d. h. den Unternehmen und den Verbrauchern der Europäischen Union den Zugang zu einer reicheren Palette von Dienstleistungen, die qualitativ hochwertiger, innovativer und kostengünstiger sind.

I. DIE SCHRANKEN IM BINNENMARKT FÜR DIENSTLEISTUNGEN

Legt man die Definition des „Binnenmarktes“ im EG-Vertrag zu Grunde („*ein Raum ohne Binnengrenzen*“) und das in der Mitteilung „Eine Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor“ vorgegebene Ziel, die Erbringung von Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat genauso einfach zu gestalten wie im eigenen Land, muss festgestellt werden, dass der Binnenmarkt für Dienstleistungen längst noch nicht verwirklicht ist. Es lassen sich zwei große Problemkreise unterscheiden: Probleme, die sich direkt oder indirekt aus Rechtsvorschriften ergeben, und solche, die andere Ursachen haben.

A. Rechtliche Schranken

Der Begriff „rechtliche Schranken“ umfasst alle Hindernisse für die länderübergreifende Entwicklung einer Dienstleistungstätigkeit im Binnenmarkt, die sich direkt oder indirekt aus einer rechtlichen Anforderung ergeben und eine solche Tätigkeit verbieten, behindern oder weniger attraktiv machen. Es kann sich sowohl um Probleme handeln, die auf den Unterschieden zwischen den nationalen Vorschriften beruhen, als auch um solche, die auf das Verhalten nationaler Behörden zurückzuführen sind oder auch auf die Rechtsunsicherheit, die sich aus der Komplexität bestimmter Situationen im grenzübergreifenden Dienstleistungsverkehr ergibt. Das Ergebnis ist stets das Gleiche: Verbraucher und Unternehmen werden davon abgehalten, Dienstleistungen aus anderen Mitgliedstaaten in Anspruch zu nehmen, umgekehrt werden die Dienstleister davon abgehalten, ihre Leistungen in anderen Mitgliedstaaten anzubieten¹⁸.

Die nachstehende Bestandsaufnahme dieser Hindernisse gibt Aufschluss über die Schwierigkeiten, mit denen ein Dienstleister konfrontiert werden kann, wenn er seine

¹⁸ Diese „Schrankeneffekte“ und der Umstand, dass sie zum großen Teil an die Stelle der „technischen“, „physischen“ und „steuerlichen“ Grenzen treten, die im Weißbuch aus dem Jahr 1985 über die Vollendung des Binnenmarktes (s. o.) aufgeführt sind, erklären die Verwendung des Begriffs „rechtliche Schranken“.

Niederlassungsfreiheit oder die Dienstleistungsfreiheit ausüben will, um seine Tätigkeit auf andere Mitgliedstaaten auszudehnen. Es handelt sich um Schwierigkeiten, die die Betroffenen oder die Mitgliedstaaten bei der Konsultation gemeldet haben, sowie um solche, die aus Beschwerden bei der Kommission, aus schriftlichen Anfragen des und Petitionen an das Europäische Parlament und aus neueren Fällen des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften hervorgehen, ferner aus Studien oder Erhebungen, die der Kommission bekannt sind. Diese Vorgehensweise, mit der die aktuelle Binnenmarktwirklichkeit abgebildet werden soll, hat drei wichtige Konsequenzen:

- ***Die Bestandsaufnahme nimmt keine Stellung zur Frage der Vereinbarkeit der gemeldeten Hindernisse mit dem Gemeinschaftsrecht.*** Diese Frage ist Gegenstand der zweiten Stufe der Binnenmarktstrategie, die sich mit den Lösungen befasst, insbesondere mit dem Harmonisierungsbedarf. Die Bestandsaufnahme soll nicht die Erforderlichkeit oder den Inhalt nationaler Vorschriften als solche in Frage stellen, sondern lediglich die Probleme aufzeigen, die diese Vorschriften bei der Anwendung auf grenzüberschreitende Tätigkeiten verursacht haben.
- ***Die gemeldeten Schwierigkeiten können bereits Gegenstand laufender Gemeinschaftsinitiativen*** oder -instrumente oder von Vertragsverletzungsverfahren oder Urteilen des Gerichtshofes sein.
- ***Einige Schwierigkeiten sind möglicherweise nicht gemeldet worden***, auch wenn diese Gefahr durch die Berücksichtigung einer Vielzahl von Informationsquellen auf ein Minimum reduziert wurde.

Um zu einer möglichst umfassenden Bestandsaufnahme der Schwierigkeiten zu gelangen, die die Entwicklung von Dienstleistungen zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen¹⁹, wurden die Probleme ermittelt, auf die ein Dienstleister in jeder beliebigen Phase seiner Tätigkeit stoßen kann, sei es bei der Gründung einer Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat (Phase 1), bei der Entsendung von Mitarbeitern oder der Nutzung von Anlagen in einem anderen Mitgliedstaat (Phase 2), bei der Werbung für seine Leistungen in einem anderen Mitgliedstaat (Phase 3), beim Vertrieb seiner Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat (Phase 4), beim Verkauf seiner Leistungen (Phase 5) oder schließlich nach der Leistungserbringung in einem anderen Mitgliedstaat (Phase 6). Die folgende Bestandsaufnahme enthält alle Schwierigkeiten bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen, die für die einzelnen Phasen einer wirtschaftlichen Tätigkeit ermittelt wurden.

1. Schwierigkeiten bei der Niederlassung von Dienstleistern

Die Konsultation hat gezeigt, dass Staatsangehörige eines Mitgliedstaates oder bereits in einem Mitgliedstaat niedergelassene Unternehmen, die eine Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat errichten möchten, um dort Dienstleistungen zu erbringen, einer großen Zahl von Problemen gegenüberstehen können. Diese Schwierigkeiten wirken sich auf Dienstleistungen besonders gravierend aus, weil sie im Gegensatz zu Waren,

¹⁹ Bei der Bestandsaufnahme wurden auch die Schwierigkeiten berücksichtigt, die aus den Beitrittsländern gemeldet wurden. Zu beachten ist, dass eine Vielzahl der in den Mitgliedstaaten erfassten Probleme auch in den Beitrittsländern auftreten.

die (über Vertriebsnetze) ohne Ortswechsel des Herstellers zwischen Mitgliedstaaten zirkulieren können, auf Kenntnissen und Fähigkeiten des Dienstleisters basieren und daher eine direkte Beziehung zwischen Dienstleister und Kunden erfordern. Auch wenn eine solche Beziehung durch vorübergehende persönliche Anwesenheit des Dienstleisters oder im Fernabsatz aufgebaut werden kann (was die KMU auch bevorzugen), so bleibt die Etablierung auf dem betreffenden Markt doch eine wichtige Geschäftsstrategie²⁰, vor allem, wenn der Dienstleister sich dauerhaft in einem Land betätigen will oder wenn er sich besonderen Marktbedingungen anpassen oder ein gesteigertes Vertrauen der Kunden erwerben möchte. Außerdem zieht die Komplexität der Vorschriften im Dienstleistungsbereich, die daher rührt, dass die Qualität der Leistung unmittelbar von den Eigenschaften des Dienstleisters abhängt, eine Reihe von Anforderungen nach sich, die es in den Vorschriften über Waren nicht gibt, beispielsweise besondere Vorschriften über die Rechtsform des Dienstleisters oder die Beschränkung multidisziplinärer Tätigkeiten.

(i) Monopole und andere quantitative Zugangsbeschränkungen

Monopolregelungen in einigen Mitgliedstaaten wurden angeführt, weil sie die Niederlassung von Dienstleistern aus anderen Mitgliedstaaten verhindern, in denen es solche Monopole nicht gibt. Es kann sich dabei um Monopole handeln, die einer *besonderen Einrichtung* übertragen sind, z. B. die Tätigkeiten in teilweise liberalisierten Bereichen (Postdienste, Energie usw.), um Monopole für den Vertrieb *bestimmter Erzeugnisse*²¹, von denen vor allem vertriebsbezogene Dienstleistungen betroffen sein können, oder um *Tätigkeiten, die bestimmten Akteuren*²² vorbehalten sind.

Quantitative Zugangsbeschränkungen bei Dienstleistungen, die in einigen Mitgliedstaaten anzutreffen sind, z. B. *Quoten oder eine zahlenmäßige Beschränkung* der Dienstleister²³, *Flächenbeschränkungen*²⁴ oder Beschränkungen hinsichtlich der *geografischen Entfernung*²⁵ begrenzen die Zahl der Dienstleister und begünstigen bereits etablierte Inländer gegenüber Akteuren, die neu auf dem Markt sind.

Zu den gemeldeten Schwierigkeiten zählen beispielsweise die Vorschriften eines Mitgliedstaates, die nur einen Optiker je 10 000 Einwohner oder eine Fahrschule je 15 000 Einwohner zulassen.

²⁰ Siehe insbesondere die Studie « Service internationalisation-characteristics, Potential, Barriers », A. Henten, T. Vad, CRIC workshop, Manchester 1-3.10.2001; unter Ziffer 3 wird betont, dass der Dienstleistungssektor sehr viel stärker als das produzierende Gewerbe von der Errichtung Niederlassungen in anderen Ländern abhängig ist.

²¹ Beispielsweise Alkohol und Tabakerzeugnisse.

²² Beispielsweise Glücksspiele oder der Vertrieb von Arzneimitteln. Siehe auch die OECD-Studie „Regulatory reform in road freight and retail distribution“, Economic Department Working Papers n°255, 10.08.2000, Ziff. 39 ff. und die Studie für die Kommission „Barriers to Trade in Business Services“, Centre for Strategy and Evaluation Services, Januar 2001, Seite 15.

²³ Es gibt z. B. Regelungen in Mitgliedstaaten, die nur einen Schornsteinfeger je Bezirk oder Gemeinde zulassen.

²⁴ Beispielsweise in vertriebsbezogenen Dienstleistungen.

²⁵ In einem Mitgliedstaat dürfen beispielsweise medizinische Labors nur Proben analysieren, die aus einem Umkreis von weniger als 60 km stammen, in einem anderen Land ist der Abstand zwischen Optikerläden auf 350 Meter festgelegt; in einem weiteren müssen die Verkaufsflächen im Innenstadtbereich liegen, was es neuen Marktteilnehmern unmöglich macht, sich zu etablieren.

Territoriale Beschränkungen auf eine Region oder einen Ort können in einigen Mitgliedstaaten bei Genehmigungen für bestimmte Dienstleistungen bestehen²⁶. Dies zwingt Dienstleister, die im gesamten Land tätig sein möchten, Niederlassungen in mehreren Regionen zu errichten.

(ii) Staatsangehörigkeits- oder Wohnsitzerfordernisse

Staatsangehörigkeitserfordernisse können noch nach wie vor in einigen Mitgliedstaaten für Aktionäre, Führungskräfte oder Beschäftigte von Dienstleistungsunternehmen²⁷ oder Angehörige bestimmter freier Berufe bestehen²⁸.

Wohnsitzerfordernisse verursachen Probleme, insbesondere diejenigen, die Führungskräfte von Dienstleistungsunternehmen betreffen²⁹. So besteht z. B. in einzelnen Ländern für zwei Drittel oder die Hälfte der Vorstandsmitglieder oder zumindest für eine Person aus der Unternehmensleitung Residenzpflicht.

Die Beschränkung auf eine einzige Niederlassung, die einen Dienstleister, der sich in einem Mitgliedstaat niederlassen will, direkt oder indirekt dazu zwingt, seine Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat aufzugeben, wurde ebenfalls angeführt, z. B. bei medizinischen Labors. Diese Anforderung kommt de facto einem Verbot des Exports eines Geschäftsmodells durch Gründung von Niederlassungen in mehreren Mitgliedstaaten gleich.

(iii) Genehmigungs- oder Eintragungsverfahren

Für die Aufnahme zahlreicher Dienstleistungstätigkeiten³⁰ besteht eine Genehmigungspflicht, die Marktteilnehmen aus anderen Mitgliedstaaten häufig Probleme bereitet.

Die Nichtberücksichtigung der vom Dienstleister bereits in seinem Niederlassungsstaat erfüllten Vorschriften, z. B. die Gestellung von Kautionen oder Bürgschaften³¹, kann die Auflagen für Akteure vervielfachen, die in mehreren Mitgliedstaaten präsent sind.

Mehrfachgenehmigungen wie sie für bestimmte Tätigkeiten erforderlich sind, können die restriktive Wirkung gegenüber einem Marktteilnehmer aus einem anderen Mitgliedstaat ganz erheblich erhöhen, und sei es nur, weil sich dadurch die Zahl der

²⁶ Beispielsweise für private Sicherheitsdienste; zu den Schwierigkeiten dieser Dienste siehe die von der Kommission finanzierte Studie für CoESS/UNI-Europa „A comparative overview of legislation concerning the private security industry in the European Union“, ECOTEC, Mai 2002. Es ist anzumerken, dass im Rahmen des sozialen Dialogs die europäischen Sozialpartner für den Sektor der privaten Sicherheitsdienste, CoESS (Arbeitgeber) und UNI-Europa am 13. Dezember 2001 eine gemeinsame Erklärung zur europäischen Harmonisierung der Gesetzgebung für den Sektor der privaten Sicherheitsdienste unterzeichnet haben.

²⁷ Beispielsweise für „Engineering“-Unternehmen, Fliegerclubs oder NROs.

²⁸ Beispielsweise „Chartered Surveyors“.

²⁹ Beispielsweise eine Residenzpflicht für den Bewerber um eine Telekommunikationsdienstlizenz (noch vor Erteilung der Lizenz).

³⁰ Beispielsweise Finanzdienstleistungen, freie Berufe, Handwerk, private Sicherheitsdienste, Zertifizierungseinrichtungen, Labors für Trinkwasserkontrolle, Messeveranstalter, Telekommunikationsdienstleister, Zeitarbeits- und Künstleragenturen, Abfalltransport und -bearbeitung.

³¹ Beispielsweise für Zeitarbeitsagenturen oder private Sicherheitsdienste.

Behördengänge, und der vorzulegenden Formulare und Bescheinigungen vervielfacht³².

So erfordert beispielsweise in einem Mitgliedstaat die Eröffnung eines Hotels oder Restaurants sieben unterschiedliche kommunale und nationale Genehmigungen³³; in einem anderen sind für die Eröffnung eines Ladengeschäfts sowohl eine Baugenehmigung als auch eine Umwelt- und eine sozioökonomische Genehmigung nötig, darüber hinaus müssen ganz allgemein die zuweilen sehr komplexen städtebaulichen Vorschriften eingehalten werden.

Die mit diesen Regelungen verbundenen Verfahren und Auflagen können restriktive, wenn nicht sogar diskriminierende Wirkung gegenüber Marktteilnehmern aus anderen Mitgliedstaaten haben, vor allem dann, wenn im Verlauf dieser Verfahren Gremien tätig werden³⁴, in denen Wettbewerber vertreten sind oder der Antragsteller den Nachweis erbringen muss, dass sein Genehmigungsantrag durch einen echten Bedarf gerechtfertigt ist³⁵.

Die Pflicht zur Eintragung bei einer Verwaltungsbehörde, einer Berufskammer, einer Handwerkskammer oder einem Berufsverband, der bestimmte Dienstleister häufig unterworfen sind, kann sich als äußerst kostspielig für einen in mehreren Ländern tätigen Akteur erweisen, vor allem auf Grund der zu entrichtenden Jahresbeiträge bzw. wenn damit auch noch die Pflicht verbunden ist, sich einem bestimmten Krankenversicherungssystem anzuschließen.

Die Bürokratie, mit der die Genehmigungs- oder Eintragungsverfahren verbunden sind, ihre Langwierigkeit, die Beweislast, die Beglaubigung der Übersetzungen, die zu entrichtenden Gebühren und Entgelte, die wenig konstruktive Haltung bestimmter Behörden oder die Probleme bei einem Widerspruch gegen Verwaltungsentscheidungen sind in den Beiträgen zur Konsultation auf Grund der abschreckenden Wirkung, die diese Aspekte auf Dienstleister aus anderen Mitgliedstaaten³⁶ ausüben, insbesondere auf KMU und Start-ups³⁷, sehr häufig angesprochen worden.

³² In einer Rückmeldung wurde sogar angegeben, man müsse ein wahrer „Lizenzsammler“ sein, um in einem bestimmten Land eine Bäckerei eröffnen zu können, weil für verschiedene Produkte und Tätigkeiten ein und derselben Bäckerei unterschiedliche Genehmigungen erforderlich sein können. Angesichts dieser Schwierigkeiten hat der Betreffende es vorgezogen, seine Niederlassungspläne aufzugeben. Mehrfach- und Doppelgenehmigungen waren auch im „Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die konzertierten Aktionen mit den Mitgliedstaaten im Bereich der Unternehmenspolitik“, KOM (1999) 569 endg., angeführt worden, Ziff. 2.1.1.

³³ Siehe beispielsweise die Studie „Tackling the impact of increasing regulation - A case study of hotels and restaurants“, Better Regulation Task Force (UK), Juni 2000.

³⁴ Beispielsweise bei den vertriebsbezogenen Dienstleistungen.

³⁵ In einem Mitgliedstaat muss zum Beispiel ein echter Bedarf der Verbraucher unter Berücksichtigung der bereits vorhandenen Geschäfte bestehen; in einem anderen dürfen sich keine negativen Auswirkungen für die im Ortszentrum vorhandenen Geschäfte ergeben; in einem dritten erhält eine Künstleragentur nur eine Genehmigung, wenn der Bedarf nach der Vermittlung von darstellenden Künstlern offensichtlich ist.

³⁶ Schwierigkeiten bei der Eröffnung von Vertriebsgeschäften aufgrund der Genehmigungs- oder Eintragungsverfahren und der sie begleitenden Verwaltungsformalitäten wurden z. B. in der obengenannten Studie der OECD (Ziff. 39 ff.) als eines der Haupthindernisse für den Marktzugang im Vertrieb ermittelt; eine englisch-französische Studie über den Dienstleistungssektor im Vereinigten Königreich und in Frankreich verweist auf die negativen Auswirkungen der Geneh-

(iv) Einschränkung multidisziplinärer Tätigkeiten

Bestimmte Dienstleistungen unterliegen Vorschriften, die die Unabhängigkeit und Eigenständigkeit unterschiedlicher Tätigkeiten sicherstellen sollen, indem die gemeinschaftliche Ausübung dieser Tätigkeiten verboten wird. Die Unterschiede zwischen den nationalen Vorschriften in diesem Bereich können besonders restriktiv wirken, weil sie den Export von Know-how verhindern, das gerade darin besteht, dass die unterschiedlichen Bedürfnisse eines Kunden multidisziplinär, innovativ und kostengünstiger erfüllt werden. Diese Einschränkungen können unterschiedliche Formen annehmen:

- **Anforderungen hinsichtlich der Struktur oder der Führung von Dienstleistungsunternehmen**, die beispielsweise Zusammenschlüsse von Angehörigen unterschiedlicher Berufe verbieten³⁸ ;
- **Beschränkung der Ausübung** multidisziplinärer Tätigkeiten durch Festlegung von *Unvereinbarkeiten zwischen bestimmten Tätigkeiten*³⁹ oder durch Verpflichtungen des Dienstleisters, sich *einer einzigen Tätigkeit zu widmen*⁴⁰ oder unterschiedlichen Tätigkeiten in *jeweils eigenen Geschäftsräumen nachzugehen*⁴¹.

So ist es Immobilienmaklern in einem bestimmten Mitgliedstaat verboten, andere berufliche Tätigkeiten auszuüben, z. B. Gebäudeverwaltung, Finanzberatung oder Reinigung.

migungsverfahren und zahlenmäßiger Beschränkungen für bestimmte Berufsgruppen auf die Beschäftigung auf lokaler Ebene: „Le secteur des services au Royaume Uni et en France. Réduire les obstacles à la croissance de la production et de l’emploi . Rapport franco-anglais“, Department of Trade and Industry und Ministère de l’économie, des finances et de l’industrie, 2000, Seite 89.

³⁷ Einer Unternehmenserhebung zufolge, deren Ergebnisse im Anhang zum Binnenmarktanzeiger im November 2000 veröffentlicht wurden, ist die Vereinfachung der Verwaltungsverfahren die Hauptforderung der Unternehmen (91% der Befragten), siehe http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/score/business.htm. Siehe auch: „Bericht über die Umsetzung der Europäischen Charta für Kleinunternehmen“, KOM (2002) 68 endg., darin wird hervorgehoben, dass die Reduzierung der „Gesamtzahl der für Unternehmensgründungen erforderlichen Verfahren als Gegenstand zielgerichteter Vereinfachungsmaßnahmen eine wichtige Rolle spielen [könnte]“ (S. 38, Schlussfolgerungen); „Bericht der Taskforce Vereinfachung des Unternehmensumfelds (BEST), Teil 1, EUR-OP 1998 ; „Etude comparative internationale des dispositions légales et administratives nécessaires pour la formation des PME dans six pays de l’Union européenne“, Logotech, Observatoire de l’innovation en Europe, EIMS Publication n°27, März 1996.

³⁸ In zahlreichen Mitgliedstaaten dürfen Rechtsanwälte keine Sozietät bilden mit Nicht-Rechtsanwälten, z. B. mit Wirtschaftsprüfern, Steuerberatern oder Patentanwälten. Andere Beschränkungen können, wie in einem Mitgliedstaat der Fall, in Vorschriften bestehen, wonach nur Angehörige von Steuerfachberufen Anteilseigner oder Vorstandsmitglieder von Gesellschaften sein dürfen, die Steuerberatungsleistungen anbieten. Was die einschlägigen Vorschriften im Vereinigten Königreich anbetrifft, siehe z. B. den Bericht „Competition in professions“, Office of Fair Trading, März 2001, Ziff. 30.

³⁹ Siehe beispielsweise Fallstudien zu den Unvereinbarkeiten zwischen der Tätigkeit des öffentlich bestellten Wirtschaftsprüfers und der des Buchprüfers in der oben genannten Erhebung für die Kommission „Barriers to Trade in Business Services“, Appendices, Case Studies 6. Siehe auch die Entscheidung des Gerichtshofs vom 9. Februar 2002 (Wouters) C-309/99 zum Verbot einer Sozietät zwischen Rechtsanwälten und Wirtschaftsprüfern.

⁴⁰ In einem Mitgliedstaat zum Beispiel gilt eine solche Auflage für Zeitarbeitsagenturen.

⁴¹ In einem anderen Mitgliedstaat gilt sie für Immobilien- und Versicherungstätigkeiten.

(v) Rechtsform und interne Struktur der Unternehmen

Hier handelt es sich um Hindernisse, die Marktteilnehmer besonders stark beeinträchtigen, die bereits in einem Mitgliedstaat niedergelassen sind und dort keinen vergleichbaren Erfordernissen unterliegen. Die Unterschiedlichkeit der einschlägigen Vorschriften kann den Marktteilnehmer dazu zwingen, eine rechtliche Einheit „nach Maß“ zu gründen.

Vorschriften bezüglich der Rechtsform können den Dienstleister verpflichten, eine bestimmte Rechtsform zu wählen, oder ihm umgekehrt eine solche verbieten⁴². Sehr komplex kann die Situation bei einer Reihe von Tätigkeiten werden, für die in verschiedenen Mitgliedstaaten jeweils unterschiedliche Rechtsformen vorgeschrieben sind.

So muss etwa ein Anwalt, der sich in einem anderen Mitgliedstaat niederlassen will, seine im bisherigen Mitgliedstaat bestehende Personengesellschaft auflösen, weil Anwälte in dem anderen Mitgliedstaat nur in der Form von Gesellschaften mit Haftungsbeschränkung tätig sein dürfen⁴³.

Für das Kapital von Dienstleistungsunternehmen gelten in einigen Mitgliedstaaten neben den diskriminierenden Bestimmungen für die Anteilseigner (s. o.) noch andere Beschränkungen, wie ein *Mindestkapitalerfordernis* für private Sicherheitsunternehmen oder Zeitarbeitsagenturen⁴⁴.

Hinsichtlich der Zahl der Beschäftigten kann Dienstleistungsunternehmen eine Mindestvorgabe gemacht werden⁴⁵.

(vi) Berufliche Qualifikationen

Die unterschiedlichen Regelungen über Berufliche Qualifikationen können Dienstleistern, die sich in einem anderen Mitgliedstaat niederlassen wollen, Schwierigkeiten verschiedener Art bereiten. Besonders problematisch ist die Situation bei Berufen, für die es keine Regelung zur automatischen Anerkennung der Qualifikationen gibt⁴⁶.

Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Einordnung bestimmter Tätigkeiten als freie Berufe können Probleme mit sich bringen; viele Dienst-

⁴² In einem Mitgliedstaat dürfen Messeveranstalter beispielsweise keinen Gewinnzweck verfolgen.

⁴³ Auch andere Berufe sind mit diesen Problemen konfrontiert, z. B. die öffentlich bestellten Wirtschaftsprüfer.

⁴⁴ Es kann auch Obergrenzen für Kapitalbeteiligungen geben, wie im Mediensektor, oder die Auflage für bestimmte Tätigkeiten andere Aktionäre oder Mitinvestoren zu finden. Es sei darauf hingewiesen, dass in dem oben genannten englisch-französischen Bericht die Mindestkapitalanforderungen als eines der Haupthindernisse für Dienstleistungstätigkeiten dargestellt werden (S. 36).

⁴⁵ So müssen in einem Mitgliedstaat Zeitarbeitsagenturen mindestens 12 Angestellte je 100 im Vorjahr abgeschlossene Verträge haben; in anderen Mitgliedstaaten ist privaten Sicherheitsdiensten eine Mindestbeschäftigtenzahl vorgeschrieben, die sich nach der Art der Tätigkeit und der Größe des geografischen Tätigkeitsbereichs richtet.

⁴⁶ Unabhängig von den Problemen mit der Anerkennung von beruflichen Qualifikationen können die Unterschiede bei den Vorschriften über die Berufsausbildung der Beschäftigten Probleme aufwerfen, z. B. bei privaten Sicherheitsdiensten, für die in einigen Mitgliedstaaten besondere Anforderungen gelten.

leistungen⁴⁷ sind nämlich nicht in allen Mitgliedstaaten, manche sogar nur in einem einzigen als freier Beruf geregelt. Ein Dienstleister aus einem Mitgliedstaat⁴⁸, in dem für solche Tätigkeiten kein bestimmter Berufsabschluss verlangt wird, kann nicht mit einer unproblematischen Anerkennung seiner Beruflichen Qualifikation rechnen, wenn er sich in einem Land niederlassen möchte, das einen bestimmten Abschluss fordert.

Die Eignungsprüfungen, die einige Mitgliedstaaten bei Tätigkeiten fordern, für die es keine automatische Anerkennung der Abschlüsse gibt, können wegen mangelnder Transparenz und Vorhersehbarkeit eine Quelle von Problemen vor allem für KMU sein⁴⁹.

Die Unterschiede hinsichtlich der Tätigkeiten, die durch eine Berufliche Qualifikation gestattet sind, können Schwierigkeiten bereiten. Es kann auch vorkommen, dass für ein und dieselbe Tätigkeit unterschiedliche Abschlüsse gefordert werden, weil die Bezeichnungen nicht übereinstimmen⁵⁰.

So dürfen in einem Land „Chartered Building Surveyors“ Pläne für Gebäude entwerfen, während diese Tätigkeit in einem anderen Land den Architekten vorbehalten ist.

(vii) Bedingungen für die Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten

Die Entscheidung, sich in einem bestimmten Mitgliedstaat niederzulassen, hängt unter Umständen nicht nur ab von den von Land zu Land abweichenden Voraussetzungen für den *Zugang* zum Dienstleistungssektor, sondern auch von den Voraussetzungen für die Ausübung der Tätigkeit, beispielsweise den Regelungen über die berufliche Haftung, den Regelungen hinsichtlich der Ladenöffnungszeiten, die für die Geschäftsstrategie der vertriebsbezogenen Dienstleistungen von Bedeutung sind⁵¹, oder den Steuervorschriften und den Bestimmungen über die Nutzung von Infrastrukturen, die von Bedeutung für die Niederlassung von Telekom-Betreibern⁵² sein können.

Die unterschiedlichen Steuervorschriften für Gesellschaften stellen Hindernisse dar, die eine grenzüberschreitende Niederlassung von Dienstleistern erschweren können⁵³. Obwohl die Unternehmen den Binnenmarkt gerne als einen einzigen Markt

⁴⁷ Beispielsweise Ingenieure, „ingénieurs consultants“, Steuerberater, Immobilienmakler, „surveyors“, Landschaftsarchitekten, Hausverwalter, Unternehmensberater, Handwerker.

⁴⁸ Ein Mitgliedstaat hat z. B. einen besonderen Abschluss eingeführt für Tätigkeiten, die darin bestehen, arbeitsrechtliche Dokumente zu erstellen; dieser Abschluss existiert in keinem anderen Mitgliedstaat; er unterliegt einer Genehmigungspflicht und einer Pflicht zur Eintragung in ein spezielles Register für diesen neuen Beruf.

⁴⁹ Siehe „Bericht der Taskforce Vereinfachung des Unternehmensumfelds“, a.a.O., Seite 65, darin wird die Auffassung vertreten, dass die Eignungsprüfung in einigen Bereichen inzwischen eher die Regel als die Ausnahme darstellt.

⁵⁰ So berechtigt der Abschluss als „Zimmermann“ in einem Mitgliedstaat nicht zur Ausübung des Berufs „Zimmermann-Schreiner“ in einem anderen.

⁵¹ Die restriktive Wirkung dieser Faktoren wurde auch in der oben genannten OECD-Studie festgestellt, Ziff. 49-51.

⁵² Beispielsweise die Besteuerung von Mobilfunk-Übertragungsmasten oder die Festlegung von Grenzwerten für elektromagnetische Strahlung.

⁵³ Siehe die Studie „Fiscalité des sociétés dans le Marché intérieur“, SEK (2001) 1681, die u. a. im Einzelnen die wesentlichen Steuervorschriften untersucht hat, die sich hemmend auf grenzüberschreitende wirtschaftliche Tätigkeiten im Binnenmarkt auswirken können. Auf der Grundlage

betrachten würden, stammen zahlreiche Probleme daher, dass die Unternehmen sich an 15 verschiedene Steuersysteme halten müssen. Diese Situation beeinträchtigt die wirtschaftliche Effektivität der Strategien und Unternehmensstrukturen. Die Vielfalt der steuerlichen Gesetze, Gebräuche und Verfahren führt zu hohen Kosten für die Erfüllung der entsprechenden Anforderungen und stellt aus diesem Grund eine Schranke für die Niederlassung dar, die insbesondere die KMU betrifft.

Insbesondere Dienstleister sind nachteilig betroffen durch die mit der steuerlichen Behandlung der Transferpreise innerhalb einer Unternehmensgruppierung, dem grenzüberschreitenden Fluss der Einkünfte zwischen verbundenen Unternehmen, dem grenzüberschreitenden Verlustausgleich und grenzüberschreitenden Restrukturierungsmaßnahmen verbundenen Probleme. Diese Schwierigkeiten resultieren beispielsweise in der Gefahr einer Doppelbesteuerung und der erhöhten Kosten für die Erfüllung der rechtlichen Anforderungen.

2. Schwierigkeiten bei der Nutzung von „Input“ für die Dienstleistung

Die grenzüberschreitende Nutzung von „Input“ durch Dienstleister kann in zweierlei Form erfolgen. Ein Dienstleistungsunternehmen, das bereits eine Niederlassung in einem Mitgliedstaat hat, muss sich unter Umständen in einen anderen Mitgliedstaat begeben und dort den eigenen „Input“ einsetzen, d. h. sein Personal, sein Material oder auch die Leistungen anderer Unternehmen, mit denen es üblicherweise auf seinem Heimatmarkt zusammenarbeitet. Andererseits kann es sein, dass ein Unternehmen „Input“ aus anderen Mitgliedstaaten benötigt. In beiden Fällen stoßen die Dienstleister den Beiträgen zur Konsultation zufolge auf Schwierigkeiten. Insbesondere die grenzüberschreitende Personalgewinnung und die Entsendung von Mitarbeitern können nach wie vor problematisch sein⁵⁴, was dem Ziel zuwiderläuft, die Mobilität von Arbeitnehmern zu erleichtern⁵⁵.

(i) Entsendung von Arbeitnehmern (Festangestellte oder Beschäftigte auf Zeit) in einen anderen Mitgliedstaat

Die Erbringung von Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat erfordert häufig, dass sich Personal des Dienstleisters vorübergehend dort hinbegibt. Hierbei können zahlreiche Schwierigkeiten auftreten. Es ist darauf hin zu weisen, dass kraft der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbrin-

dieser Analyse hat die Kommission eine Strategie zur Beseitigung dieser steuerlichen Hemmnisse für grenzüberschreitende wirtschaftliche Tätigkeit vorgelegt: „Ein Binnenmarkt ohne steuerliche Hindernisse – Strategie zur Schaffung einer konsolidierten Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage für die grenzüberschreitende Unternehmenstätigkeit in der EU“, KOM (2001) 582 endg.

⁵⁴ Humanressourcen sind einer der wichtigsten „Inputs“ für die Erbringung von Dienstleistungen; die Beiträge zur Konsultation haben jedoch gezeigt, dass der grenzüberschreitende Einsatz von Mitarbeitern den Dienstleistern nach wie vor erhebliche Schwierigkeiten bereitet, Schwierigkeiten, die die Hersteller von Waren praktisch nicht kennen. Die geringe Mobilität von Arbeitnehmern in Grenzregionen wird auch in der von der Kommission in Auftrag gegebenen Studie „Wissenschaftlicher Bericht über die Mobilität von Grenzgängern im EWR“, MKW Wirtschaftsforschung GmbH, November 2001, Ziff. 1.3, behandelt.

⁵⁵ Siehe dazu: „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Aktionsplan der Kommission für Qualifikation und Mobilität“ KOM (2002) 72 vom 13.2.2002.

gung von Dienstleistungen⁵⁶ im Lande der Dienstleistungserbringung bestimmte zwingende Regeln über die Arbeitsbedingungen beachtet werden müssen.

Die vorherige Anmeldung, die in mehreren Mitgliedstaaten für die grenzüberschreitende Entsendung von Arbeitnehmern (Festangestellte oder Beschäftigte auf Zeit), insbesondere im Bausektor, vorgeschrieben ist⁵⁷, kann wegen des Verwaltungsaufwandes, den sie mit sich bringen kann⁵⁸, Schwierigkeiten für Marktteilnehmer aus anderen Mitgliedstaaten bereiten. Hinzu kommt in einigen Mitgliedstaaten die Auflage, bei Überschreiten eines bestimmten Zeitraumes (im allgemeinen 3 Monate) die entsandten Arbeitnehmer bei der Arbeitsverwaltung, den zuständigen Verwaltungsbehörden oder der Polizei anzumelden⁵⁹.

Die Schwerfälligkeit und Komplexität der Formalitäten⁶⁰, die minuziösen und nahezu systematischen Kontrollen, denen entsandte Arbeitnehmer unterworfen sein können, der mit den Formalitäten verbundene Aufwand und daraus resultierende Verzögerungen (Stilllegung von Baustellen) können Schwierigkeiten im Falle von regelmäßigen, kurzfristigen Entsendungen mit sich bringen.

Für eine zehntägige Entsendung von zwei Arbeitnehmern zum Einbau eines Fahrstuhls musste ein Unternehmen eine Reihe von Verwaltungsformalitäten erfüllen (vor allem Übermittlung von Daten über die entsandten Arbeitnehmer und die Sicherheitsmaßnahmen an die Gewerbeaufsicht, Bereitstellung von Unterlagen in der Sprache des Aufnahmelandes), obwohl das Unternehmen bereits ähnliche Auflagen im Niederlassungsland erfüllt hatte.

Die Anwendung des Arbeitsrechts des Aufnahmelandes auf entsandte Arbeitnehmer⁶¹ ohne Berücksichtigung der rechtlichen und finanziellen Auflagen, die der Arbeitgeber bereits im Niederlassungsstaat erfüllt hat, kann zu Doppelaufwendungen und zusätzlichen Verwaltungskosten und -aufwand für Dienstleister aus einem anderen Mitgliedstaat führen. Diese Fälle der doppelten Anforderungen, insbesondere

⁵⁶ Richtlinie 96/71/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (ABl. L 18, 21.1.1997, S. 1); diese Richtlinie soll bei Wahrung der Rechte der Arbeitnehmer die Erbringung von Dienstleistungen zwischen Mitgliedstaaten erleichtern und einen lautereren Wettbewerb fördern. Die Richtlinie verpflichtet außerdem die Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit zwischen den nationalen Verwaltungen und zur Einrichtung von Verbindungsbüros.

⁵⁷ Diese Formalitäten müssen für jede einzelne Baustelle erfüllt werden. Ein Dienstleister, der regelmäßig Mitarbeiter für kurze Zeiträume entsendet, kann keine Genehmigung erhalten, die zum Beispiel ein Jahr gilt; in einem Mitgliedstaat muss auf jeder einzelnen Baustelle jeweils vor Beginn der Arbeiten jeder Zeitarbeiter angemeldet werden, der von einer Zeitarbeitsagentur in einem anderen Mitgliedstaat zur Verfügung gestellt wird.

⁵⁸ Beispielsweise die Kosten für die Übersetzung bestimmter Arbeitspapiere in die Sprache des Aufnahmemitgliedstaats.

⁵⁹ Beispielsweise die Anmeldung bei der zuständigen Sozialversicherungseinrichtung, bei der Gewerbeaufsicht oder den Verwaltungsbehörden auf nationaler oder kommunaler Ebene oder aber die Pflicht, eine Aufenthaltserlaubnis zu beantragen.

⁶⁰ Beispielsweise die Pflicht, bestimmte Sozialversicherungsunterlagen und Arbeitspapiere für die Aufsichtsbehörden zu erstellen und vorzuhalten oder bestimmte Unterlagen über einen bestimmten Zeitraum im Aufnahmeland aufzubewahren, unter Umständen sogar bei einem speziell dafür bestellten Bevollmächtigten, sowie die Pflicht, alle Unterlagen in die Sprache des Aufnahmelandes zu übersetzen.

⁶¹ Unabhängig davon, ob sie Staatsangehörige eines Mitgliedstaates oder eines Drittlandes sind.

hinsichtlich des Mindestlohns⁶² oder des bezahlten Urlaubs⁶³ könnten in besonders gravierender Weise Leistungen von kurzer Dauer bzw. Leistungen kleiner und mittlerer Unternehmen in Grenzregionen beeinträchtigen, die regelmäßig Arbeitnehmer in mehrere andere Mitgliedstaaten entsenden möchten.

Z. B. wurde gemeldet, dass die Ausführung von Arbeiten in einem anderen Mitgliedstaat durch ein kleines Handwerksunternehmen sich für dieses als wirtschaftlich uninteressant erwies, weil es der Pflicht zur Zahlung einer vierteljährlichen Rückstellung für alle Sozialbeiträge unterworfen wurde, die es für die entsandten Arbeitnehmer abführte, was zu hohe Barmittel gebunden hätten, obwohl diese später zurückerstattet worden wären⁶⁴.

Diese Beeinträchtigungen werden verschärft durch strenge Sanktionen⁶⁵, einschließlich strafrechtlicher Art, für Dienstleister, die die Pflicht zur vorherigen Anmeldungen oder die arbeitsrechtlichen Vorschriften nicht beachten; die Anwendung dieser Sanktionen wird zuweilen als diskriminierend empfunden.

Die Verfahren und Bedingungen für die Entsendung von Drittstaatsangehörigen, die in mehreren Mitgliedstaaten de facto auf Genehmigungsverfahren hinauslaufen⁶⁶, sowie die Langwierigkeit und Schwerfälligkeit dieser Verfahren wurden ebenfalls als Faktoren genannt⁶⁷, die die Erbringung von Dienstleistungen erschweren, in einigen Fällen sogar illusorisch werden lassen⁶⁸. Besonders können solche Schwierigkeiten die Hochtechnologie-Branchen treffen, in denen die Dienstleister ihren Bedarf nach

⁶² Was konkret die Löhne und Gehälter angeht, so ergibt sich aus mehreren Beiträgen zur Konsultation, dass Beeinträchtigungen aus den unterschiedlichen Berechnungsverfahren für Löhne und Gehälter erwachsen. Es wird zum Beispiel auf Schwierigkeiten hingewiesen, die dadurch entstehen, dass das Aufnahmeland nicht alle Lohnbestandteile des Niederlassungsstaates anrechnet (beispielsweise dreizehntes oder vierzehntes Monatsgehalt), was zu einem höheren als dem gesetzlich im Aufnahmestaat vorgeschriebenen Entgelt führen kann.

⁶³ Z. B. die Pflicht, Abgaben an eine Dritteinrichtung (Kasse für bezahlten Urlaub) zu zahlen, obwohl die entsandten Arbeitnehmer bereits aufgrund nationaler Vorschriften, die bezahlten Urlaub garantieren, über einen entsprechenden Schutz verfügen. In einem Beispielfall wurde die Bezahlung für einen Auftrag bis zum Abschluss des Gerichtsverfahrens einbehalten.

⁶⁴ Siehe „Handwerk und kleine Unternehmen in Grenzregionen - Analyse der praktischen Probleme, mit denen die Handwerksbetriebe und kleinen Betriebe in Grenzregionen konfrontiert werden, wenn sie grenzüberschreitend tätig werden wollen (zweite Maßnahme)“, Interregionaler Rat der Handwerkskammern Saar-Lor-Lux, 1996.

⁶⁵ In einem Mitgliedstaat beträgt die Mindeststrafe, auch für einfache sachliche Fehler, 1 000 €, die Höchststrafe beträgt 26 000 €.

⁶⁶ Das reicht von der vorgeschriebenen Arbeitsgenehmigung im Aufnahmeland, deren Gewährung von der Prüfung der Situation auf dem Arbeitsmarkt dieses Landes abhängt, bis zum „Arbeitsvisum“ oder zur Aufenthaltsgenehmigung als Voraussetzung für die Entsendung.

⁶⁷ Sie hierzu insbesondere die Studie „Managing mobility matters – a European perspective“, PriceWaterhouse Coopers, 2002, Ziff. 2.5, sowie den „Bericht der hochrangigen Arbeitsgruppe zu Fragen der Freizügigkeit unter dem Vorsitz von Frau Simone Veil“, vorgelegt von der Kommission am 18.9.1997, Kapitel 6.

⁶⁸ Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass Angehörige von Drittstaaten, die in einem Mitgliedstaat versichert sind, nicht unter die Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbstständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, fallen; die Entsendung dieser Personen in einen anderen Mitgliedstaat kann dadurch schwieriger und kostspieliger werden.

Kompetenzen beispielsweise für die Softwareentwicklung durch Mitarbeiter aus Drittländern decken.

Mehrere Mitgliedstaaten fordern für die Entsendung von Drittstaatsangehörigen, dass diese vorher mindestens ein Jahr, wenn nicht länger, beim entsendenden Unternehmen beschäftigt waren. Manchmal muss der betreffende Unternehmer sogar einen unbefristeten Arbeitsvertrag haben. Hinzu kommt, dass es lange dauern kann, bis die für die Entsendung erforderlichen Dokumente ausgestellt sind (in einigen Fällen bis zu 6 Monate).

- (ii) Inanspruchnahme von Zeitarbeitsunternehmen oder befristet beschäftigten Arbeitnehmern aus anderen Mitgliedstaaten

Unternehmen, die Zeitarbeitsunternehmen oder befristet beschäftigte Arbeitnehmer in einem anderen Mitgliedstaat in Anspruch nehmen müssen⁶⁹, können mit einer Reihe von Schwierigkeiten konfrontiert sein.

Pflichten zur vorherigen Genehmigung⁷⁰ und Niederlassungserfordernisse⁷¹, die Zeitarbeitsunternehmen erfüllen müssen, können den Marktteilnehmern die Möglichkeit nehmen, ein Unternehmen aus einem anderen Mitgliedstaat, das nicht über diese Genehmigung verfügt, in Anspruch zu nehmen. Dadurch wird der Zugang der Unternehmen zu Zeitarbeitskräften aus anderen Mitgliedstaaten beschränkt⁷². Dies kann außerdem einen Dienstleister hindern auf Arbeitnehmer zurückzugreifen, die ihm von einer Zeitarbeitsfirma seines Heimatlandes zur Verfügung gestellt werden, um eine Dienstleistung in einem anderen Mitgliedstaat zu erbringen, in dem eine solche Genehmigung vorgeschrieben ist. Solche Regelungen können Arbeiten verzögern und sogar die fristgerechte Ausführung eines Auftrages gefährden.⁷³

⁶⁹ Beispielsweise zur Gewinnung von Mitarbeitern mit den benötigten Fähigkeiten, zur Bewältigung von, insbesondere saisonbedingten, Arbeitsspitzen oder zur Gewährleistung einer gewissen Flexibilität beim Ressourcenmanagement.

⁷⁰ Die Genehmigungsvoraussetzungen und -verfahren, ihre Langwierigkeit, die Bürgschaften und Garantien, die damit verknüpft sind, können die einschränkende Wirkung dieser Genehmigungssysteme noch verschärfen. Die Erteilung einer Genehmigung kann von der Qualität oder der Struktur des Dienstleisters oder vom Mindestkapital der Agentur abhängig sein. Ferner kann sie an die Hinterlegung von Kautionen, die Gestellung von Bürgschaften und ähnliches geknüpft sein. In einem Mitgliedstaat war es einem Unternehmen aufgrund der Genehmigungsfrist (vier Monate) nicht möglich, eine in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassene Agentur in Anspruch zu nehmen, um punktuelle Mehrarbeit zu bewältigen. Auch die in einigen Mitgliedstaaten bestehende Pflicht, selbst in dringenden Fällen vorab Gewerkschaften anzuhören, kann das Verfahren erheblich verzögern.

⁷¹ Es gibt Vorschriften, die einen Vertreter vor Ort oder ein „Tätigsein“ in mehreren Regionen eines Mitgliedstaates verlangen.

⁷² Genannt wurden insbesondere „Nischen-Branchen“ (zum Beispiel Hochtechnologie und Zivilluftfahrt), aber auch Baugewerbe, Fremdenverkehrs- und Gaststättengewerbe sowie das Gesundheitswesen.

⁷³ So konnte eine Fluggesellschaft die Dienste einer auf die Vermittlung von Verkehrspiloten spezialisierten Zeitarbeitsagentur nicht in Anspruch nehmen, weil diese nicht in dem Mitgliedstaat der Fluggesellschaft niedergelassen war.

Branchenspezifische Verbote oder Beschränkungen der Inanspruchnahme von Zeitarbeit⁷⁴ (beispielsweise die Pflicht, den Zeitarbeitsbedarf besonders zu begründen) sind von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich. Das kann die Entsendung von befristet beschäftigten Arbeitnehmern durch Unternehmen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen beeinträchtigen⁷⁵.

- (iii) Andere Schwierigkeiten beim grenzüberschreitenden Einsatz von Arbeitnehmern

Beiträge zur Konsultation haben gezeigt, dass die Unternehmen auf Schwierigkeiten treffen⁷⁶, wenn sie Mitarbeiter in einem oder mehreren anderen Mitgliedstaaten einstellen oder beschäftigen wollen, um vor allem die benötigten Kompetenzen abzudecken⁷⁷. Das gilt ganz besonders für Unternehmen, die Niederlassungen in mehreren Mitgliedstaaten besitzen oder Grenzgänger beschäftigen. Verursacht werden diese Schwierigkeiten durch Hindernisse für die grenzüberschreitende Mobilität von Arbeitnehmern im Binnenmarkt.

Unterschiedliche nationale Tarif-, Steuer-⁷⁸ und Sozialversicherungssysteme werden als sehr problemträchtig⁷⁹ für Unternehmen, die Wanderarbeitnehmer oder Grenzgänger beschäftigen oder einstellen möchten⁸⁰, angesehen; sie treiben die Kosten und den Verwaltungsaufwand in die Höhe.

⁷⁴ Diese Verbote betreffen mehrere Sektoren (Baugewerbe, Handelsschifffahrt, öffentlicher Sektor, Umzugsgewerbe und gering qualifizierte Tätigkeiten), sie können aber aus besonderen Überlegungen heraus auch begrenzt sein (Zunahme der Arbeitsbelastung in einem Unternehmen, Ausführung besonderer, außergewöhnlicher Arbeiten, Ersatz von Beschäftigten, Saisonarbeit, Inangriffnahme eines neuen Betätigungsfeldes).

⁷⁵ Hinzu kommen besondere steuer- und sozialrechtliche Regelungen, die die Beschäftigung von Zeitarbeitskräften verteuern, die von einer in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Agentur zur Verfügung gestellt werden. So kann das Unternehmen, das die Arbeitskräfte in Anspruch nimmt, vom ersten Tag der Leistung an doppelt besteuert oder zu höheren Sozialabgaben verpflichtet sein. In einigen Mitgliedstaaten muss unter Umständen auch eine Entschädigung bei Vertragsende gezahlt werden.

⁷⁶ Es sei darauf hingewiesen, dass die Schwierigkeiten aufgrund von Staatsangehörigkeits-, Wohnsitz- und Qualifikationserfordernissen, die im Abschnitt über die Niederlassungen behandelt werden, ebenfalls einen Hemmschuh für die Mobilität der Arbeitnehmer darstellen.

⁷⁷ Vor allem in der Informationstechnologie, im Kommunikationssektor, im Baugewerbe, im Gesundheitswesen und im Tourismus.

⁷⁸ Unterschiede bei der Besteuerung (Höhe und Struktur der Steuern) werden in mehreren Beiträgen zur Konsultation als beträchtliches Hindernis für die Mobilität von Arbeitnehmern genannt, da Wanderarbeitnehmer oder Grenzgänger trotz bilateraler Doppelbesteuerungsabkommen häufig eine höhere Steuerlast zu tragen haben (siehe den „Veil“-Bericht (Fn. 59), sowie die oben genannte Studie „Managing mobility matters – a European perspective“).

⁷⁹ Die Unterschiede, insbesondere bei Einkommensteuern und Rentenansprüchen wurden in der oben genannten Studie „Barriers to trade in Business services“ (Ziff. 4) sowie die in der Untersuchung „Managing mobility matters – a European perspective“ (siehe oben) als Faktoren ermittelt, die die Möglichkeiten der Marktteilnehmer beeinträchtigen, sich in mehreren Mitgliedstaaten zu betätigen und vor allem vor Ort in einem anderen Mitgliedstaat Personal einzustellen.

⁸⁰ So kann ein Unternehmen, das qualifiziertes Personal einstellen will, den Bewerbern nicht immer mitteilen, wie hoch genau ihre Steuern und Abgaben sein werden, auch wenn die Sachlage durch die Einführung des Euro vereinfacht worden ist.

Die Rentenbeiträge, die abhängig beschäftigte Wanderarbeitnehmer im Mitgliedstaat ihres Wohnsitzes abführen, sind beispielsweise nicht zwangsläufig in dem Land steuerlich absetzbar, in dem sie arbeiten.

Die Komplexität der Sozialversicherungsvorschriften, die in allen Mitgliedstaaten existieren, kann Unternehmen davon abhalten, Wanderarbeitnehmer oder Grenzgänger zu beschäftigen⁸¹ und ihnen zusätzliche Kosten und Verwaltungsaufwand aufbürden.

Die Vielfalt der Rentensysteme und die Hindernisse für die Übertragung von Ruhegehaltsansprüchen, auch aus Zusatzrenten⁸², können sich negativ auf die Mobilität von Grenzgängern und Wanderarbeitnehmern auswirken und beträchtliche Verwaltungs- und Finanzkosten verursachen, weil sie z.B. Unternehmen mit Niederlassungen in mehreren Mitgliedstaaten daran hindern, ihre Rentensysteme zentral zu verwalten.

(iv) Grenzüberschreitende Inanspruchnahme unternehmensbezogener Dienstleistungen

Unternehmen setzen normalerweise nicht nur Arbeitskräfte ein, sondern nehmen auch eine ganze Palette „unternehmensbezogener Dienstleistungen“ als notwendigen „Input“ für ihre eigenen Dienstleistungen in Anspruch. Das kann von Rechtsberatung und Buchhaltung über Marketing, die Konzeption von Websites, dem Leasing oder der Anmietung von Anlagen und Transportleistungen bis zu Diensten nach der Leistungserbringung reichen.

Hindernisse können die grenzüberschreitende Inanspruchnahme unternehmensbezogener Dienstleistungen beeinträchtigen und können ein Unternehmen davon abhalten, Dienstleister aus anderen Mitgliedstaaten in Anspruch zu nehmen, deren Angebot beispielsweise qualitativ und preislich interessanter ist. Sie können Unternehmen auch daran hindern, die Dienstleister in Anspruch zu nehmen, mit denen sie normalerweise arbeiten, wenn sie in einem anderen Mitgliedstaat tätig sind.

Ein Abfalltransportunternehmen kann unter Umständen für eine grenzüberschreitende Tätigkeit nicht auf seinen Umweltberater zurückgreifen, weil dieser in anderen Mitgliedstaaten keine Dienstleistungen erbringen darf.

Soweit Schwierigkeiten dieser Art die Anbieter unternehmensbezogener Dienstleistungen betreffen, werden sie unter dem Gesichtspunkt des Vertriebs von Dienstleistungen behandelt.

⁸¹ Genannt wurden vor allem Probleme mit der Anwendung der Verordnung 1408/71 über die Koordinierung der Sozialversicherungssysteme (Schwierigkeiten bei der Ermittlung, welches Sozialversicherungssystem Anwendung findet, insbesondere auf Grenzgänger, Nicht-Anwendung von Vorschriften der Verordnung auf bestehende betriebliche Altersversorgungssysteme). Im übrigen haben sich Probleme mit doppelter Beitragserhebung trotz der Einführung der Formulare E 101 und E 128 für Entsendungen gestellt. Es sei unterstrichen, dass die Kommission einen Vorschlag zur Vereinfachung dieser Verordnung vorgelegt hat.

⁸² Die Schwierigkeiten bei der Übertragbarkeit von Zusatzrentenansprüchen von Wanderarbeitnehmern werden vor allem im o. g. Aktionsplan der Kommission für Qualifikation und Mobilität hervorgehoben.

(v) Grenzüberschreitender Einsatz von Material und Ausrüstung

Probleme der Benutzung technischer Ausrüstungen bei der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen wurden bei der Konsultation gemeldet⁸³. Schwierigkeiten für ein Unternehmen, seine Ausrüstung oder sein Material bei der Ausübung seiner Tätigkeit einzusetzen, können die Ausübung der Dienstleistungsfreiheit beträchtlich einschränken oder sogar ganz zunichte machen⁸⁴. Diese Schwierigkeiten können insbesondere technische Laborausrüstungen, die Verwendung von Spezialfahrzeugen, das Material von Messeständen, Baumaschinen aller Art, Geldtransporter oder technische Standards für elektronische Signaturen betreffen. In einigen Fällen schreiben die Mitgliedstaaten eine Infrastruktur oder eine nicht portable Ausrüstung in dem Land vor, in dem die Leistung erbracht wird.

Die Einführung des Euro hat z. B. den Bedarf an grenzüberschreitenden Geldtransporten sprunghaft ansteigen lassen, weil die Zentralbanken zunehmend Geld in anderen Ländern der Eurozone drucken oder prägen lassen und die Geschäftsbanken sowie die großen Handelsketten ein Interesse daran haben, sich in anderen Mitgliedstaaten mit Bargeld zu versorgen. Die unterschiedlichen nationalen Vorschriften für Geldtransporte, einschließlich der technischen Anforderungen an die Ausstattung der Fahrzeuge, erschweren jedoch die Erbringung solcher Leistungen über die Grenzen von Mitgliedstaaten hinweg.

3. Schwierigkeiten bei der Werbung für Dienstleistungen

Hierbei handelt es sich um eine entscheidende Phase, insbesondere bei der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen, weil die Unternehmen in jedem Fall für ihre Dienstleistungen werben müssen, wenn sie auf dem Markt eines anderen Mitgliedstaates Fuß fassen wollen. In diesem Bereich ist es unerlässlich mit dem Know-how und der Fachkompetenz zu werben, weil es das wichtigste Mittel ist, um sich von Wettbewerbern abzuheben. Für viele Dienstleistungstätigkeiten ist die kommerzielle Kommunikation indessen streng reglementiert⁸⁵; es gelten komplexe Vorschriften, die von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich sind, was Dienstleistern die grenzüberschreitende Werbung für ihr Know-how erschweren und eine europaweite Werbung unmöglich machen kann.

⁸³ Z. B. Ausrüstungen von Analyselabors, Messeausstellern, Zertifizierungsstellen, Optikern, Fußpflegern, Bauunternehmen (die mit unterschiedlichen Rechtsvorschriften über Baustoffe und einer Vielzahl von Überprüfungen von Mietkränen konfrontiert sind, was beträchtliche Kosten und Zeitverluste mit sich bringt). Es können auch Schwierigkeiten wie die von SMS-Anbietern auftreten, die sich mit jedem Betreiber zusammenschalten müssen, der an der Weiterleitung grenzüberschreitender Mitteilungen beteiligt ist.

⁸⁴ Durch die Tatsache, dass von einem Fußpfleger, der in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen ist, verlangt wird, dass er über eine fest installierte Ausrüstung und eine permanente Einrichtung im Land der Leistungserbringung verfügt, nimmt man ihn praktisch die Möglichkeit, die Dienstleistungsfreiheit in Anspruch zu nehmen, ohne dass er dafür eine Niederlassung errichten muss.

⁸⁵ Verbote oder Beschränkungen der kommerziellen Kommunikation gibt es in den unterschiedlichsten Bereichen (freie Berufe, Vertrieb, Telekommunikation, Presse, Verlagswesen, Kino, Finanzdienstleistungen).

(i) Genehmigungs-, Eintragungs- und Meldeverfahren

Ein vorherige Genehmigung kann erforderlich sein, wenn für bestimmte Leistungen geworben wird. Im Falle grenzüberschreitender Werbung können diese Genehmigungsmechanismen Verzögerungen und zusätzlichen Verwaltungsaufwand verursachen.

In einigen Mitgliedstaaten erfordern einige oder alle Formen der Werbung für bestimmte oder alle Arten von Finanzdienstleistungen eine vorherige Genehmigung.

Die vertriebsbezogenen Dienstleistungen müssen Werbung für bestimmte Erzeugnisse vorab genehmigen lassen⁸⁶, ebenso bestimmte Formen der Werbung⁸⁷ und die Verwendung bestimmter Werbeträger⁸⁸.

Eine Meldung bei einer bestimmten Stelle kann für bestimmte Formen der Verkaufsförderung oder der Werbung für bestimmte Dienstleistungen ebenfalls vorgeschrieben sein⁸⁹; das kann im Falle grenzüberschreitender Werbung zu Verzögerungen und zusätzlichem Aufwand führen.

(ii) Verbot kommerzieller Kommunikation

Verbote der kommerziellen Kommunikation für bestimmte Arten von Dienstleistungen, bestimmte Gruppen von Empfängern oder bestimmte Werbeträger treffen insbesondere Dienstleister aus anderen Mitgliedstaaten, weil diese im Gegensatz zu den inländischen Marktteilnehmern kaum über andere Mittel zur Bekanntmachung ihrer Dienstleistungen verfügen.

Für bestimmte freie Berufe gilt ein totales Werbeverbot, das in Gesetzen oder Standesregeln festgelegt ist. Damit sind die Möglichkeiten begrenzt, ihre Dienstleistungen jenseits der Grenzen abzusetzen.

Bestimmten Berufsgruppen, beispielsweise Ärzten, Wirtschaftsprüfern und Ingenieuren ist in einigen Mitgliedstaaten jede Form der Werbung untersagt, wodurch sogar die Mitteilung von Sachinformationen unterbunden wird.

Für andere Dienstleistungen können Verbote bezüglich der Werbeträger⁹⁰ oder bestimmter Zielgruppen⁹¹ verhängt werden.

⁸⁶ Werbung für rezeptfreie Arzneimittel kann beispielsweise eine Vorherige Genehmigung erfordern; die Bekanntmachung der Preise von Obst und Gemüse außerhalb der Verkaufsstellen kann eine Branchenvereinbarung erfordern. Siehe Studie der OECD „Assessing barriers to trade in services: retail trade services“, OECD, 2.10.2000.

⁸⁷ In einigen Mitgliedstaaten ist eine Vorherige Genehmigung für Spiele und Wettbewerbe erforderlich.

⁸⁸ Beispielsweise für mobile Werbung, vor allem für Fahrzeuge mit Werbebotschaften für jeden Bezirk einer Großstadt.

⁸⁹ In einigen Mitgliedstaaten muss z. B. die Veranstaltung von Preisausschreiben oder Gewinnspielen bei den Behörden angemeldet werden. In anderen muss jegliche Werbung für eine Bildungseinrichtung vorab dem Bildungsministerium vorgelegt werden.

⁹⁰ Bestimmen Branchen ist Fernsehwerbung vollständig untersagt, z. B. in einem Mitgliedstaat dem Vertrieb, der Presse, dem Verlagswesen und den Kinos.

(iii) Inhalt kommerzieller Kommunikation

Die Werbebotschaft kann ebenfalls Beschränkungen unterworfen sein, was Probleme im länderübergreifenden Kontext mit sich bringt. In einigen Mitgliedstaaten ist kommerzielle Kommunikation für freie Berufe auf Sachinformationen beschränkt, und selbst diese unterliegen wiederum Beschränkungen⁹². So dürfen in einigen Mitgliedstaaten bestimmte Informationen wie Preise und Preis-Leistungs-Vergleiche nicht Gegenstand der kommerziellen Kommunikation sein.

Außerdem dürfen in einigen Mitgliedstaaten Berufsgruppen wie beispielsweise Rechtsanwälte in ihren Mitteilungen für die Öffentlichkeit ihr Fachgebiet nicht angeben, was ihre Möglichkeiten einschränkt, neue Mandanten aus anderen Mitgliedstaaten zu gewinnen.

Beschränkungen bezüglich des Inhalts in Hinblick auf bestimmte Zielgruppen variieren stark von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat und können sich auch auf bestimmte Dienstleistungen, namentlich auf Werbemitteilungen beziehen, die an Minderjährige gerichtet sind⁹³.

Beschränkungen bezüglich der angeführten Verkaufsargumente können in bestimmten Mitgliedstaaten zum Beispiel die Verwendung bestimmter verkaufsfördernder Hinweise verbieten, z. B. auf die „ökologischen“ Eigenschaften⁹⁴ oder die gesundheitsfördernde Wirkung einer Ware oder Dienstleistung.

Beschränkungen bezüglich der Sprache, die in der kommerziellen Kommunikation verwendet werden darf, gibt es in einigen Mitgliedstaaten, so zum Beispiel die Verpflichtung, die Amtssprache/n des betreffenden Mitgliedstaats zu verwenden⁹⁵.

(iv) Form der kommerziellen Kommunikation

Einige Vorschriften beschränken die Möglichkeiten zur Übermittlung kommerzieller Kommunikation ohne vorherige Einwilligung des Empfängers und können die Markterkundung erschweren, wenn sie auch für Material gelten, das für Berufsfachleute bestimmt ist⁹⁶. Diese Vorschriften können speziell für bestimmte Formen der Akqui-

⁹¹ Häufig zielen die Werbeverbote auf den Schutz von Minderjährigen. So ist in einigen Mitgliedstaaten auf Kinder ausgerichtete Fernsehwerbung ganz oder zu bestimmten Zeiten verboten. In anderen Mitgliedstaaten ist Werbung für Spielzeug zwischen 7:00 und 22:00 Uhr verboten.

⁹² Solche Beschränkungen bestehen für zahlreiche Berufe: Wirtschaftsprüfer, Ärzte, Apotheker, Architekten, Buchprüfer, Notare, Rechtsanwälte.

⁹³ In einem Mitgliedstaat existiert eine Vorschrift über Verkaufsförderung, die besagt, dass die Preise für Preisausschreiben und Gewinnspiele für Minderjährige einen Wert von 0,7 € nicht übersteigen dürfen.

⁹⁴ In einem Mitgliedstaat ist es beispielsweise verboten, Sonnenstudios „Biolarium“ zu nennen.

⁹⁵ Diese Beschränkungen können sich auf die gesamte Werbung oder auf Werbebotschaften für bestimmte Leistungen (z. B. Investitionen) beziehen und auch dann anwendbar sein, wenn es sich um Werbung handelt, die sich speziell an Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten richtet, zum Beispiel an ausländische Touristen.

⁹⁶ Den Angehörigen freier Berufe, zum Beispiel den öffentlich bestellten Wirtschaftsprüfern ist es in einigen Mitgliedstaaten untersagt, ihre Dienste unaufgefordert anzubieten, was es ihnen unmöglich machen kann, Newsletters oder Broschüren zu verschicken; in einem anderen Mitgliedstaat wurde einem Grabsteinhersteller formell mit Strafverfolgung gedroht, weil er Bestattungsinstitu-

sition gelten wie die Telefonwerbung⁹⁷ oder die Akquisition per Post oder die Haustürwerbung.

(v) Kritische Mitteilungen

Die Gewinnung unabhängiger Informationen über die Qualität von Dienstleistungen, insbesondere durch vergleichende Tests, und deren grenzüberschreitende Verbreitung sind eines der wichtigsten Hilfsmittel für den Dienstleistungsnutzer, der sich über Qualitätsdienstleistungen informieren will, die in anderen Mitgliedstaaten angeboten werden. In diesem Zusammenhang kann die Anwendung bestimmter Vorschriften über unlauteren Wettbewerb⁹⁸, Schmarotzertum, üble Nachrede, Markenpiraterie, Verleumdung oder über das Recht auf Gegendarstellung oder das Zitieren vergleichender Tests⁹⁹ zuweilen zu Rechtsunsicherheit führen, die die grenzüberschreitende Verbreitung dieser Art von Informationen beeinträchtigen kann.

4. Schwierigkeiten beim Vertrieb von Dienstleistungen

Bei den nachstehend aufgeführten Schwierigkeiten handelt es sich nicht um Probleme des Vertriebs als solchen, sondern um Schwierigkeiten, auf die alle Dienstleister bei grenzübergreifenden Tätigkeiten stoßen. Die Schranken für den Dienstleistungsvertrieb können sehr viel komplexer als die Hindernisse im Warenverkehr sein. Für die Beurteilung der Qualität einer Dienstleistung, ist nämlich, anders als bei Waren, nicht nur die Qualität der Leistung selbst von Belang, sondern auch der Dienstleister, insbesondere seine Berufliche Qualifikation, seine Kompetenz, sein Kapital, die interne Struktur seines Unternehmens usw. Deshalb gelten für die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen eine Vielzahl von Auflagen, die von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich sind.

Insbesondere neigen die Mitgliedstaaten dazu, an Dienstleistungen, die von Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten erbracht werden, einige oder alle Anforderungen zu stellen, die für im Inland niedergelassene Marktteilnehmer gelten. Das erklärt, warum in diese Phase häufig dieselben Schwierigkeiten auftauchen wie in der ersten Phase, d. h. bei der Errichtung einer Niederlassung.

(i) Monopole und andere quantitative Beschränkungen des Zugangs zu Dienstleistungstätigkeiten

Monopole und andere quantitative Beschränkungen, die als Probleme in der ersten Phase aufgeführt wurden (Niederlassung des Dienstleisters), können ein unüberwindliches Hindernis darstellen, wenn sie auf grenzüberschreitend tätige Dienstleister angewandt werden, die in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sind. Die Anwen-

ten in diesem Land per Fax unaufgefordert Informationen (Preise) für seine Tätigkeit übermittelt hatte.

⁹⁷ In einigen Mitgliedstaaten sind Telefonanrufe, bei denen potenziellen Kunden Finanzdienste angeboten werden sollen, nur zulässig, wenn der Kunde vorher eingewilligt hat. In anderen Mitgliedstaaten ist die telefonische Akquisition verboten, auch wenn die betreffenden Personen vorab schriftlich informiert werden.

⁹⁸ Es wurden beispielsweise Gerichtsverfahren wegen angeblich unlauterem Geschäftsgebaren gegen Verbraucherverbände eingeleitet, die vergleichende Tests veröffentlicht hatten.

⁹⁹ In einem Mitgliedstaat ist beispielsweise das Zitieren vergleichender Tests in der Werbung verboten.

derung einer Monopolregelung hat zur Folge, dass diese Dienstleister keine Möglichkeit mehr haben, ihre Leistung zu erbringen, und sei es auch nur vorübergehend oder sporadisch. Es ist offensichtlich, dass das Bestehen und Ausüben von Monopolen sich besonders für die Verbraucher bemerkbar machen kann.

(ii) Staatsangehörigkeits- und Niederlassungserfordernisse

Neben der Diskriminierung auf Grund der Staatsangehörigkeit¹⁰⁰ stellt das Erfordernis einer Niederlassung¹⁰¹ in dem Mitgliedstaat oder sogar in der Region, in der die Dienstleistung erbracht wird, eines der größten Hindernisse dar, das zudem noch eine Vielzahl von Wirtschaftstätigkeiten¹⁰² in mehreren Mitgliedstaaten betrifft. Diese Art von Vorschrift ist eine eindeutige Absage an die Dienstleistungsfreiheit, die einem Marktteilnehmer das Recht gibt, seine Leistungen in einem anderen Mitgliedstaat als dem zu erbringen, in dem er niedergelassen ist.

Einrichtungen, die Bio-Erzeugnisse zertifizieren, dürfen ihre Dienstleistungen beispielsweise in bestimmten Mitgliedstaaten nicht erbringen, wenn sie dort keine Niederlassung haben. Das behindert die grenzüberschreitende Erbringung dieser sehr spezifischen Dienstleistung und beeinträchtigt darüber hinaus in einer Kettenreaktion den Verkauf von Bio-Produkten.

Die Pflicht zur Bestellung eines lokalen Vertreters kommt einer Niederlassungspflicht nahe¹⁰³.

(iii) Genehmigungs-, Eintragungs- und Meldeverfahren

Einige Mitgliedstaaten versuchen, Dienstleister, die in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen und grenzüberschreitend tätig sind, den Genehmigungs-, Eintragungs- oder Meldeverfahren zu unterwerfen, die für im Inland niedergelassene Marktteilnehmer gelten (siehe Phase 1).

Eine vorherige Genehmigung in unterschiedlicher Form (Erlaubnis, Lizenz, Zulassung usw.) wird in vielen Mitgliedstaaten gefordert, auch für nur sporadisch erbrachte Dienstleistungen¹⁰⁴. Ihre Anwendung auf grenzüberschreitende Dienstleistungen kann besonders restriktive und abschreckende Wirkung haben, vor allem weil denjenigen,

¹⁰⁰ Die es in einigen Mitgliedstaaten für bestimmte Berufe, beispielsweise Notare oder Vermessungsingenieure nach wie vor gibt.

¹⁰¹ In unterschiedlichen Formen: Verpflichtung zur Errichtung des Sitzes, einer Zweitniederlassung, eines Wohnsitzes, Präsenzpflicht usw. im jeweiligen Mitgliedstaat.

¹⁰² Z. B. Weinspediteure und -einlagerer, Hochbauunternehmen, Patentanwälte, Zeitarbeitsagenturen, private Sicherheitsdienste, Labors für klinische Analysen, Überprüfer von Heizanlagen, Bestattungsunternehmen (Leichentransport).

¹⁰³ Ein lokaler Vertreter ist manchmal für die Abwicklung von Verwaltungsformalitäten oder aus steuerlichen Gründen gefordert.

¹⁰⁴ Beispielsweise für die freien Berufe, wie Fremdenführer, Bergführer, Handwerker, Messeveranstalter, Telekomdienstleister, Zertifizierungsstellen, Trinkwasserkontrollabors, Patentanwälte, Zeitarbeitsagenturen, Künstleragenturen, private Sicherheitsdienste, Transportunternehmen, Einfuhr und Behandlung von Abfällen, Sanitätstransportunternehmen, Leasingfirmen, Dienstleister, die grenzüberschreitend elektronische Installationen anbieten. Es wurden auch mehrere Fälle gemeldet, in denen eine nationale Zulassung de facto als Voraussetzung für die Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen betrachtet wurde. Siehe obengenannte Studie „Barriers to Trade in Business Services“.

die nicht über die erforderliche Genehmigung verfügen, häufig strenge, auch strafrechtliche, Sanktionen auferlegt werden¹⁰⁵.

Außerdem lassen die Genehmigungssysteme bereits im Niederlassungsland erfüllte Auflagen unberücksichtigt, was die restriktive Wirkung verstärken und dazu führen kann, dass zweierlei Vorschriften beachtet und doppelte Kosten in Kauf genommen werden müssen.

Die Eintragung (oder Einschreibung, Registrierung usw.) in einem Register des Landes der Leistungserbringung (bei nationalen Berufsverbänden, Steuerbehörden, Sozialversicherungseinrichtungen usw.) ist ebenfalls sehr häufig vorgeschrieben und kann nicht nur Verwaltungsaufwand sondern auch erhebliche Kosten nach sich ziehen¹⁰⁶.

So bedeutet beispielsweise die generelle Verpflichtung, sich bei einem nationalen Elektrikerverband registrieren zu lassen, für einen Berufsangehörigen, der aus einem anderen Mitgliedstaat zwecks sporadischer Arbeiten in das betreffende Land kommt, ipso facto, dass er im Mitgliedstaat der Leistungserbringung einen Jahresbeitrag von ca. 776 EUR zahlen muss (das ist das Dreifache des Beitrags, den er in seinem Niederlassungsstaat bezahlt).

Manchmal wird **eine Anmeldung** verlangt¹⁰⁷. Das ist zwar eine weniger einschränkende Auflage als eine Genehmigung oder eine Eintragung bei einer Handwerkskammer, sie kann aber auch Verwaltungsaufwand und Kosten in beträchtlichen Umfang verursachen, weil es schwierig sein kann, die erforderlichen Bescheinigungen zu beschaffen, oder weil die Unterlagen übersetzt und beglaubigt werden müssen.

Außerdem ist der Erbringer grenzübergreifender Dienstleistungen mit einer Vielzahl von Auflagen konfrontiert, von denen die Erteilung der Genehmigung abhängig gemacht wird, z. B. die Verpflichtung, sich bei einer Berufsorganisation registrieren zu lassen, ein Mindestkapital nachzuweisen, eine Kautions hinterlegen¹⁰⁸ oder besondere Buchführungsanforderungen zu erfüllen¹⁰⁹. All diese Anforderungen und Formalitäten können zu Komplikationen, Verzögerungen und Verwaltungskosten führen, auch wenn einzelne Dienstleistungen nur sporadisch und über einen sehr kurzen Zeitraum erbracht werden¹¹⁰.

¹⁰⁵ Das wurde z. B. von Immobilienmaklern und Fremdenführern aus bestimmten Ländern gemeldet.

¹⁰⁶ In manchen Mitgliedstaaten sind beispielsweise Eintragungen in bestimmte Register erforderlich: Bauunternehmen müssen sich bei den Berufsorganisationen, Landschaftsarchitekten bei dem nationalen Verband für diesen Beruf, Handwerker in die nationale Handwerksrolle (auch wenn sie nur ausnahmsweise und vorübergehend tätig sind) und Angehörige freier Berufe bei den Berufskammern eintragen. Es gibt auch bereichsübergreifende Vorschriften, z. B. die Bestimmungen eines Mitgliedstaates, wonach alle ausländischen Unternehmen, deren Tätigkeit im Land 30 Arbeitstage übersteigt, verpflichtet sind, sich bei der Handelskammer anzumelden.

¹⁰⁷ In einem Mitgliedstaat muss beispielsweise für jede Baustelle eine getrennte Meldung erfolgen.

¹⁰⁸ Beispielsweise für Zeitarbeitsunternehmen, private Sicherheitsdienste oder Architekten.

¹⁰⁹ Beispielsweise Weinspediteure.

¹¹⁰ Z. B. müssen Zirkusartisten manchmal langwierige und komplexe Verfahren befolgen, die unvereinbar sind mit der ausgeprägten Mobilität und den häufigen Reisen, die diese Tätigkeit kennzeichnen.

(iv) Anforderungen an die interne Struktur und die Rechtsform des Dienstleisters

Eine bestimmte Rechtsform und eine bestimmte interne Struktur werden häufig verlangt, nicht nur für die Niederlassung in einem Land, sondern auch für die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen. Marktteilnehmer¹¹¹ aus anderen Mitgliedstaaten müssen daher sehr unterschiedliche und zuweilen sogar widersprüchliche Anforderungen erfüllen.

In einem Mitgliedstaat dürfen Vermessungstätigkeiten nur von Aktiengesellschaften ausgeführt werden, die über ein bestimmtes Mindestkapital, eine Bürgschaft und eine Mindestmitarbeiterzahl verfügen, was alle Dienstleister ausschließt, die in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sind, in dem diese Anforderungen nicht gelten, und die dort ihre Tätigkeit in Form einer Personengesellschaft ausüben.

Bestimmungen über die Unvereinbarkeit bestimmter Tätigkeiten sind ebenfalls anzutreffen; sie werden zuweilen nicht nur auf die im betreffenden Land niedergelassenen Marktteilnehmer (siehe erste Phase) angewandt, sondern auch auf Erbringer grenzüberschreitender Dienstleistungen mit Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat. Die Anwendung dieser Unvereinbarkeitsvorschriften auf grenzüberschreitende Dienstleistungen kann besonders einschränkende Wirkung haben, weil sie häufig die Struktur der Unternehmen selbst betreffen.

(v) Anforderungen an die berufliche Qualifikation und Erfahrung

Die unterschiedlichen Anforderungen der Mitgliedstaaten an die berufliche Qualifikation und Erfahrung (die auch häufig mit den oben genannten Genehmigungs- und Eintragungsverfahren verknüpft sind) stellen ein häufig genanntes Problem dar.¹¹² Die Dienstleister haben Schwierigkeiten, wenn sie in einem anderen Mitgliedstaat unter Berufung auf den in ihrem Herkunftsland erworbenen Abschluss Dienstleistungen erbringen wollen. Im Allgemeinen werden sie nicht anders behandelt als diejenigen, die sich in dem betreffenden Mitgliedstaat niederlassen wollen. Auch das Verfahren zur Anerkennung von Beruflichen Qualifikationen ist nicht weniger aufwendig.

Zuweilen werden unterschiedliche Berufsabschlüsse für ein und dieselbe Tätigkeit verlangt, weil die nationalen Berufsbezeichnungen einander nicht entsprechen.¹¹³ Manchmal ist ein Beruf nur in einigen Mitgliedstaaten¹¹⁴ oder sogar nur in einem ein-

¹¹¹ Beispielsweise „Kanzleien öffentlich bestellter Wirtschaftsprüfer“, Telekom-Betreiber, Zeitarbeitsunternehmen oder private Sicherheitsdienste (für die ein Land die Rechtsform einer juristischen Person vorschreibt).

¹¹² Beispielsweise für Ingenieure, Patentanwälte, Elektriker, Taxifahrer in bestimmten Grenzgebieten. Schwierigkeiten bei der Erlangung des Titels des Bestimmungsstaates wurden auch von Elektro- und Sanitärinstallateuren gemeldet. Im Sport tätige Physiotherapeuten haben darauf hingewiesen, dass sie in einem Mitgliedstaat Probleme aufgrund des Fehlens besonderer Qualifikationen hatten, obwohl sie lediglich Sportler auf einer Reise begleiteten. Siehe auch die Studien „Principen om ömsesidigt rekännande på tjänsteområdet“, Kommerskollegium, 26.10.2000 ; „Rapport om barrierer for integration i Øresundsregionen“, Øresund Industri & Handelskammare, Dezember 2001.

¹¹³ Beispielsweise Probleme mit der Anerkennung der Gleichwertigkeit bei Dentisten/Zahnärzten oder Kardiologen.

¹¹⁴ Beispielsweise Handwerksberufe, Immobilienmakler oder Arbeitsberater.

zigen reglementiert. Das Land, das eine besondere Qualifikation für die Ausübung einer bestimmten Tätigkeit fordert, schließt so die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen durch Marktteilnehmer aus, die in anderen Mitgliedstaaten niedergelassen sind, in dem eine solche Qualifikation nicht vorgeschrieben ist.

(vi) Festlegung von Bedingungen für die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit

Die rechtlichen Abweichungen zwischen bestimmten Bedingungen zur Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten, unter Umständen in Verbindung mit den oben dargestellten Problemen, können viele Schwierigkeiten verursachen¹¹⁵. Die Bedingungen, die der Staat der Leistungserbringung im Vergleich zum Niederlassungsstaat stellt, können die Marktteilnehmer ernsthaft in Schwierigkeiten bringen und sich manchmal sogar als diskriminierend erweisen.

In einem Mitgliedstaat gilt für alle Künstleragenturen, auch solche aus anderen Mitgliedstaaten, eine Vorschrift, die ein Arbeitsverhältnis für alle Künstler annimmt, mit denen die Agenturen Vermittlungsverträge abschließen; außerdem muss ein besonderes Register über ihre Tätigkeiten in dem betreffenden Land geführt werden.

Territoriale Begrenzungen von Lizenzen können nicht nur die Niederlassung (siehe Phase 1), sondern auch die Erbringung von Dienstleistungen durch in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassene Dienstleister behindern.¹¹⁶

(vii) Transport- und Postdienste

Für Transportleistungen gelten in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedliche Auflagen, vor allem hinsichtlich der Eigenschaften der eingesetzten Fahrzeuge¹¹⁷, z. B. LKWs oder Reisebusse. Außerdem sind die Modalitäten für die Erbringung der Transportleistungen¹¹⁸ sehr unterschiedlich, insbesondere für den Transport verstorbener Personen. Ebenso rufen die Unterschiede bei nationalen Eisenbahnsystemen – unterschiedliche Spurbreiten, Stromversorgungssysteme und Achshöchstlasten für Waggons und Lokomotiven – erhebliche Verspätungen bei grenzüberschreitenden

¹¹⁵ Dabei kann es sich beispielsweise um Standesregeln oder um Vorschriften zum Schutz des Allgemeininteresses, aber auch um spezifischere Regelungen handeln: Vorschriften bezüglich der Kleidung der Mitarbeiter privater Sicherheitsdienste, die sich von der im Niederlassungsstaat unterscheiden; die Auflage, dass Bauunternehmen 15 % der Arbeitskosten vor Ausführung der Arbeiten an die Steuerverwaltung abführen müssen; Vorschriften, die es den Organisatoren von Glücksspielen unmöglich machen, ihre Dienste in bestimmten Ländern anzubieten, in denen es Beschränkungen für die in Casinos zulässigen Spiele gibt; strenge sprachliche Anforderungen für bestimmte Tätigkeiten, unter anderem auch für den Abschluss von Verträgen, in einigen Beitrittsländern.

¹¹⁶ Beispielsweise in den Bereichen Inkasso, Transport oder private Sicherheitsdienste.

¹¹⁷ Es handelt sich um Auflagen (insbesondere hinsichtlich Gewicht und Abmessungen) für Fahrzeuge oder bestimmte Arten von Gütern wie Wein oder chemische Erzeugnisse, für Leasing- oder Mietfahrzeuge sowie für die Nutzung von Reisebussen in bestimmten Gebieten.

¹¹⁸ Beispielsweise Beschränkungen für das Fahren an Feiertagen, Erfordernis besonderer Unterlagen/Bescheinigungen vor allem über die geplanten und tatsächlichen Fahrzeiten eines Fahrzeugs (einschließlich Übersetzung von Unterlagen in die Landessprache), MwSt-Registrierung selbst bei einfachem Transit, Angaben für statistische Zwecke (die die Ursache für Verzögerungen an den Grenzen sind), Übersetzungen von Unterlagen in die Landessprache, Beschränkungen auf Grund von Monopolen bei den Hafendiensten, Beschränkungen bezüglich Schiffsverbindungen mit den Inseln einiger Mitgliedstaaten, Flughafensteuern.

Transporten und dementsprechend zusätzliche Kosten hervor¹¹⁹; darüber hinaus unterscheiden sich die nationalen Regelungen für den Zugang zum Eisenbahnnetz und können die Erbringung bestimmter Dienstleistungen unmöglich machen¹²⁰.

Einige Mitgliedstaaten verbieten beispielsweise die Vermietung schwerer LKWs, die in einem anderen Mitgliedstaat zugelassen sind als demjenigen, in dem der Spediteur niedergelassen ist, was die Nutzung von Mietlastwagen bei Transporten zwischen den Mitgliedstaaten behindert.

Der Luftverkehr leidet unter dem Bestehen mehrerer verschiedener und nicht kompatibler Kontrollsysteme, die eine Quelle für Verkehrsstauungen, zusätzliche Ausgaben und Risiken für die Sicherheit des Flugverkehrs sind.¹²¹

Z. B. überfliegt ein Flug Rom – Brüssel neun verschiedene Kontrollzentren.

Bilaterale Vereinbarungen zwischen Mitgliedstaaten der Union und Drittstaaten können ebenfalls Bestimmungen enthalten, die mit dem Binnenmarkt unvereinbar sind und Spediteure aus der Gemeinschaft zu Gunsten von Spediteuren aus Drittstaaten selbst innerhalb des Binnenmarktes benachteiligen.

Die Postdienste bieten ebenfalls Anlass zu Beschwerden, beispielsweise wegen langsamer Zustellungen, wegen der Auswirkungen von Gebührenunterschieden auf den länderübergreifenden Vertrieb oder wegen der wirtschaftlichen Folgen der teilweisen Harmonisierung, durch die möglicherweise insbesondere die Entwicklung gesamteuropäischer Expressdienste erschwert wird.

(viii) Beschränkungen hinsichtlich der Inanspruchnahme von Dienstleistungen

Der Dienstleistungsempfänger und insbesondere der Verbraucher ist neben dem Dienstleister ebenfalls direktes Opfer von Schranken für den Vertrieb von Dienstleistungen, weil es ihm schwer, wenn nicht sogar unmöglich gemacht wird, eine bestimmte Leistung in Anspruch zu nehmen¹²².

¹¹⁹ Die Kommission hat im Januar 2002 mehrere Vorschläge zur Vervollständigung des rechtlichen Rahmens vorgelegt.

¹²⁰ Diesbezügliche Richtlinien sind in Vorbereitung.

¹²¹ Die Kommission hat Ende 1999 eine Initiative gestartet, um die Luftraumüberwachung in Europa zu reformieren. Der europäische Rat hat insbesondere auf seiner Tagung in Barcelona 2004 als Zieldatum für die Verwirklichung des einheitlichen europäischen Himmels festgesetzt.

¹²² Beispielsweise Möglichkeiten zum Empfang von Bezahlfernsehsendungen aus anderen Mitgliedstaaten, zum Abschluss eines Mobiltelefonvertrags in einem anderen Mitgliedstaat, zur Inanspruchnahme von günstigen Transportangeboten oder von Großhandels-Sonderangeboten, die zuweilen auf das nationale Hoheitsgebiet beschränkt und damit für potenzielle Kunden aus anderen Mitgliedstaaten nicht zugänglich sind. Andere Schranken betreffen u. a. die Benutzer von Anlagen, die für den Empfang von Diensten aus anderen Mitgliedstaaten erforderlich sind, beispielsweise Parabolantennen (deren Anbringung als Einzel- oder Gemeinschaftsantenne ggf. eine Vorherige Genehmigung erfordert und die mit Wartungskosten oder einer Abgabe verbunden oder restriktiven Vorschriften von Eigentümergemeinschaften unterworfen sein können), oder die Gewinner eines Gewinnspiels/Preisausschreibens, die sowohl in dem Mitgliedstaat eine Steuer entrichten müssen, in dem sie gespielt haben, als auch in ihrem Herkunftsstaat, wenn sie ihren Gewinn dorthin transferieren, oder die Nutzer von Mobiltelefonen, die an bestimmten Orten keine Anrufe empfangen können, weil eine Vorschrift existiert, die Störsignale (die in den meisten Mitgliedstaaten verboten sind) erlaubt.

Eine Vorzugsbehandlung für die Einwohner eines Mitgliedstaates oder eines bestimmten Teils eines Mitgliedstaates, beispielsweise Regelungen, die Dienstleistungen den Staatsangehörigen oder Einwohnern eines Mitgliedstaates (einer Region oder einer Ortschaft) vorbehalten, können bewirken, dass Dienstleistungsempfänger aus anderen Mitgliedstaaten die Leistungen nicht so leicht in Anspruch nehmen können wie die Staatsangehörigen oder Einwohner des Landes des Dienstleistungserbringers. Solche Fälle wurden insbesondere aus den Bereichen Fremdenverkehr, Unterhaltung und Freizeit, Sport, Handel, Verkehr und Mobiltelefonie gemeldet¹²³.

So beklagen sich viele Verbraucher darüber, dass sie keinen Zugang zu (privaten und öffentlichen) verschlüsselten Satellitenfernsehprogrammen erhalten können. Diese werden einzig und allein verschlüsselt, um den Empfang außerhalb des Mitgliedstaates, in dem sich der Sender befindet, zu verhindern.

5. Schwierigkeiten beim Verkauf von Dienstleistungen

Die Schwierigkeiten, die in dieser Phase auftreten, sind direkt oder indirekt mit der Transaktion verknüpft. Sie entstehen durch sehr unterschiedliche Vorschriften oder Gepflogenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten, die Verträge, Preise und Zahlungen, Rechnungsstellung, Buchführung und Mehrwertsteuer betreffen, aber auch den Zugang zu öffentlichen Aufträgen oder die Vorschriften über Rückerstattungen an Dienstleistungsempfänger. Diese Schwierigkeiten sind beim Verkauf von Dienstleistungen größer als beim Warenverkauf, vor allem deshalb, weil die Verträge im Dienstleistungsbereich eine wichtigere Rolle spielen, da sie die Art der Dienstleistung definieren oder selbst Gegenstand der Leistung sind. Als komplexer erweist sich häufig außerdem die Preisberechnung. Zum Teil sind dabei Regelungen über Festpreise oder Preisempfehlungen zu berücksichtigen, die von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat variieren.

(i) Zustandekommen und Inhalt der Verträge

Das Zustandekommen und der Inhalt von Verträgen können im Dienstleistungsbereich besondere Fragen aufwerfen. Die mit der „Mitteilung der Kommission zum europäischen Vertragsrecht“¹²⁴ in Gang gesetzte Konsultation hat es ermöglicht zahlreiche Probleme für das Funktionieren des Binnenmarktes festzustellen, die aus den Rechtssystemen der Mitgliedstaaten herrühren.¹²⁵ Diese Schwierigkeiten betreffen auch die Dienstleistungen und insbesondere die Finanzdienstleistungen (besonders den Versicherungssektor). Z. B. bestätigen die Ergebnisse der Konsultation, dass das Bestehen unterschiedlicher nationaler Vertragsrechte zusätzliche Transaktionskosten

¹²³ Es wurden z. B. Fälle angeführt, in denen Dienstleistungsempfängern zusätzliche Bedingungen und Garantien vorgeschrieben wurden, wenn sie einen Mobiltelefon-Vertrag mit einem Mobiltelefonanbieter aus einem anderen Mitgliedstaat abschließen wollten, oder Fälle, in denen Teilnehmer aus anderen Mitgliedstaaten höhere Gebühren oder Preise zahlen mussten für die Teilnahme an einer Kultur- oder Sportveranstaltung (z. B. Marathon), für den Besuch eines Museums oder einer Sehenswürdigkeit, für eine Fährpassage, für den Abschluss einer Versicherung, für die Nutzung von Sportanlagen, für das Anmieten eines PKW usw. Schließlich gibt es Situationen, in denen umgekehrt die Einwohner eines anderen Mitgliedstaates bevorzugt werden und beispielsweise kostenlos an einem Flughafen parken dürfen.

¹²⁴ KOM (2001) 398 endg.

¹²⁵ Siehe die Zusammenfassung der Dienststellen der Kommission der Ergebnisse der Konsultation http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/contract_law/index_de.html.

schaft, insbesondere Informations- und Rechtsverfolgungskosten, die vor allem KMU und Verbraucher belasten. Darüber hinaus machen es die Unterschiedlichkeit der Vorschriften über den Vertragsinhalt und die Unsicherheit darüber, welche Bestimmungen zwingend sind bzw. der öffentlichen Ordnung unterfallen, so dass die Vertragsparteien nicht davon abweichen können, unmöglich, Standardverträge für den gesamten Binnenmarkt zu verwenden¹²⁶. Dies macht sich vornehmlich in der Finanzdienstleistungsbranche bemerkbar.

Einige Mitgliedstaaten verlangen weiterhin von in anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen Unternehmen die Vorabmitteilung der allgemeinen und besonderen Geschäftsbedingungen für Versicherungspolice, um die Verwendung bestimmter Klauseln kontrollieren und gegebenenfalls verbieten zu können.

Besondere Fragen können sich des Weiteren in Bezug auf bestimmte grenzüberschreitende Dienstleistungen stellen. So können für Zeitarbeitsagenturen in jedem Mitgliedstaat besondere Regeln über die Laufzeit und die Verlängerung von Verträgen bei Entsendung von Arbeitnehmern gelten. Selbst in Bereichen, in denen eine Mindestharmonisierung erfolgt ist, wie z. B. bei Haustürgeschäften, gibt es nach wie vor Probleme.

(ii) Festlegung von Preisen, Zahlungen, Rechnungstellung und Buchführung

Die Preisreglementierungen, die für eine Reihe von Dienstleistungen gelten¹²⁷, können, unabhängig davon, ob es sich um Höchst- oder Mindestpreisvorschriften, Preisfestsetzungen oder Preisempfehlungen durch einen Mitgliedstaat oder durch Berufsorganisationen handelt, je nach Land der Leistungserbringung zu sehr unterschiedlichen Kalkulationsmethoden und Preisniveaus für ein und dieselbe Dienstleistung führen. Dadurch können bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen Probleme entstehen.

Die Vorschriften und Gepflogenheiten für Rechnungstellung und Zahlungen in den einzelnen Mitgliedstaaten werden als besonders komplex empfunden und verursachen Probleme bei grenzüberschreitenden Transaktionen¹²⁸. Die Mehrwertsteuerregelungen für die Rechnungstellung (insbesondere zwingende Angaben, elektronische Rechnungstellung und Aufbewahrung der Rechnungen) wurden kürzlich harmonisiert¹²⁹, aber andere Anforderungen (beispielsweise zwingende Angaben, die durch das Handelsrecht oder Sprachregelungen gefordert werden) entstammen weiterhin dem natio-

¹²⁶ Es ist beispielsweise nicht möglich, einen Standardarbeitsvertrag für ein Unternehmen zu entwerfen, das in allen Mitgliedstaaten tätig ist, siehe hierzu „Managing mobility matters – A European perspective“, a. a. O., Ziff. 4.3.1.

¹²⁷ Z. B. für freie Berufe, private Sicherheitsdienste, Inkassoleistungen, Leistungen des Gastbewerbers und Beratertätigkeiten im Bereich der Verkehrssicherheit. Auf die Schwierigkeiten, die durch die Reglementierung von Preisen für Tourismus-Dienstleistungen entstehen, wurde auch in einem von der Kommission in Auftrag gegebenen Bericht hingewiesen: „Yield-management in kleinen und mittelständischen Unternehmen der Tourismuswirtschaft“, Arthur Andersen Frankfurt am Main, EUR-OP, 1997.

¹²⁸ In einem Mitgliedstaat muss beispielsweise eine Rechnung für juristische Leistungen einen Hinweis auf die Vorschriften über Rügen bei Schlechtleistung enthalten.

¹²⁹ Richtlinie 2001/115/EG des Rates vom 20. Dezember 2001 zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG mit dem Ziel der Vereinfachung, Modernisierung und Harmonisierung der mehrwertsteuerlichen Anforderungen an die Rechnungstellung, ABl. L 105, 17.1.2002, S. 24-28.

nenalen Recht. Im übrigen haben die einzelnen Zahlungsmittel nicht in allen Mitgliedstaaten die gleiche Rechtswirkung, und Kreditkartenzahlungen erfordern auf Seiten der Unternehmen eine Vertragsbeziehung zu den Einrichtungen, die die Zahlungen vor Ort abwickeln. Überweisungsgebühren von Banken sind nach wie vor zu hoch, was sowohl die Dienstleister als auch die Leistungsempfänger belastet¹³⁰.

Die Eröffnung eines Bankkontos im Land der Leistungserbringung, die häufig erforderlich ist, um die Zahlungen zu erleichtern, erweist sich als schwierig, weil sie mit einer Erklärung über einen im betreffenden Land vorhandenen oder nicht vorhandenen Wohnsitz verbunden ist; diese macht wiederum Steuererklärungen erforderlich und zieht Verzögerungen und Verwaltungskosten nach sich.

Die Buchführungsvorschriften¹³¹ ergeben sich unter anderem aus der Notwendigkeit steuerlicher Überprüfungen und sind vor allem deshalb von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich. So müssen die Buchhaltungsunterlagen jeweils nach der Systematik desjenigen Mitgliedstaats geführt werden, in dem die Umsatzsteuererklärung des Mitgliedstaats abgegeben wird. Ein Unternehmen, das in mehreren Mitgliedstaaten tätig ist, muss mithin parallel mit mehreren Buchhaltungssystemen arbeiten und gleichzeitig für die innere Kohärenz der Unternehmensbuchführung insgesamt sorgen.

(iii) Steuern

Zahlung und Erstattung der Mehrwertsteuer zählen zu den am häufigsten genannten Problemen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen. Von der Regel, wonach die Leistungen im Niederlassungsland des Dienstleisters der Mehrwertsteuer unterliegen, gibt es nämlich eine Reihe von Ausnahmen, die zu einer komplizierten Sachlage bei grenzüberschreitenden Verkäufen führen. Daraus folgt, dass zahlreiche Dienstleister der Mehrwertssteuerpflicht in anderen Staaten als ihrem Herkunftsstaat unterworfen sind.

Die Belastung durch die mit der Mehrwertsteuer verbundenen Verpflichtungen¹³² **ebenso wie die großen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten (in Hinblick auf Tarife, Verpflichtungen, Verfahren, Formulare, ...) bringen darüber hinaus beträchtliche Schwierigkeiten mit sich.** So muss der Dienstleister, beispielsweise ein Umzugsunternehmen, in jedem Mitgliedstaat, in dem es steuerpflichtige Leistungen

¹³⁰ In einem Mitgliedstaat erheben Banken z. B. Gebühren für eingehende Überweisungen, auch wenn der Auftraggeber der Überweisung sich bereit erklärt hat, alle Kosten zu übernehmen. In anderen Fällen haben Banken es abgelehnt, Einzahlungen auf Kundenkonten anzunehmen, bei denen es sich um legale Glücksspielerträge handelte, die in einem anderen Mitgliedstaat erzielt worden waren, und zwar mit der Begründung, die entsprechenden Wetten seien im eigenen Land verboten. Siehe hierzu auch die von der Kommission in Auftrag gegebene Studie „Etude sur les frais bancaires“, IEIC, April 2000.

¹³¹ Die Aufsichtsbehörden für das Versicherungswesen machen unterschiedliche Auflagen für Buchhaltung und Statistik, deshalb können keine leistungsfähigen elektronischen Buchhaltungssysteme eingesetzt werden.

¹³² Diese Verpflichtungen sind im Übrigen zur Zeit Gegenstand einer Studie der Kommission, die darauf abzielt, Vorschläge zur Vereinfachung und Modernisierung zu machen. Diese Studie wird Anfang des Jahres 2003 beendet sein.

erbringt, mit den Behörden verkehren und dafür eine Mehrwertsteuernummer¹³³ in jedem von ihnen beantragen. Hinzu kommt, dass die Bezahlung der Mehrwertsteuer nach jeweils unterschiedlichen Regeln zu erfolgen hat.

Wenn ein Reisebüro Hotelaufenthalte an ein Reisebüro in einem anderen Mitgliedstaat verkauft, wird es der Mehrwertsteuerpflicht in diesem Staat unterworfen, was eine Quelle erheblicher praktischer Schwierigkeiten ist.

In den Beiträgen wurde auch auf ähnliche Probleme im Zusammenhang mit Personenverkehrsdienstleistungen, der Veranstaltung von Konferenzen und mit unternehmensbezogenen Dienstleistungen hingewiesen¹³⁴.

Übertriebener Formalismus der Steuerbehörden ist in vielen Beiträgen hervorgehoben worden, sowohl was die Form und die Zahl der Steuererklärungen¹³⁵ als auch was die Zahlungswege¹³⁶ angeht.

Die Mehrwertsteuererstattung schließlich ist besonders langwierig und komplex bei grenzüberschreitenden Transaktionen und kann in einigen Mitgliedstaaten mehrere Monate oder sogar Jahre dauern.¹³⁷

(iv) Kostenerstattung, Zuschüsse oder Beihilfen für den Dienstleistungsempfänger

Die Genehmigungen für die Erstattung von Arztkosten, die in einem anderen Mitgliedstaat anfallen, werden nur unter Auflagen von den nationalen Behörden erteilt, was die Sozialversicherten davon abhalten kann, sich an Dienstleister in einem anderen Mitgliedstaat zu wenden. Einem Versicherten, der sich, aus welchen Gründen auch immer (Wartezeiten, Verlegung des Wohnsitzes aus privaten oder beruflichen Gründen¹³⁸), in einem anderen als dem Mitgliedstaat, in dem er versichert ist, ärztlich behandeln lässt, werden die Kosten häufig nicht erstattet¹³⁹.

¹³³ Die Fristen für die Vergabe einer Mehrwertsteuernummer reichen je nach Mitgliedstaat von einer Woche bis zu sechs Monaten.

¹³⁴ Wenn ein Unternehmen beispielsweise einem in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Unternehmen für erbrachte Leistungen Gebühren („Management fees“) in Rechnung stellt, ist nach der für diese Art von Leistungen geltenden Klassifikation die Steuer entweder im Niederlassungsstaat des Dienstleisters oder im Niederlassungsstaat des Kunden zu entrichten, wodurch die Gefahr einer Doppelbesteuerung besteht, wenn beide Kriterien auf ein und dieselbe Dienstleistung angewandt werden.

¹³⁵ Einige Mitgliedstaaten akzeptieren beispielsweise keine periodischen Umsatzsteuererklärungen, die mit elektronischen Mitteln erstellt sind. Bei den summarischen Erklärungen akzeptiert ein Mitgliedstaat nur die persönliche Übergabe auf Papier.

¹³⁶ Die Zahlungen erfolgen in der Regel durch Banküberweisung. Einige Mitgliedstaaten schreiben ein Konto bei einer örtlichen Bank vor.

¹³⁷ Dieses Problem könnte durch den Vorschlag der Kommission, den grenzüberschreitenden Vorsteuerabzug (KOM (98) 377) zuzulassen, gelöst werden, aber über diesen Vorschlag besteht immer noch keine Einigkeit zwischen den Mitgliedstaaten im Rat.

¹³⁸ Zwei in einem anderen Mitgliedstaat wohnhafte Rentner kehrten beispielsweise für einen chirurgischen Eingriff in ihr Herkunftsland zurück, ohne dass die zuständigen Behörden ihres Wohnsitzstaates eine entsprechende Genehmigung erteilt hatten, diese weigern sich nun, die Kosten für die Eingriffe zu erstatten.

¹³⁹ Siehe diesbezügliche Analysen in der Kommissionsstudie „Auswirkungen der jüngsten Rechtsprechung über die Koordinierung der Systeme zur Sicherung gegen das Krankheitsrisiko“, Asso-

Viele Patienten stoßen auf Schwierigkeiten, wenn sie die Übernahme von Behandlungskosten in einem anderen Mitgliedstaat beantragen, unabhängig davon, ob es sich um einen Arztbesuch, eine Zahnbehandlung, einen Krankenhausaufenthalt, eine Entziehungskur oder eine Badekur in einem anderen Mitgliedstaat handelt.

Ein niedrigeres Erstattungs-niveau für Behandlungen in einem anderen Mitgliedstaat als für vergleichbare Behandlungen im Mitgliedstaat des Versicherten ist ebenfalls ein Hindernis für die freie Erbringung und Nutzung von Dienstleistungen.

Die günstigere steuerliche Behandlung von Dienstleistungen, die bei örtlichen Dienstleistern in Anspruch genommen werden, stellt eine erhebliche Beschränkung, wenn nicht sogar eine Diskriminierung dar. So sind in einigen Mitgliedstaaten Fortbildungsseminare nur dann steuerlich absetzbar, wenn sie im betreffenden Mitgliedstaat stattfinden, oder die günstigere steuerliche Behandlung bleibt Lebensversicherungen, Zusatzrentenversicherungen, Pensionsfonds oder Investmentfonds lokaler Versicherer vorbehalten.

(v) Öffentliche Aufträge und Konzessionen

Die meisten öffentlichen Aufträge¹⁴⁰ haben die Erbringung von Dienstleistungen zum Gegenstand, z. B. Architektenleistungen, Bau- oder Infrastrukturleistungen, Abfallbehandlung oder öffentliche Personenbeförderung usw. Bei der Vergabe und Ausführung öffentlicher Aufträge und bei anderen Formen der Partnerschaft können die Unternehmen indessen auf eine ganze Reihe von Hindernissen stoßen.

Durch restriktive Praktiken wie die Direktvergabe oder Vorzugsbehandlungen bei freihändiger Vergabe oder die Vergabe im Verhandlungsverfahren¹⁴¹, bestimmte Zulassungsverfahren und bestimmte Qualifikationssysteme kann der Zugang zu bestimmten Aufträgen Unternehmen aus dem Mitgliedstaat des Auftraggebers vorbehalten bleiben. Diese Praktiken schränken die Beteiligung ausländischer Bieter und ihre Aussichten auf den Zuschlag ein.

Ein Beispiel sind Gemeinden, die beschließen, die Müllabfuhr und die Abfallbehandlung oder die Abwasseraufbereitung auszulagern, und diese Aufgaben ohne vorherige Ausschreibung oder durch Vergabe langfristiger Konzessionen an Dritte, die in der Folge verlängert werden, aus dem privaten oder öffentlichen Sektor übertragen.

Die Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge, die Komplexität und die fehlende Transparenz bestimmter nationaler Regeln für die öffentlichen Ausschreibungen unterhalb der Schwellenwerte der Gemeinschaftsrichtlinien und gewisse Praktiken der

ciation Internationale de la Mutualité, Mai 2000, und Bericht des Ausschusses hoher Beamter für das Gesundheitswesen „The Internal Market and Health services“, 17.12.2001.

¹⁴⁰ Gemeint ist hier die Gesamtheit der Verträge im weiteren Sinne, die von einem öffentlichen Auftraggeber geschlossen werden können (entweder in der traditionellen Form eines Vertrages über einen öffentlichen Auftrag oder in Form einer Konzession für Bauarbeiten oder Dienstleistungen), um eine Dienstleistung erbracht zu bekommen oder einem Dritten die Durchführung einer Dienstleistung ganz oder teilweise zu übertragen und ihn zu verpflichten, das damit verbundene Risiko der Nutzung zu übernehmen.

¹⁴¹ Es kann sich beispielsweise um Aufträge handeln, die auf der Grundlage gegenseitigen Vertrauens (intuitu personae) an einen örtlichen Partner vergeben werden

öffentlichen Auftraggeber¹⁴² sind als Schwierigkeiten für die Beteiligung von Bieter aus anderen Mitgliedstaaten und die Vergabe von Aufträgen an solche Bieter genannt worden.

Bestimmte Vertragsklauseln und Bedingungen hinsichtlich der Auftragsausführung können die Einreichung von Angeboten durch ausländische Bieter erschweren¹⁴³.

6. Schwierigkeiten nach dem Verkauf der Dienstleistung

In der Phase nach dem Verkauf der Dienstleistungen können Schwierigkeiten sowohl in der Beziehung Kunde/Dienstleister als auch gegenüber Dritten auftreten. Die Besonderheit von Dienstleistungen im Vergleich zu Waren ist in ihrem komplexen, immateriellen Wesen begründet. Das erklärt beispielsweise besondere Haftungsregeln oder Vorschriften über Berufshaftpflichtversicherungen und macht Beweise und Gutachten im Falle eines Rechtsstreits schwierig. Eine weitere Besonderheit ist im Übrigen das Fehlen von Einzelhändlern oder Wiederverkäufern, die sich um die Dienste nach der Leistungserbringung kümmern könnten.

(i) Haftung und Berufshaftpflicht des Dienstleisters

Für viele Berufe sind die Regelungen über die berufliche Haftung von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich, u. a. für öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer, für Steuerberater und für Architekten¹⁴⁴. Vielfach ist die zivilrechtliche Haftung für bestimmte Tätigkeiten gesondert geregelt und zuweilen ist sie mit allgemeinen Bestimmungen verknüpft, was zu einer sehr komplexen Rechtslage führen kann. Die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten betreffen vor allem die Möglichkeiten der Haftungsbeschränkung oder die maximale Haftungsdauer.

Dienstleistungstätigkeiten sind häufig besonderen Vorschriften über die berufliche Haftung unterworfen, die in Gesetzen bzw. in Regeln oder Empfehlungen der Berufsorganisationen verankert sind; diese betreffen vor allem die Pflichtversicherung, das abzudeckende Tätigkeitsfeld, die Mindestdeckungssumme einschließlich der diesbezüglichen Berechnungsgrundlage¹⁴⁵ oder den vorgeschriebenen Versicherungsträger. Diese Vorschriften können sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr stark unterscheiden.

¹⁴² Beispielsweise mangelhafte Unterrichtung der Bieter über die Kriterien zur Beurteilung ihrer Kompetenz und der Qualität ihres Angebotes oder die Praxis der Auftraggeber in Bezug auf Preise.

¹⁴³ Beispielsweise erschwert eine Ausführungsklausel, die den Unternehmen auferlegt, eine bestimmte Anzahl von Personen zu beschäftigen, die an Ausbildungsprogrammen dieses Staates teilnehmen, den Zugang von Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten, die keine Möglichkeit haben, Personen, die an vergleichbaren Programmen in ihrem Sitzstaat teilnehmen, einzustellen.

¹⁴⁴ Z. B. Gesundheitsberufe, Rechtsberufe, Buchprüfer, Berater, Vermögensverwalter, private Sicherheitsdienste, Zeitarbeitsagenturen, Bauunternehmen, Immobilienagenturen, Bank- und Versicherungsdienste, Börsenmakler, Fuhrunternehmen.

¹⁴⁵ Beispielsweise der Umsatz oder die Zahl der betreffenden Gesellschafter.

Für die öffentlich bestellten Wirtschaftsprüfer beispielsweise beträgt die geforderte Mindestdeckungssumme je nach Mitgliedstaat zwischen 70 000 € und 4 090 385 €¹⁴⁶.

Diese starken Abweichungen können Schwierigkeiten bei der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen verursachen, weil die Mitgliedstaaten dazu tendieren, Dienstleistern aus anderen Mitgliedstaaten entweder ihre eigenen Versicherungsregelungen vorzuschreiben¹⁴⁷ oder von ihnen einen Nachweis über eine gleichwertige Versicherungsdeckung im Herkunftsland zu fordern, der schwer oder unmöglich zu erbringen ist.

Für bestimmte Dienstleistungstätigkeiten sind außerdem spezifische Finanzgarantien vorgeschrieben, u. a. für Vermögensverwalter oder Immobilienmakler. Hier gibt es große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten; während in einigen EU-Ländern die Pflicht besteht, eine Garantie zu stellen oder ein Mindestgesellschaftskapital nachzuweisen, gibt es in anderen Mitgliedstaaten keinerlei Auflage dieser Art. Hinzu kommt, dass die Summen und die Berechnungsverfahren sehr stark voneinander abweichen können.

Das Gefüge dieser Haftungs-, Berufsversicherungs- und Garantieregelungen ist ausgesprochen komplex, vor allem, soweit grenzüberschreitende Dienstleistungen betroffen sind. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die Absicherung eines Risikos in einem Mitgliedstaat über Finanzgarantien erfolgt und in einem anderen über eine obligatorische Berufsversicherung.

(ii) Beitreibung von Forderungen

Die Schwierigkeiten, Forderungen beizutreiben¹⁴⁸, wurden in vielen Beiträgen angesprochen; dieses Problem wird durch überlange Fristen für grenzüberschreitende Zahlungen¹⁴⁹ noch verschärft: Eine Reihe von Unternehmen nutzt die verspätete Bezahlung als Kreditquelle, was durch niedrige Verzugszinsen und/oder die Langwierigkeit der Beitreibungsverfahren möglich wird. Bestimmte Berufskammern können zwar bei Zahlungsverzug inländischer Behörden ihre Dienste anbieten, diese Möglichkeit besteht jedoch nicht für Dienstleister, die in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sind. Besonders schwierig ist die Beauftragung von Inkassounternehmen und die Wahrung der Gläubigerrechte im Falle eines Konkurses in anderen Mitgliedstaaten.

¹⁴⁶ Siehe die im Auftrag der Kommission ausgeführte Studie „A study on systems of civil liability of statutory auditors in the context of a Single Market for auditing services in the European Union“, Price Waterhouse Coopers, Januar 2001.

¹⁴⁷ In einem Mitgliedstaat z. B. muss für alle Baustellen, darunter die von Dienstleistern aus anderen Mitgliedstaaten, eine Versicherung bezüglich einer spezifischen Garantiehaftung abgeschlossen werden, die es in den anderen Mitgliedstaaten so nicht gibt.

¹⁴⁸ Insbesondere die Notwendigkeit, einen Rechtsberater vor Ort zu konsultieren.

¹⁴⁹ Siehe „Mitteilung der Kommission - Bericht über Zahlungsverzug im Handelsverkehr“ ABl. C 216, 17.7.1997, und Bericht der Kommission „Ein unternehmerisches Europa schaffen - Die Aktivitäten der Union zur Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)“, KOM/2001/0098 endg., in dem darauf hingewiesen wird, dass „Zahlungsverzug [...] die Ursache für einen von vier Konkursen dar[stellt], und „Untersuchungen zeigen, dass über 20 % der Unternehmen in Europa mehr exportieren würden, könnten sie kürzere Zahlungsbedingungen bei ausländischen Kunden sicherstellen. Die KMU sind vom Zahlungsverzug besonders stark betroffen“, Ziff. 3.7.

Ein Unternehmen kann sich nicht an das Inkassobüro wenden, mit dem es normalerweise arbeitet, wenn dieses keine Niederlassungen in anderen Mitgliedstaaten hat: Die Formalitäten für die Zulassung von Inkassounternehmen sind von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat, und manchmal sogar von Region zur Region, unterschiedlich; der Rechtsbeistand kann den Rechtsberufen vorbehalten sein, und die Beitreibungskosten werden nicht immer dem Schuldner auferlegt.

(iii) Dienste nach Leistungserbringung

Die Organisation grenzüberschreitender Dienste nach Leistungserbringung kann sich als schwieriger erweisen als bei den auf den nationalen Rahmen beschränkten Diensten dieser Art. Die Erbringung solcher Dienste kann zudem mit spezifischen technischen¹⁵⁰ oder juristischen Problemen verbunden sein, vor allem weil sie häufig die persönliche Anwesenheit des Dienstleisters selbst und/oder die Entsendung von Mitarbeitern erfordert. In diesem Falle ergeben sich die Probleme vor allem aus der Tatsache der Anwesenheit des Dienstleisters oder seiner Mitarbeiter in dem anderen Mitgliedstaat. Ein Heizungsinstallateur beispielsweise, der in einem anderen Mitgliedstaat einen Heizkessel installiert hat und daran eine Reparatur ausführen will, trifft auf die oben beschriebenen Probleme im Zusammenhang mit der Entsendung von Arbeitnehmern¹⁵¹.

Die Unterschiede bei den Garantievorschriften können für die grenzüberschreitende Erbringung bestimmter Dienstleistungen ebenfalls ein Hindernis darstellen. In der Konsultation wurden Schwierigkeiten im Bausektor gemeldet, die durch die Anwendung der im Mitgliedstaat der Leistungserbringung vorgeschriebenen Garantieregelung verursacht wurden.

(iv) Gerichtlicher Rechtsschutz

Die Rechtsunsicherheit, die Kosten und die Langwierigkeit der Verfahren oder auch Schwierigkeiten bei der Inanspruchnahme von Dienstleistern oder Gutachtern aus anderen Mitgliedstaaten bei grenzüberschreitenden Gerichtsverfahren sind als Probleme genannt worden. Aus den Beiträgen geht hervor, dass Unternehmen, die außerhalb ihres Herkunftsstaates Gerichtsverfahren führen mussten, den Eindruck hatten, sie seien jeweils gegenüber der Gegenpartei benachteiligt worden, deren Anliegen von den nationalen Gerichten insgesamt wohlwollender beurteilt worden sei.

B. Sonstige Schranken

1. Informationsmangel

Ein Problem, auf das wiederholt in den Beiträgen hingewiesen wurde, sind die Schwierigkeiten beim Zugang zu Informationen über die in anderen Mitgliedstaaten geltenden Rechtsvorschriften. Davon betroffen sind sowohl Dienstleister als auch Verbraucher; die abschreckende Wirkung auf grenzüberschreitende Tätigkeiten dürfte

¹⁵⁰ So ist eine kostenlose Kundendienst-Telefonnummer für Kunden im Ausland nicht zugänglich.

¹⁵¹ Beispielsweise muss für die Wartung eines Fahrstuhls eine ganze Reihe von Verwaltungsformalitäten abgewickelt werden, die die entsandten Arbeitnehmer betreffen (Daten über die Arbeitnehmer, über Arbeitszeiten, Nachweis der Gehaltszahlung, Übersetzungen, Anschluss an ein medizinisches Versorgungssystem, Plan und Sicherheitsregister der Baustelle usw.).

hier besonders groß sein. Ein anderes Problem, das in der Konsultation zu Tage trat, ist der geringe Kenntnisstand über die Rechte und Möglichkeiten, die der Binnenmarkt Bürgern und Unternehmen durch die im EG-Vertrag verankerte Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit bietet.

(i) Fehlende Informationen über das rechtliche Umfeld

Informationsdefizite im Hinblick auf die geltenden nationalen Vorschriften und ihre Auslegung können unterschiedlich ausgeprägt sein und sind in allen Phasen der Dienstleistungserbringung anzutreffen. In der Konsultation wurden zahlreiche Beispiele genannt, unter anderem fehlende Informationen über Genehmigungsregelungen (auch im Bereich des Städtebaus), über Qualifikationsanforderungen und damit verknüpfte Bedingungen, über das Arbeitsrecht, über technische Normen für die vom Dienstleister eingesetzten Ausrüstungen und Materialien oder über Vorschriften zur kommerziellen Kommunikation, den Verkauf im Internet, Steuern oder Verträge. Besondere Schwierigkeiten treten in den Bereichen auf, in denen eine wenig klare, unkohärente oder unvorhersehbare nationale Rechtsprechung Auslegungsfragen aufwirft.¹⁵²

Mangelndes Wissen über die zuständigen Behörden, Verfahren und Formalitäten beeinträchtigen die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung. Informations- und Transparenzdefizite treten besonders auf, wenn es gilt, die in einem anderen Mitgliedstaat zuständigen Behörden zu ermitteln, sich die notwendigen Formulare zu beschaffen und die Verfahren zu verstehen. Einigen Beiträgen zufolge erteilen Behörden zuweilen widersprüchliche Auskünfte und mangelt es an Kooperation zwischen den Behörden verschiedener Mitgliedstaaten. Auch auf die mangelnde Verfügbarkeit der nötigen Formulare im Internet wurde hingewiesen.

(ii) Mangelnde Kenntnis der Binnenmarkt-Grundsätze

Die Antworten bei der Konsultation lassen darauf schließen, dass Unternehmen und Verbraucher ihre Rechte bezüglich der Erbringung und Inanspruchnahme von Dienstleistungen häufig nicht kennen und umfassender über die Grundsätze der Dienstleistungsfreiheit und der Niederlassungsfreiheit sowie über den Binnenmarkt im Allgemeinen informiert werden müssten. Für die KMU erklärt sich dies durch den strukturellen Mangel an verfügbaren Ressourcen für die Verfolgung und Verarbeitung juristischer Informationen. Dies hemmt auf allen Ebenen die Bestrebungen von Privatpersonen und Unternehmen, insbesondere von KMU, die Möglichkeiten des Binnenmarktes zu nutzen und „europäisch zu denken“.

Das Recht, auch nichtdiskriminierende Maßnahmen anzufechten, scheint weitgehend unbekannt zu sein; zahlreiche Dienstleister glauben nach wie vor, dass nur echte Diskriminierungen verboten seien (oder anders gesagt, dass einzig und allein der Grundsatz der „Inländerbehandlung“ gälte). Kaum bekannt zu sein scheint die durchgängige Rechtsprechung des Gerichtshofs, wonach die Dienstleistungsfreiheit und die Niederlassungsfreiheit nicht nur mit diskriminierenden, sondern auch mit

¹⁵² Es wurde außerdem darauf hingewiesen, dass man häufig auch bei den eigenen Behörden keine klärenden Informationen über die Anwendung der Vorschriften in anderen Mitgliedstaaten erhalten kann.

solchen nichtdiskriminierenden Maßnahmen unvereinbar sind, die grenzüberschreitende Tätigkeiten verhindern, beschränken oder zumindest weniger attraktiv machen. In einigen Beiträgen zur Konsultation wurde angeführt, dass Unternehmen in bestimmten Bereichen zwar auf Behinderungen oder Schwierigkeiten gestoßen waren, örtliche Unternehmen und ausländische Firmen aber denselben Vorschriften unterlagen. Daraus wurde jeweils geschlossen, dass diese Vorschriften die geltenden Bedingungen für die Tätigkeit im fraglichen Land darstellten und dementsprechend beachtet werden müssten.

Das Recht, die Unverhältnismäßigkeit einer Maßnahme zu rügen, ist oftmals ebenfalls nicht bekannt. Selbst dort, wo auf bestimmte Schwierigkeiten hingewiesen wurde, kam es selten dazu, dass explizit die Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme in Frage gestellt wurde. Offensichtlich ist nicht hinreichend bekannt, dass auch eine durch Gründe des Allgemeininteresses (z. B. die öffentliche Ordnung) gerechtfertigte Maßnahme nicht dazu führen darf, dass Auflagen, die bereits im Herkunftsmitgliedstaat erfüllt worden sind, ein zweites Mal erfüllt werden müssen, und dass die Maßnahme verhältnismäßig, d. h. dazu geeignet sein muss, das verfolgte Ziel zu erreichen, ohne über das für die Erreichung dieses Ziels unbedingt Notwendige hinauszugehen.

Das Recht auf Inanspruchnahme von Dienstleistungen scheint als Grundsatz unbekannt zu sein, außerdem wissen die Leistungsempfänger (z. B. Touristen oder Patienten) häufig nicht, dass ihnen der Vertrag auch das Recht verleiht, Dienstleistungen uneingeschränkt in Anspruch zu nehmen. Das beinhaltet das Recht, sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben und dort Dienstleistungen unter denselben Bedingungen wie Inländer in Anspruch zu nehmen. Der Bedarf an Verbraucherinformationen wurde ebenfalls in der Konsultation genannt. Es wurde die Meinung geäußert, die Verbraucher müssten über die Dienstleistungen in den anderen Mitgliedstaaten informiert werden, und zwar über Qualität, Bedingungen und Preise, damit ihnen das Leistungsangebot und ihre Rechte bewusst würden. Das würde ihr Vertrauen in den Erwerb von Dienstleistungen in anderen Mitgliedstaaten stärken¹⁵³.

2. Kultur- und Sprachschranken

Die Frage der Kultur- und insbesondere der Sprachschranken ist in der Konsultation häufig angesprochen worden. Zahlreiche Unternehmen, vor allem KMU, betrachten sie als ein wesentliches Hemmnis für den Absatz auf unterschiedlichen Märkten und einige sind der Ansicht, dass sie Dienstleister sehr viel stärker treffen als die Hersteller von Waren. Es muss jedoch unterschieden werden zwischen Hindernissen, die häufig als kultureller Natur bezeichnet werden, obwohl sie in Wirklichkeit mittelbar oder unmittelbar auf unterschiedliche nationale Rechtsvorschriften zurückzuführen sind, und anderen Schwierigkeiten, die aus den Präferenzen der Verbraucher und aus den Bedingungen des Marktes resultieren.

(i) Schranken auf Grund unterschiedlicher rechtlicher Rahmenbedingungen

Sprachliche Schwierigkeiten von Marktteilnehmern im Verkehr mit Behörden werden zuweilen als „kulturelle“ Schwierigkeiten bezeichnet, ergeben sich aber auch aus rechtlichen und verwaltungstechnischen Anforderungen. So hat beispielsweise

¹⁵³ Siehe oben genannten „englisch-französischer Bericht“.

eine Reihe von Konsultationsteilnehmern Probleme angesprochen, die sich ihrer Auffassung nach in Hinblick auf die Verwendung der Landessprache gegenüber den nationalen Behörden ergeben und als besonderes Hindernis in diesem Zusammenhang die Verpflichtung genannt, eine Übersetzung der Unterlagen vorzulegen, die zudem häufig von einem vereidigten Übersetzer angefertigt und von einem Notar beglaubigt worden sein muss. Als besonders frustrierend wurde es empfunden, wenn die Verfahren dazu dienten, Überprüfungen vorzunehmen, die bereits in einem oder mehreren anderen Mitgliedstaaten erfolgt waren.

Schwierigkeiten kultureller Art aufgrund unterschiedlicher nationaler Verwaltungspraxis wurden in vielen Beiträgen genannt. Vor allem KMU meinen, dass es schwierig ist herauszufinden, wie der Verkehr mit Behörden in anderen Mitgliedstaaten abläuft; häufig setzen sie ein Genehmigungsverfahren in Gang, ohne zu wissen, wie und wann es abgeschlossen und wie viel es sie kosten wird.

(ii) Schranken auf Grund unterschiedlicher Marktbedingungen

Geschäftsgepflogenheiten und Verbrauchergewohnheiten, einschließlich der Sprache, können problematisch sein, weil der Marktteilnehmer die Sprache, die Werte und die Gepflogenheiten des jeweiligen Landes oder der jeweiligen Region kennen muss. Diese Art der Hindernisse wurde in den Beiträgen zwar häufig genannt, man scheint sie jedoch als Teil der Geschäftswirklichkeit zu akzeptieren, da solche Faktoren unabhängig vom Ort der Tätigkeit berücksichtigt werden müssen¹⁵⁴, was sogar für den heimischen Markt gilt. Die Kosten zur Überwindung von Sprachbarrieren können indessen die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen unattraktiver machen.

Die Unternehmen denken immer noch „national“ und es kommt ihnen häufig nicht in den Sinn, ihre Tätigkeiten über die Grenze hinaus auszudehnen, auch wenn ihre Leistungen nicht speziell für den heimischen Markt konzipiert sind und exportfähig wären. Das gilt ganz besonders für KMU. Mangelndes Vertrauen und eine natürliche Hemmung, sich auf die Gepflogenheiten anderer Mitgliedstaaten einzustellen, wurden in einigen Beiträgen zur Konsultation als Kulturschranken genannt. Wie einige Unternehmen betont haben, fehlt es noch an „europäischem Bewusstsein“, bzw. der Reflex, „europäisch zu denken“, ist noch nicht vorhanden.

II. GEMEINSAME MERKMALE DER RECHTLICHEN SCHRANKEN

Trotz ihrer offensichtlichen Verschiedenartigkeit haben die Schwierigkeiten, die das Funktionieren des Binnenmarktes für Dienstleistungen beeinträchtigen, zahlreiche Gemeinsamkeiten.

A. Der evolutive Charakter der Schranken

Die Bestandsaufnahme der Schwierigkeiten zeigt, dass die Beseitigung der Diskriminierungen, auf die die allgemeinen Programme aus dem Jahr 1962 abzielten, und die

¹⁵⁴ Geschäftsgepflogenheiten sind je nach Markt unterschiedlich, und die Verbraucher sind selten eine homogene Gruppe innerhalb eines Landes oder auch nur einer Region, selbst wenn sie sich bestimmten Gruppen zuordnen lassen, beispielsweise nach Alter, Bildungsgrad oder Sprache.

Beseitigung der materiellen, technischen und steuerlichen Schranken, die mit dem Weißbuch aus dem Jahr 1985 angesteuert wurde, im Bereich der Dienstleistungen teilweise durch die Entstehung neuer oder durch zunehmende Auswirkungen bereits vorhandener rechtlicher Schranken zunichte gemacht wurde; dies offenbarte sich jedoch erst im Laufe der Zeit, parallel zu der Zunahme des Handels zwischen den Mitgliedstaaten.

Diese Dynamik der Schranken zeigt sich am **Inhalt** der Reglementierungen, der mit der Diversifizierung und Innovation im Dienstleistungssektor Schritt halten muss. Hierauf geht Teil drei dieses Berichts näher ein.

Eine Evolution der rechtlichen Schranken ist indessen auch bei deren **Form** festzustellen. So ist vielen der ermittelten Schwierigkeiten gemein, dass sie nicht aus nationalen Rechtsvorschriften resultieren, sondern aus anderen Formen der Intervention und Regulierung, deren Auswirkungen auf den Binnenmarkt zunehmend deutlich werden.

1. Verwaltungspraxis

Bei vielen der gemeldeten Schwierigkeiten zeigt sich, dass sich die Probleme nicht mehr auf den Wortlaut der Rechtstexte zurückführen lassen, sondern aus dem Verhalten bestimmter Verwaltungsbehörden herrühren oder aus der Ausgestaltung von Verwaltungsverfahren, einschließlich Rundschreiben oder Leitfäden. Zwei Arten von Problemen verdienen indessen besondere Erwähnung.

Der Ermessensspielraum der Behörden, den die Genehmigungsverfahren vorsehen, ist die Ursache einer Vielzahl von Schwierigkeiten, weil er die Entscheidungen der zuständigen Behörden unvorhersehbar macht und es ihnen ermöglichen kann, unter dem Signum der Neutralität Entscheidungen zu treffen, die nachteilig für Dienstleister aus anderen Mitgliedstaaten sind.

Beispiele:

- Bestimmte Vorschriften über vertriebsbezogene Dienstleistungen sehen vor, dass die Genehmigung für eine Niederlassung auf der Grundlage allgemeiner sozioökonomischer Kriterien erteilt wird, z. B. dem Bedarf angesichts der bereits vorhandenen Geschäfte. Außerdem kann es vorkommen, dass Einrichtungen am Genehmigungsverfahren beteiligt sind, denen Wettbewerber angehören, die bereits in dem betreffenden Gebiet angesiedelt sind. Die genannten Kriterien, die auch in Bereichen wie Gastgewerbe oder Zeitarbeitsunternehmen zu finden sind, verleihen den zuständigen Behörden einen erheblichen Beurteilungs- bzw. Ermessensspielraum, was dazu führen kann, dass bereits etablierte Unternehmen gegenüber neuen bevorteilt werden, auch wenn das weniger offensichtlich ist als bei einer klar diskriminierenden Vorschrift.
- Eine diskriminierende Rechtsvorschrift für Veranstalter von Messen und Ausstellungen wurde nach einem Vertragsverletzungsverfahren der Kommission durch eine Genehmigungsregelung ersetzt, die auf allgemeinen Kriterien und regional anwendbaren Maßnahmen basiert, die es den Behörden in der Praxis ermöglichen, Entscheidungen zu treffen, durch die Marktteilnehmer aus anderen EU-Ländern diskriminiert werden.

Übertriebener Formalismus, Länge und Kosten der Verfahren und fehlende Transparenz werden in vielen Beiträgen beanstandet. Die Häufung von Formalitäten und Verfahren, zu denen mangelnde Transparenz und zuweilen Übereifer bei der Anwendung hinzukommen können, kann besonders abschreckend auf Dienstleister aus anderen Mitgliedstaaten wirken, weil diese mit der Verwaltungskultur des betreffenden Landes nicht vertraut sind.

Beispiele:

- Manchmal verlangen Verwaltungsbehörden Bescheinigungen, die im Herkunftsland des Dienstleisters nicht existieren, oder beglaubigte Übersetzungen eines entsprechend qualifizierten, im Land der Dienstleistungserbringung ansässigen Übersetzers; im Falle von Bauunternehmen muss der Unternehmensleiter persönlich bei der Handwerkskammer im Land der Dienstleistungserbringung vorstellig werden, um eine Bescheinigung zu erlangen. In der Praxis sind all diese Anforderungen für einen inländischen Dienstleister leichter zu erfüllen als für einen Dienstleister aus einem anderen Mitgliedstaat.
- Die Beiträge zu zollrechtlichen Schwierigkeiten haben gezeigt, dass die Vorteile aus der Abschaffung von Zöllen offenbar teilweise durch die Komplexität bestimmter fortbestehender Zollverfahren zunichte gemacht werden, die den Transportsektor betreffen¹⁵⁵.

Symptomatisch für das Ausmaß dieser Problematik ist, dass der Gerichtshof in den letzten Jahren mehrfach mit diesen neuen Praktiken befasst wurde, sowohl was den Ermessensspielraum bei der Auslegung¹⁵⁶ als auch was die außerordentliche Schwerfälligkeit und die hohen Kosten bestimmter Genehmigungsverfahren betrifft¹⁵⁷. Es sind im Übrigen sowohl auf nationaler als auch auf gemeinschaftlicher Ebene Initiativen zur Vereinfachung der Verwaltungsverfahren in Gang gesetzt worden, vor allem aufgrund des Mandelkern-Berichts¹⁵⁸.

2. Regionalisierung der Schranken

Die aufgelisteten Schwierigkeiten zeigen, dass die rechtlichen Schranken zunehmend aus lokalen oder regionalen Praktiken und Vorschriften resultieren. Dabei kann es sich um neue Schranken im Zusammenhang mit der Dezentralisierung, Föderalisierung oder Regionalisierung handeln, die in den letzten Jahrzehnten in mehreren Mitgliedstaaten stattgefunden hat, oder um Beschränkungen, die schon länger vorhanden waren, deren Wirkung aber erst offenbar wurde, nachdem andere Schranken auf na-

¹⁵⁵ Gemeldet wurden insbesondere Probleme mit unterschiedlichen Auslegungen des Zollkodex durch die Mitgliedstaaten, einschließlich Probleme zwischen den Behörden ein und desselben Landes, was zusätzliche Verfahren und zusätzlichen Aufwand für die Transportunternehmen und ihre Kunden mit sich bringt.

¹⁵⁶ Urteile vom 20. Februar 2001, Analir, Rechtssache C-205/99; vom 12. Juli 2001, Smits und Peerbooms, Rechtssache C-157/99; vom 15. Januar 2002, Kommission/ Italien, Rechtssache C-439/99; vom 22. Januar 2002, Canal Satélite Digital SL, Rechtssache C-390/99.

¹⁵⁷ Siehe vor allem Urteil vom 3. Oktober 2000, Corsten, Rechtssache C-58/98.

¹⁵⁸ Schlussbericht der hochrangigen Beratergruppe unter Vorsitz von D. Mandelkern, vorgelegt am 13. November 2001.

tionaler Ebene (Diskriminierungen, materielle, technische und steuerliche Schranken) beseitigt waren.

Die lokalen oder regionalen Behörden spielen eine wichtige Rolle bei der Regulierung von Dienstleistungstätigkeiten, sei es aufgrund eigener Rechtsetzungsbefugnisse oder aufgrund eigener Befugnisse zur Ausführung von landesweit geltenden Vorschriften. Das Interesse der Regionen und ihre aktive Rolle bei der Weiterentwicklung des Dienstleistungssektors wird aus der klaren Unterstützung deutlich, die die „Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor“ durch den Ausschuss der Regionen erfahren hat; dieser hat insbesondere hervorgehoben, dass es regional ausgerichteten KMU ermöglicht werden muss, sich unter bestmöglichem Einsatz der neuen Technologien auf dem Binnenmarkt zu betätigen¹⁵⁹. Die Liste der ermittelten Schwierigkeiten hat indessen gezeigt, dass die Anforderungen an einen funktionierenden Binnenmarkt in einigen Fällen auf regionaler Ebene nicht hinreichend bekannt sind. Das kann Dienstleistern aus anderen Mitgliedstaaten Schwierigkeiten bereiten. Wenn ein solcher Dienstleister seine Tätigkeit nicht nur auf eine Region, sondern auf das gesamte Land ausweiten möchte, können die vielen Verfahren, Vorschriften und bei den regionalen Behörden abzuwickelnden Formalitäten dieses Vorhaben komplexer und kostspieliger machen als es für inländische Unternehmen wäre, die sich sehr viel leichter darauf einstellen können.

Beispiele:

- In einem Mitgliedstaat unterliegen bestimmte Dienstleistungstätigkeiten, zum Beispiel das Inkasso, für jede Provinz einer Genehmigungspflicht, was bedeutet, dass für eine Tätigkeit auf dem gesamten Hoheitsgebiet etwa 100 Genehmigungen bei verschiedenen Behörden eingeholt werden müssen.
- In einigen Mitgliedstaaten werden die Listen der Sehenswürdigkeiten, die nur mit einem Fremdenführer mit örtlicher Zulassung besucht werden können, von lokalen Behörden nach unterschiedlichen Kriterien aufgestellt. Da es keine Liste für das gesamte Staatsgebiet gibt, müssen Fremdenführer und Reiseveranstalter aus anderen Mitgliedstaaten mit einer Vielzahl lokaler Listen zurechtkommen, die sowohl einzelne Museen oder Ausgrabungsstätten als auch ganze Städte oder Fremdenverkehrsgebiete enthalten können.
- Besonders hart trifft diese Regionalisierung rechtlicher Schranken Unternehmen im Bereich des Vertriebs und im Gastgewerbe, weil die Genehmigungsvoraussetzungen (einschließlich städtebaulicher Vorschriften) und/oder ihre Anwendung in mehreren Mitgliedstaaten auf kommunaler oder regionaler Ebene festgelegt werden.
- In einem Mitgliedstaat haben viele Gemeinden eine Steuer auf Satellitenantennen eingeführt, was besonders diejenigen Verbraucher trifft, die Programme aus anderen Mitgliedstaaten empfangen wollen, insbesondere Einwohner ausländischer Herkunft.

¹⁵⁹ Stellungnahme des Ausschusses der Regionen, a. a. O., insbes. Ziff. 10, 14, 16 und 27.

Diese Regionalisierung der Beschränkungen wird auch in einem kürzlich vom Gerichtshof behandelten Fall illustriert¹⁶⁰, in dem es um die Frage ging, ob die 14 regionalen Vorschriften aus 6 Regionen desselben Mitgliedstaates, die überwiegend in den 80er Jahren verabschiedet wurden, mit der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit vereinbar sind.

3. Anwendung der Gemeinschaftsinstrumente

Aufgrund der ständigen Weiterentwicklung des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts in den letzten zwanzig Jahren, weist eine Reihe der gemeldeten Schwierigkeiten einen direkten Bezug zum gemeinschaftlichen Rechtsstand auf.

Die fehlerhafte Umsetzung von Richtlinien ist in einigen Fällen die Ursache der gemeldeten Schwierigkeiten. Probleme können sich hier vor allem daraus ergeben, dass manche Bestimmungen der Richtlinien den Mitgliedstaaten einen zu großen Handlungsspielraum belassen, Ausnahmen oder nur fakultative Anforderungen vorsehen oder aber Klauseln über eine Mindestharmonisierung enthalten, die strengere nationale Vorschriften zulassen¹⁶¹. Die Kommission hatte bereits Gelegenheit die negativen Folgen solcher Klauseln¹⁶² zu konstatieren, und der Gerichtshof musste dem Missbrauch, den einige Mitgliedstaaten damit getrieben haben, einen Riegel vorschieben¹⁶³.

Beispiele, die bei der Konsultation genannt wurden:

- Die Versicherungsrichtlinien, insbesondere die sehr unterschiedliche Nutzung der darin vorgesehenen Möglichkeit für das jeweilige Bestimmungsland, Maßnahmen zum Schutz des Allgemeininteresses zu ergreifen¹⁶⁴;
- die Steuerrichtlinien, insbesondere die Sechste Mehrwertsteuerrichtlinie¹⁶⁵;
- die Richtlinie über die Verbringung von Abfall, deren Registrierungs- und Genehmigungsbestimmungen unterschiedlich angewandt werden, was in der Praxis den grenzüberschreitenden Transport von Abfällen zwischen vier Nachbarländern äußerst kompliziert macht¹⁶⁶.

In einigen Fällen wurde auch **Klärungsbedarf hinsichtlich der Umsetzung des Grundsatzes der Dienstleistungsfreiheit durch Vorschriften des abgeleiteten Ge-**

¹⁶⁰ Urteil vom 15. Januar 2002, Kommission/Italien, Rechtssache C-439/99.

¹⁶¹ Siehe auch „Bericht der Task Force ‚Vereinfachung des Unternehmensumfelds‘ (BEST)“, a. a. O., S. 65.

¹⁶² Einige Richtlinien aus dem Bereich des Verbraucherschutzes enthalten solche Klauseln; siehe „Grünbuch zum Verbraucherschutz in der Europäischen Union“, KOM (2001) 531endg., Ziff. 2.3.

¹⁶³ Urteil vom 1. Dezember 1998, Ambry, Rechtssache C-410/96.

¹⁶⁴ Diese Schwierigkeiten werden in der Kommissionsmitteilung „Freier Dienstleistungsverkehr und Allgemeininteresse im Versicherungswesen“ erörtert, C (1999) 5046.

¹⁶⁵ Siehe „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Strategie zur Verbesserung der Funktionsweise des MwSt.-Systems im Binnenmarkt“, KOM (2000) 348 endg.

¹⁶⁶ Siehe Untersuchung der Handelskammer des Großherzogtums Luxemburg: „Les autorisations de transport et de négoce de déchets en Saar-Lor-Lux“, T. Theves.

meinschaftsrechts signalisiert¹⁶⁷. Der Gerichtshof, der sich in den letzten Jahren wiederholt mit solchen Fällen zu befassen hatte, namentlich im Bereich der Gesundheitsleistungen, sah sich veranlasst, sich bei seinen Entscheidungen auf den im Vertrag verankerten Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit statt auf ein Instrument des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts zu berufen¹⁶⁸.

Als problematisch erwies sich z. B. die Auslegung des Anwendungsbereiches der Verordnung 1408/71¹⁶⁹ durch die Mitgliedstaaten für Empfänger von Gesundheitsleistungen, die sich in einem anderen Mitgliedstaat in Anspruch genommene Leistungen erstatten lassen wollten¹⁷⁰.

Im Bereich des Vertragsrechts sind die Probleme hinsichtlich der Kohärenz und der einheitlichen Anwendung des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts sowohl durch die Kommission¹⁷¹ als auch durch die konsultierten Kreise¹⁷² hervorgehoben worden. Die Kohärenzprobleme betreffen beispielsweise vergleichbare Sachverhalte, die in mehreren Gemeinschaftsakten unterschiedlich behandelt werden. Das Fehlen kohärenter Definitionen in den Gemeinschaftsakten in Hinblick auf Begriffe wie „Schaden“ oder „Vertrag“ kann Probleme bei der einheitlichen Anwendung in den Mitgliedstaaten hervorrufen. Diese resultieren aus der unterschiedlichen Umsetzung durch die Mitgliedstaaten, die auf unterschiedliche generelle Regelungen verweisen, die bereits vorher Bestandteil ihrer Rechtsordnungen waren.

Bestimmte Richtlinien enthalten z. B. unterschiedliche Definitionen des Begriffs „Schaden“; andere benutzen diesen Terminus, ohne ihn zu definieren.¹⁷³

¹⁶⁷ Beispielsweise in Zusammenhang mit der Umsetzung der Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen von kurzfristigen Dienstleistungen (Abl. L 18, 21.01.1997, S 1), insbesondere im Falle von Entsendungen von sehr kurzer Dauer.

¹⁶⁸ In einer Reihe von Grundsatzurteilen (vom 28. April 1998, Kohll, C-158/96; vom 12. Juli 2001, Smits et Peerbooms, C-157/99; vom selben Tag, Vanbraekel, C-368/98) hat der Gerichtshof, unabhängig von der Verordnung 1408/71 (s. o.) das Recht des Patienten auf Erstattung der Kosten für Gesundheitsleistungen in einem anderen Mitgliedstaat bekräftigt. Für den Bereich der Arbeitnehmerentsendung hat der Gerichtshof, gestützt auf Artikel 49 EG-Vertrag daran erinnert, dass geprüft werden müsse, ob die Anwendung einer nationalen Vorschrift notwendig und verhältnismäßig sei, die es einem Dienstleistungsunternehmen aus einem anderen Mitgliedstaat, das grenzüberschreitend Mitarbeiter beschäftigt, vorschreibt, einen Mindestlohn zu zahlen; Urteile vom 15. März 2001, Mazzoleni, Rechtssache C-165/98 ; vom 25. Oktober 2001, Finalarte, Rechtssache C-49/98 und vom 24. Januar 2002, Portugaia Construções, Rechtssache C-164/99.

¹⁶⁹ Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern (s. o.)

¹⁷⁰ Siehe die von der Kommission in Auftrag gegebene Studie „Auswirkungen der jüngsten Rechtsprechung über die Koordinierung der Systeme zur Sicherung gegen das Krankheitsrisiko“ (s. o.).

¹⁷¹ Siehe die Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zum europäischen Vertragsrecht, KOM (2001) 398 endg., 11.07.2001, S. 11 und 12.

¹⁷² Siehe die Zusammenfassung der Dienste der Kommission bezüglich der Resultate der Konsultation unter http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/contract_law/index_de.html

¹⁷³ Der Begriff „Schaden“ in der Richtlinie zu Pauschalreisen (die selbst keine Definition dieses Begriffs enthielt) wurde durch den Gerichtshof allein anhand dieser Richtlinie interpretiert, während der Generalanwalt vorgeschlagen hatte bei der Auslegung auch andere Gemeinschaftsakte einzubeziehen.

4. Nicht-staatliche Vorschriften

Einige der gemeldeten Schwierigkeiten sind nicht auf staatliche Vorschriften zurück zu führen, sondern vielmehr auf Diskrepanzen zwischen Normen, Verhaltenskodizes oder Kollektivregelungen nichtstaatlicher Organisationen eines Mitgliedslandes, wie zum Beispiel Berufsverbänden, Sportverbänden, Sozial- und Tarifpartnern oder Interessengruppen¹⁷⁴.

Dienstleistungen sind von Diskrepanzen dieser Art besonders stark betroffen, weil für die freien Berufe traditionell Vorschriften der nationalen Berufskammern gelten. In anderen Bereichen wie zum Beispiel den Diensten der Informationsgesellschaft besteht die Tendenz verstärkt auf Verhaltenskodizes zurück zu greifen; außerdem könnte die aktuelle Diskussion über neue Formen des Regulierens zu einer verbreiteteren Nutzung dieser Art von Verhaltensregeln führen sowie einer verbreiteteren Nutzung der Ko-Regulierung und anderer nichtstaatlicher Instrumente zur Regelung wirtschaftlicher Sachverhalte.

Zum Beispiel sehen bestimmte Berufsordnungen quantitative Begrenzungen für den Zugang zu einem Beruf oder Begrenzungen hinsichtlich der Leistungen vor, die angeboten werden können. Dies führt zu Schwierigkeiten für Berufsangehörige anderer Mitgliedstaaten, die sich in dem betroffenen Land niederlassen oder dort Dienstleistungen erbringen wollen.

5. Verhalten der Marktteilnehmer

Es geht hier um Praktiken einzelner Unternehmen, die zu einer territorialen Einschränkung ihrer Tätigkeit oder ihrer Preise und Geschäftsbedingungen führen. Das kann insbesondere die Weigerung sein, Kunden in anderen Mitgliedstaaten zu beliefern, nur weil sie nicht im Land des Unternehmens wohnhaft sind. Solche Praktiken benachteiligen die Dienstleistungsnutzer, die Leistungen aus anderen Mitgliedstaaten in Anspruch nehmen wollen, darunter insbesondere die Verbraucher. Diese Verhaltensweisen sind zumeist auf rechtliche Schranken zurückzuführen, die bestimmte grenzüberschreitende Tätigkeiten möglicherweise sehr riskant werden lassen. In weniger riskanten Fällen können sie indes durchaus auch Ausdruck des kommerziellen Bestrebens sein, den Binnenmarkt in mehrere nationale Märkte aufzuteilen¹⁷⁵.

Ein Mitgliedstaat hat z. B. darauf hingewiesen, dass es seinen Bürgern nicht möglich ist, verschlüsselte Fernsehprogramme aus anderen Mitgliedstaaten zu empfangen,

¹⁷⁴ Der Gerichtshof hatte bereits über Kollektivregelungen zu entscheiden. Das erste Urteil stammt aus dem Jahr 1974 (Walrave, Rechtssache 36-74, Rdnr. 18), aber in den letzten Jahren musste er diese Rechtsprechung gleich mehrfach anwenden: Urteile vom 15. Dezember 1995, Bosman, Rechtssache C-415/93, Rdnr. 83 und vom 11. April 2000, Deliège, Rechtssache C-51/96 und C-191/97, Rdnr. 47; dies betraf u. a. die Ständesregeln einer Rechtsanwaltskammer (Urteil vom 19. Februar 2002, Wouters, Rechtssache C-309/99).

¹⁷⁵ Auch wenn diese Verhaltensweisen vor dem Hintergrund des Wettbewerbsrechts überprüft werden müssen, hat der Gerichtshof bereits die Möglichkeit eröffnet, sie auch auf ihre Vereinbarkeit mit den Freiheiten im Binnenmarkt hin zu überprüfen: Urteil vom 8. Juni 2000, Angonese, Rechtssache C-281/98 betreffend Artikel 39 EG-Vertrag; siehe auch Urteil vom 13. Dezember 1984, Haug-Adrion, Rechtssache C-251/83, Vereinbarkeit der allgemeinen Geschäftsbedingungen eines Versicherungsunternehmens mit Artikel 59 EG-Vertrag.

weil die Fernsehveranstalter sich weigern, Decoder an Personen zu verkaufen oder zu vermieten, die nicht im Land des Veranstalters wohnen.

B. Der horizontale Charakter der Schranken

Bei der Analyse der vielen rechtlichen Schranken, die festgestellt wurden, wird ersichtlich, dass sie meist eine große Zahl sehr unterschiedlicher Bereiche oder Wirtschaftszweige betreffen. Es sind drei Arten von Querschnittsproblemen auszumachen.

1. Anwendung derselben Vorschriften auf Niederlassung und Dienstleistungserbringung

Bei einer Vielzahl von Dienstleistungstätigkeiten tritt immer wieder dieselbe Problematik auf: Der Bestimmungsmitgliedstaat behandelt den Dienstleister so, als handele es sich um ein auf seinem Gebiet niedergelassenes Unternehmen und wendet somit seine gesamten einschlägigen Rechtsvorschriften auf ihn an.

Beispiel:

Ein Patentanwalt, der sporadisch Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat erbringt, unterliegt der dort geltenden Genehmigungspflicht und den Qualifikationsanforderungen dieses Mitgliedstaates; außerdem ist er verpflichtet, sich in ein bestimmtes Register eintragen zu lassen; ein Landschaftsarchitekt, der vorübergehend Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat erbringt, muss dort Mitglied des nationalen Berufsverbandes werden und alle in diesem Land geltenden Berufsregeln beachten.

Die Liste der Schwierigkeiten insbesondere beim Dienstleistungsvertrieb (Phase 4 der wirtschaftlichen Tätigkeit) zeigt, dass Probleme dieser Art unterschiedliche Formen annehmen können; es kann sich handeln um:

- die *Pflicht*, in dem Land, in dem die Leistung erbracht wird, *eine Niederlassung zu errichten*, was mit sich bringt, dass der betreffende Marktteilnehmer allen Vorschriften dieses Landes unterliegt;
- die *Pflicht zur Einholung einer Genehmigung* (oder Registrierung) bei der zuständigen Behörde des Landes, in dem die Leistung erbracht wird, wobei die Erteilung der Genehmigung an die Beachtung einiger oder aller Vorschriften dieses Landes geknüpft ist;
- die *systematische Anwendung der Vorschriften des Landes, in dem die Leistung erbracht wird, auf die Marktteilnehmer* (unabhängig davon, ob eine Niederlassungspflicht oder eine Genehmigungspflicht besteht).

In all diesen Fällen ist das Ziel dasselbe: Die Situation des in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleisters soll der Situation eines Dienstleisters im betreffenden Mitgliedstaat angeglichen werden, um ihn systematisch den Vorschriften dieses Mitgliedstaates zu unterwerfen. Dieser Ansatz, der im Widerspruch zur Recht-

sprechung des Gerichtshofes steht¹⁷⁶, läuft daraus hinaus, den Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit auf ein einfaches Diskriminierungsverbot zu reduzieren.

2. **Rechtsunsicherheit, die die Niederlassungs- und die Dienstleistungsfreiheit umgibt**

Eine Vielzahl unterschiedlicher grenzüberschreitender Dienstleistungen ist mit einer beträchtlichen Unsicherheit behaftet, was ihre Rechtmäßigkeit angeht. Diese Rechtmäßigkeit unterliegt nämlich einer Einzelfallbeurteilung durch die Behörden des Landes, in dem der Dienstleister tätig sein will. Die daraus resultierende Rechtsunsicherheit manifestiert sich vor allem auf zwei Arten:

- Die nationalen Vorschriften sind häufig unklar oder mehrdeutig, was ihre Anwendbarkeit auf in anderen Mitgliedstaaten niedergelassene Dienstleister angeht. In vielen Fällen nämlich ist in den Vorschriften, die an Dienstleister gerichtete Verpflichtungen enthalten, nicht ausdrücklich das territoriale Anwendungsgebiet genannt; vor allem ist nicht festgelegt, ob sie lediglich für Dienstleister gelten, die auf dem Gebiet des betreffenden Mitgliedstaates niedergelassen sind. Eine solche Situation lässt den nationalen Behörden Auslegungsspielraum; dies wird den Dienstleister veranlassen, sich um Rechtsbeistand und um Aufklärung von Seiten der nationalen Behörden zu bemühen, ggf. sogar um „grünes Licht“.

In einer ganzen Reihe von Entwürfen nationaler Rechtsvorschriften über Dienste der Informationsgesellschaft, die bei der Kommission 2001 angemeldet wurden¹⁷⁷, trat diese Problematik deutlich zum Vorschein.

- Bestimmte nationale Vorschriften knüpfen die Dienstleistungserbringung oder die Niederlassung systematisch an die *Erfüllung eines bestimmten Kriteriums oder das Bestehen einer Prüfung*; dies wird von den Behörden von Fall zu Fall beurteilt, und das Ergebnis ist schwer vorhersehbar.

In einem Mitgliedstaat ist beispielsweise die Nutzung eines Analyselabors eines anderen Mitgliedstaats nur möglich, wenn die betreffende Analyse auf dem eigenen Hoheitsgebiet „*nicht durchführbar*“ ist. In anderen Fällen werden Kriterien angelegt wie die *Auswirkungen auf die bereits ansässigen Geschäfte* (vertriebsbezogene Dienstleistungen), der *Vermittlungsbedarf* (Künstleragenturen), das *Allgemeininteresse* (Finanzdienstleistungen) oder die *Eignung bzw. Gleichwertigkeit* (freie Berufe).

In der Praxis führt diese Unsicherheit zu einem Rollentausch, denn ein Dienstleister, der seine Dienste in einem anderen Mitgliedstaat erbringen möchte, befindet sich in einer paradoxen Situation: Er muss die Inanspruchnahme der Dienstleistungsfreiheit

¹⁷⁶ „Ein Mitgliedstaat darf insbesondere die Erbringung von Dienstleistungen in seinem Hoheitsgebiet nicht von der Einhaltung aller Voraussetzungen abhängig machen, die für eine Niederlassung gelten, und damit den Bestimmungen des EWG-Vertrags, deren Ziel es gerade ist, die Dienstleistungsfreiheit zu gewährleisten, jede praktische Wirksamkeit nehmen.“ Urteil vom 25. Juli 1991, Säger, Rechtssache C-76/90, Rdnr. 13.

¹⁷⁷ Gemäß der Richtlinie 98/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juli 1998 zur Änderung der Richtlinie 98/34/EG über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften, ABl. L 217 vom 5.8.1998, Seite 18.

und der Niederlassungsfreiheit einfordern und rechtfertigen, obwohl es normalerweise nach geltender Rechtsprechung des Gerichtshofs vielmehr Sache der nationalen Behörden wäre, den Rückgriff auf Ausnahmen von diesen Grundsätzen zu rechtfertigen, wobei ein solcher Rückgriff im Übrigen keinesfalls generell und systematisch vorgenommen werden darf¹⁷⁸.

3. Anwendung gleichartiger Anforderungen in unterschiedlichen Bereichen

Bei der Analyse der gemeldeten Schwierigkeiten zeigt sich, dass bestimmte Arten von Beschränkungen in vielen Bereichen bzw. bei zahlreichen Dienstleistungen zu finden sind (auch wenn sie sich in Einzelheiten unterscheiden mögen). Das gilt vor allem für folgende Beschränkungen: Genehmigungs-, Melde-, Eintragungs- oder Registrierungsverfahren bei Berufsorganisationen oder Kammern, quantitative Beschränkungen (Zahl der Anbieter, Quoten, Flächenbegrenzungen usw.), territoriale Begrenzungen der Dienstleistungstätigkeit, Vorschriften für die Entsendung von Arbeitnehmern in einen anderen Mitgliedstaat im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, Vorschriften über multidisziplinäre Tätigkeiten, Verbote oder Beschränkungen der kommerziellen Kommunikation, Vorschriften über Preisfestsetzung, Berufshaftung, Berufsversicherung, Kautionen und Finanzgarantien, bestimmte Aspekte des Vertragsrechts, Inkasso und Steuervorschriften.

C. Gemeinsamer Ursprung der Schranken

Trotz der offensichtlichen Vielfalt der rechtlichen Schranken sind ihre Ursachen häufig dieselben und lassen sich auf drei Faktoren zurückführen.

1. Fehlendes gegenseitiges Vertrauen der Mitgliedstaaten

Viele der gemeldeten Schwierigkeiten sind in erster Linie auf fehlendes Vertrauen bestimmter Behörden in die Qualität der Rechtsvorschriften anderer Mitgliedstaaten zurückzuführen.

Die systematische Anwendung der Vorschriften des Landes der Leistungserbringung, die Berufung auf Ziele des Allgemeininteresses zur Rechtfertigung von Schranken ohne Überprüfung der Gleichwertigkeit des Schutzes im Herkunftsland oder der Verhältnismäßigkeit der Beschränkungen, die unterschiedslose Anwendung der Regelungen auf Marktteilnehmer aus der Union und auf „ausländische“ Unternehmen aus Drittländern, die Unterstellung einer Umgehung nationaler Vorschriften bei jeglicher grenzüberschreitender Dienstleistung, die häufigere Kontrolle von Dienstleistern aus anderen Mitgliedstaaten, all diese Schwierigkeiten offenbaren eine gewisse grundsätzliche Verdachtshaltung gegenüber Dienstleistungen aus anderen Mitgliedstaaten und zeigen letztlich, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Union den Schutz des

¹⁷⁸ Die Konsultation hat gezeigt, dass ein solcher Rollentausch auch bei der Anwendung der Versicherungsrichtlinien erfolgt: Die Richtlinien räumen dem Aufnahmemitgliedstaat zwar in bestimmten Fällen die Möglichkeit ein, seine Vorschriften anzuwenden, wenn es aus Gründen des Allgemeininteresses notwendig ist, einige Mitgliedstaaten übermitteln den Behörden des Herkunftslands jedoch eine ganze Liste allgemeiner Vorschriften, die auf dessen Gebiet niedergelassene Dienstleister systematisch beachten müssen. Siehe Mitteilung „Freier Dienstleistungsverkehr und Allgemeininteresse im Versicherungswesen“ (s. o.).

Allgemeininteresses und die Regulierung von Dienstleistungstätigkeiten nicht als gemeinsames Ziel ansehen.

Dieses fehlende gegenseitige Vertrauen kann darauf zurückzuführen sein, dass die Tragweite der Grundsätze der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit nicht hinreichend bekannt ist, es kann aber auch das Ergebnis mangelnder Transparenz und Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten oder, in bestimmten Bereichen, mangelnder Harmonisierung der nationalen Vorschriften sein, die sich in übergroßen Diskrepanzen beim Schutz des Allgemeininteresses durch die jeweiligen einzelstaatlichen Vorschriften niederschlägt.

2. Widerstände gegen die Novellierung der nationalen Rechtsrahmen

Eine Reihe rechtlicher Schranken lässt sich darauf zurückführen, dass die Mitgliedstaaten den Erfordernissen des Binnenmarktes für Dienstleistungen nicht wirklich Rechnung getragen haben. Die Grundsätze des EG-Vertrags, die Tragweite, die ihnen der Gerichtshof verliehen hat, die ehrgeizigen Programme von 1962 und 1985 haben sich noch immer nicht in einer Anpassung der nationalen Rechtsvorschriften niedergeschlagen, wie man sie hätte erwarten können. Im Gegenteil. Wie weiter oben bereits erläutert wurde, kann die Weiterentwicklung von Rechtssystemen statt zur Beseitigung rechtlicher Schranken zu ihrer Verfestigung oder gar zum Aufbau neuer Schranken führen.

Eine Umfrage¹⁷⁹ hat ergeben, dass 42 % der europäischen Unternehmensleiter im Dienstleistungssektor der Auffassung sind, dass die Vorschriften, die für sie gelten, der Marktwirklichkeit nicht gerecht werden bzw. dass sie etwas oder sogar völlig veraltet sind¹⁸⁰; auf diese Meinung trifft man im Dienstleistungssektor sehr viel häufiger als in der Wirtschaft insgesamt (36,6 %) ¹⁸¹.

Für diese Widerstände gegen eine Modernisierung kann es mehrere Erklärungen geben:

- ***Weil die nationalen Behörden der Rechtsprechung des Gerichtshofes nur geringe Beachtung schenken***, erkennen sie nicht immer die Notwendigkeit, nationale Rechtsvorschriften zu ändern. Gegenwärtig scheinen sich die nationalen Verwaltungsbehörden auf die Fälle zu konzentrieren, von denen ihr eigenes Land betroffen ist, oder darauf, vorsorglich schriftlich zu Verfahren Stellung zu nehmen, die einen anderen Mitgliedstaat betreffen. Dagegen betreiben offensichtlich nur wenige Mitgliedstaaten ein echtes aktives und systematisches Follow-up aller Urteile, die andere Mitgliedstaaten betreffen, um festzustellen, ob sie ggf. ihre eigenen Rechtsvorschriften ändern müssen¹⁸². Das erklärt, warum viele der erfassten Probleme bereits Gegenstand

¹⁷⁹ Flash Eurobarometer 106 (Special Targets), Single Market Monitor Survey, September 2001, Erhebung im Auftrag der Europäischen Kommission über die Qualität der Rechtsvorschriften in der Union, siehe Binnenmarktanzeiger Nr. 9, 19.11.2001, http://europa.eu.int/comm/internal_market/de/update/score/busisum9.htm

¹⁸⁰ Am höchsten war der Anteil in Frankreich (60 %), am niedrigsten in Irland (23 %).

¹⁸¹ Flash Eurobarometer 106 (s. o.).

¹⁸² Manchmal beschränkt sich das Follow-up auf die Unterrichtung der betroffenen Verwaltungsbehörden.

von Urteilen des Gerichtshofes waren, mit denen entsprechende Maßnahmen oder Praktiken verworfen wurden.

- ***Die Einzelfallbehandlung und die bedingte Wirksamkeit der Sanktionen bei Verletzungen*** des Binnenmarktrechts tragen dazu bei, dass bei bestimmten nationalen Behörden der Eindruck entsteht, eine Anpassung ihrer Vorschriften sei nicht unbedingt erforderlich, solange sie nicht direkt und ausdrücklich von der Kommission oder vom Gerichtshof gerügt werden.

3. Schutz nationaler wirtschaftlicher Interessen

Laut gängiger Rechtsprechung des Gerichtshofes lassen sich „Maßnahmen, die eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit darstellen, [...] nicht durch Ziele wirtschaftlicher Art wie den Schutz der inländischen Unternehmen rechtfertigen“¹⁸³; trotzdem zeigen etliche der angeführten Schwierigkeiten, dass die Verteidigung rein nationaler wirtschaftlicher Interessen in den Mitgliedstaaten nach wie vor stark verwurzelt ist. Dies ergibt sich insbesondere auch in Hinblick auf bestimmte parlamentarische Vorarbeiten.

III. AUSWIRKUNGEN DER SCHRANKEN

A. Eine Kettenreaktion, die die Gesamtwirtschaft und die Wettbewerbsfähigkeit Europas erfasst

Die Schranken haben direkt oder indirekt Auswirkungen auf sämtliche Dienstleistungen. In Teil I dieses Berichts wurde aufgezeigt, dass die Schranken im Binnenmarkt sich auf alle sechs Phasen des Geschäftsprozesses eines Dienstleistungsunternehmens („die Wirtschaftskette“) auswirken. Jeder Dienstleister, der seine Tätigkeit auf einen anderen Mitgliedstaat auszudehnen gedenkt, muss damit rechnen, auf eine oder mehrere Schwierigkeiten zu stoßen. Darüber hinaus wird er auch die Probleme der Dienstleister zu spüren bekommen, deren Leistungen er selbst in Anspruch nimmt. Um seine Leistung zu entwickeln, dafür zu werben und sie zu vertreiben ist er nämlich auf eine Vielzahl anderer Dienstleistungen angewiesen. Aufgrund dieser Verflechtungen der Dienstleistungen kann die Wirkung aller Schranken nur mit einem globalen Ansatz beurteilt werden. In diesem Teil des Berichtes wird zunächst die gesamtwirtschaftliche Rolle des Dienstleistungssektors beleuchtet, weiterhin werden die Verflechtungen der Dienstleistungen untereinander sowie das Wachstumspotenzial grenzüberschreitender Dienstleistungen im Falle einer Beseitigung der Schranken untersucht; schließlich wird auch eine erste Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen vorgenommen, die in der zweiten Phase der Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor vertieft werden wird. Die Kommission wird in den Jahren 2002/2003 in diesem Zusammenhang Untersuchungen durchführen, die darauf abzielen werden, die Analyse der wirtschaftlichen Auswirkungen mit Hilfe hierauf spezialisierter Wirtschaftswissenschaftler weiter zu fundieren.

¹⁸³ Urteil Portugalia Construções (s. o.).

1. Dienstleistungen als Schlüsselfaktor für die Gesamtwirtschaft

Dienstleistungen spielen eine Schlüsselrolle für die Wirtschaft der Europäischen Union; fast 70 % der Beschäftigten¹⁸⁴ und des BIP der meisten Unionsländer¹⁸⁵ sind diesem Bereich zuzuordnen. Der Dienstleistungssektor verzeichnet seit mehreren Jahrzehnten höhere Wachstumsraten als die Wirtschaft insgesamt, d. h. die Dienstleistungen machen einen immer größeren Teil der EU-Wirtschaft aus. Es liegt auf der Hand, dass neue Arbeitsplätze künftig in erster Linie im Dienstleistungssektor geschaffen werden können, denn der Stellenzuwachs in diesem Bereich liegt über der Gesamtzunahme der Beschäftigung¹⁸⁶.

Jedoch, selbst wenn die Statistiken über die Industrie wahrscheinlich in Hinblick darauf relativiert werden müssen, dass sie Dienstleistungen zur Produktion zählen, dass Dienstleistungen schwer zu klassifizieren sind und dass es praktische Schwierigkeiten bei der Identifikation des Bruttoaustausches gibt, ist das Gewicht der Dienstleistungen beim Handel der Union außer Verhältnis zu ihrem tatsächlichen Gewicht in der Wirtschaft: Der Anteil der Dienstleistungen am gesamten Handel der Union betrug 1999 nur 21,6%, davon 11,9% im Inneren der Gemeinschaft der 15. Dies stellt darüber hinaus tendenziell einen Rückgang des Anteils der Dienstleistungen dar, da dieser 1992 noch 22,8% betrug¹⁸⁷. Diese Abweichung lässt sich möglicherweise dadurch erklären, dass der Binnenmarkt im Bereich der Waren bereits Realität ist, nicht aber im Bereich der Dienstleistungen. In diesem Sektor greifen die Akteure tendenziell eher auf Direktinvestitionen im Ausland und auf Fusionen zurück als auf direkten Handel (mehr als 40% der Direktinvestitionen entfallen auf den Dienstleistungssektor, davon 20,59% auf innergemeinschaftliche Sachverhalte, dagegen 44% bzw. 27,6% auf die Industrie, 15% sind „nicht zuzuordnen“¹⁸⁸).

Das Potential des Wachstums beim Handel mit Dienstleistungen ist also bedeutend. Auch wenn der Beitrag der Dienstleistungswirtschaft zum Produktivitätswachstum im

¹⁸⁴ Dieser Anteil ist noch höher, wenn man die Beschäftigten des verarbeitenden Gewerbes hinzurechnet, die Dienstleistungen erbringen. In einer Untersuchung des schwedischen Unternehmerverbandes wird der Beschäftigungsanteil des Dienstleistungssektors auf bis zu 85 % geschätzt: „Svensk Internationell Tjänstehandel – nuläge och möjligheter“ (Internationaler Dienstleistungshandel in Schweden - Situation und Möglichkeiten), Bericht im Rahmen des Projekts zur Internationalisierung schwedischer Dienstleistungsunternehmen, Svenskt Näringsliv, O. Erixon, 2001. Aus einer anderen Untersuchung, die im Auftrag der Europäischen Kommission ausgeführt wurde, geht hervor, dass dieser Anteil sich auch bei privatisierten staatlichen Unternehmen (z. B. Stromgesellschaften) erhöht, die traditionelle Industrietätigkeiten einstellen und sich zu flexiblen Unternehmen mit Schwerpunkt im Bereich der Dienstleistungen entwickeln: „The Effects of the Liberalisation of the Electricity and Gas Sectors on Employment“ (Die Auswirkungen der Liberalisierung der Elektrizitäts- und Gaswirtschaft auf die Beschäftigung), ECOTEC Research and Consulting, 2000.

¹⁸⁵ In den Vereinigten Staaten ist der Dienstleistungsanteil mit etwa 74 % des BIP noch höher, aber die Europäische Union holt auf. Siehe unter anderem „Dienstleistungsreport 2000“, Preussag AG in Zusammenarbeit mit dem Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln, 2000; „Croissance et emploi dans le secteur des services, une analyse comparative“, Bureau Fédéral du Plan Belgique, Arbeitsunterlage 6-00, 2000.

¹⁸⁶ Durch den Aufstieg der Wissensgesellschaft werde sich die Nachfrage nach Arbeitskräften auf ein höheres Qualifikationsniveau verlagern, so heißt es in „Innovation in the Service Sector – Selected Facts and Some Policy Conclusions“, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, G. Ebling, N. Janz, G. Licht, H. Niggemann, 1999, S. 5.

¹⁸⁷ Quelle: „EU international transactions“ Eurostat 2001.

¹⁸⁸ Quelle: „European Union Foreign Direct Investment“, Eurostat, 2000.

gegenwärtigen Stadium nur schwer zu beziffern ist, ist zu vermuten, dass mehr Konkurrenz zwischen den Marktteilnehmern der Mitgliedstaaten zu einem Produktivitätsanstieg führen würde.

Dienstleistungen sind in allen Bereichen moderner Volkswirtschaften anzutreffen, auch in solchen Wirtschaftszweigen, die als „traditionelle“ Branchen des verarbeitenden Gewerbes gelten. So bieten beispielsweise einige Automobilhersteller heute unter anderem auch Finanzdienstleistungen, Miete und Leasing, Beratungsleistungen, Fortbildung, Fuhrparkmanagement oder Rückholddienste bzw. Pannenhilfe für Autofahrer an¹⁸⁹; Elektronikhersteller bieten zunehmend maßgeschneiderte Software¹⁹⁰ für ihre Produkte an¹⁹¹. In der Produktion selbst greift die Automobilindustrie auf Dienstleistungen aus den Bereichen der Informatik, des Designs und der Qualitätskontrolle zurück. Die Industrie ist mithin auf Dienstleistungen bzw. auf die Qualität ihrer Erbringung in hohem Maße angewiesen. Viele Dienstleistungen verstecken sich in den amtlichen Statistiken über das verarbeitende Gewerbe¹⁹². Diese „Vermischung“ von Waren und Dienstleistungen und eine wirksame Integration des „Input“ von Dienstleistungen versetzt die Wirtschaft in die Lage, diversifizierte, besser an den Kundenbedarf angepasste Produkte anzubieten¹⁹³. Das führte zu einer Steigerung der Produktivität, der Wettbewerbsfähigkeit, des Umsatzes und letztlich der Rentabilität der Unternehmen.¹⁹⁴

Eine vor kurzem veröffentlichte amerikanische Studie illustriert die zunehmende Bedeutung der Dienstleistungen für die Wertschöpfung von Großunternehmen:

„Welches Unternehmen ist der größte Dienstleister der Welt? Disney? Citibank? American Express? Auf der Basis mehrerer Messgrößen lautet die Antwort IBM oder General Electric – zwei Unternehmen, die sehr viel besser für ihre Produkte als für ihre Dienstleistungen bekannt sind.“¹⁹⁵

Die Produzenten hochwertiger Güter haben beispielsweise der Frage des Kundenservice immer große Bedeutung beigemessen. Ein Beispiel hierfür sind hochwertige In-

¹⁸⁹ Siehe „Job Revolution, Wie wir neue Arbeitsplätze gewinnen können“, P. Hartz, 2001 und „Grundlagen der Automobilwirtschaft“, W. Diez, 2001.

¹⁹⁰ Hersteller von Verbraucherelektronik bieten beispielsweise zunehmend Software für Videospiele an oder investieren in die Unterhaltungsindustrie (insbesondere die Filmwirtschaft).

¹⁹¹ Andere Beispiele sind die Hersteller von Medizinprodukten die auch zunehmend Beratungsleistungen für Krankenhäuser erbringen, Lebensmittelhersteller, die Beratung zu Fragen der Lebensmittelsicherheit anbieten und Telekom-Betreiber, die beträchtliche Einnahmen mit Telefon-Hotlines für Softwareanwender erzielen.

¹⁹² Ein OECD-Bericht kommt beispielsweise zu dem Schluss, dass die Unterscheidung zwischen Warenherstellern und Dienstleistern nicht mehr praktikabel ist. Eine dänische Untersuchung hat zu Tage gebracht, dass 31 % der befragten dänischen Unternehmen, die offiziell als Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes geführt werden, sich selbst als Dienstleister ansehen: „The service economy“ OECD, Science Technology Industry Forum, Paris, 2000; „Svensk Internationell Tjänstehandel – nuläge och möjligheter“ (s. o.).

¹⁹³ Siehe „Dienstleistungsreport 2000“ (s. o.); „Marktpotentiale für Unternehmensbezogene Dienstleistungen im Globalen Wettbewerb“, Institut für Wirtschaftsforschung, 1998.

¹⁹⁴ Siehe „Stratégies tertiaires des exportateurs industriels. Économies et sociétés. Les services de l’an 2000“, Tome XXXIII N°5, Mai 1999: S. 17-43; „Trading Services in the Global Economy“, L. Rubalcaba-Bermejo, J. Bryson, 2002.

¹⁹⁵ „S-Business: Defining the services industry“, Association for Services Management, S.W. Brown, B.A van Bennekom, K. Goffin, J.A. Alexander, 2001, S. 4.

genieurprodukte; für die oft bereits im Stadium der Konzeption intensive Kontakte mit dem jeweiligen Kunden notwendig sind, um exakt auf dessen Bedürfnisse eingehen zu können. Der Service am Kunden wird im Wege der Einweisung, der Wartung, des Internetservices und der telefonischen Betreuung erbracht und kann bei wichtigen Infrastrukturprojekten bis hin zur Finanzierung und zu Dienstleistungen der „Errichtung und betrieblichen Wartung“ gehen.

In Deutschland durchgeführte Untersuchungen über den Ingenieursektor zeigen, dass die Gewinne im Hinblick auf die Erbringung von Dienstleistungen im Ansteigen begriffen sind. Etwa 10% der Ingenieurunternehmen erzielen mehr als 50% ihrer Gewinne durch Dienstleistungen. Waren früher diese Dienstleistungen zumeist im Preis für das eigentliche Produkt mit enthalten, geht man heute tendenziell dazu über, diese in den Rechnungen gesondert auszuweisen.

Die führenden Produzenten innovativer Güter ziehen ihre Wettbewerbsvorteile oft aus dem Ankauf von Dienstleistungen aus dem Bereich der neuen Informationstechnologien. Das Know-how, das es ihnen erlaubt, Produkte mit „eingebauter“ Intelligenz zu entwickeln, ist zwar manchmal im eigenen Hause vorhanden, oft jedoch muss man hierzu auf spezialisierte Anbieter von Computer- und Kommunikationsdienstleistungen zurückgreifen. Beispiele finden sich im Automobilsektor, wo zunehmend gemeinsame Motormanagement-, Bremsautomatik- und Navigationssysteme zum Einsatz kommen. Andere traditionelle Produkte aus dem Ingenieursektor, wie z. B. Kräne und Maschinenwerkzeuge, sind ebenfalls häufig mit Fernüberwachungs- und Ferndiagnosesystemen ausgerüstet, um die Auslastung dieser Geräte zu maximieren und zugleich die Wartungskosten zu reduzieren.

Parallel hierzu haben die Produzenten diejenigen Dienste, die sie nicht zu ihren Kernkompetenzen zählen an externe Dienstleister abgegeben, die diese effizienter erbringen können. Es besteht eine enge Wechselbeziehung zwischen einerseits den Produzenten von Gütern und andererseits den Unternehmen, die produktbezogene oder andere Dienste erbringen. Dieser Umstand hat sich nicht nur auf die Strukturen in den Industrien ausgewirkt, sondern auch Änderungen bei der internen Organisation der produzierenden Unternehmen bewirkt.

Das Ausmaß der durch Unternehmen des produzierenden Gewerbes erbrachten Dienstleistungen wird durch veröffentlichte Statistiken oft verdunkelt. Obwohl sie in erster Linie produzieren, beschäftigen dennoch viele der führenden Unternehmen in Europa Zehntausende in ihren Dienstleistungsabteilungen.

Nachfragebasierte Faktoren tragen zur wachsenden Bedeutung der Dienstleistungen für die Wirtschaft der Union bei¹⁹⁶. Es besteht eine wachsende Nachfrage nach unternehmensbezogenen Dienstleistungen aufgrund der Auslagerung von Tätigkeiten; nach Dienstleistungen, die mit Waren verbunden sind; nach wissensbasierten und freizeitorientierten Dienstleistungen sowie nach einer ganzen Palette anderer Dienst-

¹⁹⁶ Siehe „Innovation and Productivity in Services: State of the Art, OECD, D. Pilat, 2001; „The Service Sector in the UK and France: Addressing Barriers to the Growth of Output and Employment“, (s. o.).

leistungen, die sich aus der demografischen Entwicklung ergeben¹⁹⁷ wie Pflege- und Gesundheitsleistungen¹⁹⁸. Dies führte zu einer immer größeren Zahl unterschiedlichster Dienstleistungen, die von den traditionelleren Bereichen wie Transport, Einzelhandel, Telekommunikation, Tourismus, Gesundheitswesen und Finanzdienstleistungen bis zu neueren Tätigkeitsfeldern reichen, wie z. B. unternehmensbezogenes Umwelt- und Abfallmanagement, Energieeinsparung, Managementberatung, Datenverarbeitung, technisches Analyse- und Versuchswesen, um nur einige zu nennen.

2. Verflechtung der Dienstleistungen

Die Dienstleistungen sind eng miteinander verflochten, da sie in den verschiedenen Phasen der Wirtschaftstätigkeit eines Dienstleisters häufig kombiniert eingesetzt werden. Beispielsweise bietet ein Einzelhändler neben Dienstleistungen für Warenhersteller eine ganze Palette von Dienstleistungen für Endverbraucher an, dazu zählen auch Restaurationsdienstleistungen und Dienste nach der eigentlichen Leistungserbringung. Der Einzelhändler nimmt seinerseits in jeder Phase des Geschäftsprozesses, d. h. von der Gründung des Unternehmens über den Einsatz von „Input“ und die Werbung bis hin zu Vertrieb, Verkauf und dem Stadium nach der Leistungserbringung, selbst Dienstleistungen in Anspruch. Diese Situation wird im Folgenden illustriert.

¹⁹⁷ Beispielsweise aufgrund der Überalterung der Bevölkerung oder eines höheren Anteils erwerbstätiger Frauen.

¹⁹⁸ Siehe unter anderen den Bericht im Auftrag der Europäischen Kommission „Services for Individuals and Households in the European Union“, Institute for Employment and Research, 2001.

Wirtschaftskette eines Einzelhändlers

<u>Unternehmensgründung</u>	<u>Einsatz von Input</u>	<u>Werbung</u>	<u>Vertrieb</u>	<u>Verkauf</u>	<u>Dienste nach der Leistungserbringung</u>
<u>In Anspruch genommene Dienstleistungen</u>					
Rechtsberatung	Rechtsberatung	Rechtsberatung	Rechtsberatung	Rechtsberatung	Rechtsberatung
Managementberatung	Versicherungen	Reklame	Transport/Lieferung	Steuerberatung	Ertragsverwaltung
Steuerberatung	Bankleistungen	Verkauf von Werbeflächen	Miete	Preisgestaltung	Garantiemanagement
Immobilienvermittlung	Managementberatung	Verkaufsförderung	Leasing	Verwaltung von Kundendatenbanken	Kundenbetreuung
Konzeption von Verkaufsflächen	Einkauf	Sponsoring	Logistik	Zahlungen	Inkasso
	Logistik	Druck	Umwelt-/Abfallmanagement	Kredit	Umwelt-/Abfallmanagement
Bauleistungen	Großhandelsleistungen	Gestaltung von Web-Auftritten	Kundenmanagement	Rechnungsstellung/Buchhaltung	
Architekturleistungen	Transport		Franchisemanagement		
Ingenieurleistungen	Miete	Marktforschung		Audit	
Umweltdienstleistungen und Städtebau	Arbeitskräfte			Leasing und Miete	
	Personaleinstellung				
	Datenverarbeitung				
	Bestandsverwaltungen				
	Realtime-Pricing				
	Sicherheit				
	Preisgestaltung				
	Rechnungsstellung/Buchhaltung				

Schwierigkeiten bei einer einzigen Dienstleistung lösen aufgrund dieser Verflechtungen eine Kettenreaktion aus. So wird beispielsweise, wie aus der Sondierung hervorgeht, ein in nur einem Mitgliedstaat niedergelassener Einzelhändler, der in einer Reihe anderer Mitgliedstaaten Niederlassungen errichten möchte, normalerweise in diesen anderen Ländern die Dienste derselben Immobilienmakler, Verkaufsraumgestalter, Architekten, Ingenieure, Bau-firmen, Banken und Versicherungen in Anspruch nehmen wollen, mit denen er bereits in seinem Herkunftsmitgliedstaat arbeitet. In diesem Fall kann er nämlich von der langjährigen Zusammenarbeit mit seinen Dienstleistern profitieren und Effizienzgewinne und Skalenvorteile erzielen. Die Erbringung dieser Dienstleistungen in anderen Mitgliedstaaten ist jedoch

mit zahlreichen Schwierigkeiten verbunden, was die Errichtung der Einzelhandelsniederlassungen kostspieliger und aufwändiger macht¹⁹⁹.

Die Schwierigkeiten vervielfachen sich im Verlauf der Wirtschaftskette. Der Einzelhändler wird, um wieder dieses Beispiel zu nehmen, unter Umständen auf folgende Schwierigkeiten stoßen: Er kann die Zeitarbeitsagentur, mit der er normalerweise arbeitet, nicht als „Input“ einsetzen; seine Werbung kann nicht mehr von der Werbeagentur gestaltet werden, mit der er ansonsten arbeitet; sein Transportunternehmen kann nicht für den Vertrieb sorgen und sein Buchprüfer kann seine Verkaufstätigkeiten nicht gestalten und überprüfen. All diese Dienstleister können nicht ohne weiteres (oder gar überhaupt nicht) jenseits der Grenzen tätig werden, weil sie mit Schwierigkeiten in mindestens einer Phase ihrer eigenen Geschäftstätigkeit konfrontiert sind²⁰⁰. Daher muss der Einzelhändler für jeder Phase des Geschäftsprozesses andere Dienstleister in anderen Mitgliedstaaten in Anspruch nehmen, was deutliche Effizienzeinbußen und eine erhebliche Kostensteigerung mit sich bringt.

Eine Folgenabschätzung der Schranken im Binnenmarkt für Dienstleistungen muss einen horizontal ausgerichtet sein, um allen Kettenreaktionen für eine Vielzahl von Unternehmen Rechnung zu tragen in Übereinstimmung mit der Mitteilung der Kommission über Folgenabschätzung²⁰¹, die eine integrierte Analysemethode bezüglich der Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und soziale Gegebenheiten vorsieht. Unter den letztgenannten Punkt werden unter anderem die Folgen für die öffentliche Gesundheit, die Sicherheit und die Verbraucherrechte gefasst²⁰². Eine Untersuchung, die sich nur auf die Folgen für eine bestimmte wirtschaftliche Tätigkeit oder einen bestimmten Sektor bezieht, wäre zwangsläufig bruchstückhaft und irreführend. Es ist erforderlich, sich auf eine Untersuchungsmethode zu stützen, die nicht nur die Folgen einer festgestellten Schwierigkeit für die wirtschaftliche Aktivität eines Dienstleisters bis hin zum Endverbraucher betrachtet, sondern auch Auswirkungen auf andere damit verbundene Aktivitäten einbezieht. Eine solche dynamische und qualitative Untersuchung wird durch die Dienste der Kommission mit Hilfe von spezialisierten Wirtschaftswissenschaftlern während der zweiten Phase der Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor vorgenommen werden²⁰³.

3. Nachfrage nach grenzüberschreitenden Dienstleistungen

Die Nachfrage nach grenzüberschreitenden Dienstleistungen steigt kontinuierlich²⁰⁴. Die Nachfrage nach Dienstleistungen ist nicht auf die nationalen Märkte begrenzt. Aber trotz der

¹⁹⁹ Beispielsweise besteht die Gefahr, dass Architekten und Ingenieure Probleme mit ihrer Berufsqualifikation bekommen, Bauunternehmen mit der Entsendung von Mitarbeitern, Versicherungen mit Unterschieden im Vertrags- und Steuerrecht.

²⁰⁰ Siehe Beschreibung der Hindernisse in Teil I. Die Zeitarbeitsfirma kann unter Umständen keine Leistungen erbringen, wenn sie nicht in den betreffenden Mitgliedstaaten niedergelassen ist; die Werbeagentur ist unter Umständen nicht mit den exakten rechtlichen Anforderungen an die Verkaufsförderung vertraut; das Transportunternehmen kann Schwierigkeiten mit der Nutzung seiner Fahrzeuge haben; das Wirtschaftsprüfungsunternehmen hat möglicherweise nicht die geforderte Rechtsform usw.

²⁰¹ KOM (2002) 276 endg.

²⁰² KOM (2002) 276 endg.

²⁰³ Der Wert einer solchen horizontalen und dynamischen Untersuchung wird auch von der OECD anerkannt, siehe: „Quantification of Costs to National Welfare from Barriers to Services Trade - A Literature Review“, OECD, 2001.

²⁰⁴ Die Dienstleistungsexporte aus den Ländern der Europäischen Union haben zwischen 1990 und 1999 um 7,3 % zugenommen. Damit sind sie allerdings nicht so schnell gestiegen wie in den Vereinigten Staaten und v. a. in China und Japan. Seit 1990 ist der Weltmarktanteil Westeuropas um ca. 8,6 % gefallen. Siehe hierzu u. a. neuere schwedische und dänische Untersuchungen: „Svensk Internationell Tjänstehandel –

beherrschenden Rolle, die die Dienstleistungen in der Wirtschaft insgesamt einnehmen, sind die absoluten Zahlen für den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr niedriger als für den Warenhandel. Berücksichtigt man, dass in den letzten zehn Jahren das reale Umsatzwachstum der europäischen Unternehmen (inflationsbereinigt) von den Exporten getragen wurde²⁰⁵, so ist davon auszugehen, dass der Dienstleistungsexport ein beträchtliches wirtschaftliches Wachstumspotenzial birgt.

Die Globalisierung und die Beziehungen zwischen Dienstleistungsunternehmen und ihrer multinationalen Kundschaft sind Faktoren, die erwiesenermaßen zu einem solchen Nachfrageanstieg im Bereich der unternehmensnahen Dienstleistungen beitragen. Ebenso wie die multinationalen Warenhersteller, die ihre internationale Tätigkeit ausgeweitet haben, bemühen sich auch multinationale Dienstleister darum, ihr Geschäft abzusichern, indem sie die für sie tätigen Unternehmen dazu ermutigen, ihre Dienstleistungen ebenfalls in andere Mitgliedstaaten zu exportieren oder dort Zweigniederlassungen zu errichten²⁰⁶.

Die Spezialisierung und Diversifizierung unternehmensnaher Dienstleistungen, die in bestimmten Mitgliedstaaten nur ansatzweise gegeben sein können, tragen ebenfalls zum Anstieg der grenzüberschreitenden Dienstleistungsnachfrage bei. Es ist eine Tatsache, dass die Unternehmen sich zunehmen auch außerhalb der nationalen Märkte orientieren müssen, um qualifizierte Fachkräfte zu finden, insbesondere in den Hightech- und Wissensbranchen²⁰⁷.

Die neue Informations- und Kommunikationstechnik wird den Trend zur Internationalisierung der Dienstleistungen noch verstärken. Damit lassen sich wissensbasierte Dienstleistungen auch über eine Distanz erbringen ohne selbst vor Ort zu sein ; zudem ist der Im- und Export von Dienstleistungen nicht von Direktinvestitionen im Ausland abhängig²⁰⁸.

Größere Mobilität und der Anstieg des verfügbaren Einkommens der Verbraucher, kombiniert mit besserer Information dank neuer Technologien, haben die grenzüberschreitende Nachfrage nach einer Reihe von Verbraucherdienstleistungen ansteigen lassen, insbesondere in den Bereichen Tourismus, Gesundheit, Freizeit und Unterhaltung.

Das daraus resultierende Potenzial für grenzüberschreitende Dienstleistungen kann jedoch nicht voll ausgeschöpft werden aufgrund der Schranken im Binnenmarkt²⁰⁹, der Kosten, die sie nach sich ziehen, und der Kettenreaktionen, die sie in der gesamten Wirtschaft auslösen.

nuläge och möjligheter“ (s. o.) und „Internationalisering af Service – Potentialer og Barriere“ Erhvervsministeriet, 2001.

²⁰⁵ Siehe „SMEs in Europe“, European Observatory for SMEs, Europäische Gemeinschaften, Nr. 2/2002; „Service Internationalisation – Characteristics, Potentials and Barriers“ (s. o.).

²⁰⁶ Eine deutsche Studie über technische Dienstleistungen zeigt, dass die Zunahme des grenzüberschreitenden Dienstleistungsaustauschs eng verknüpft ist mit dem Aufkommen multinationaler Firmen, die sich die Dienstleister mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis aussuchen, wobei die Nationalität keine Rolle spielt. Siehe „Marktzugangsregelungen/Berufszugangsregelungen für Technische Dienstleistungen und deren Auswirkungen auf die Internationale Wettbewerbsfähigkeit“, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, M. Fredebeul-Krein, A. Schürfeld, Oktober 1998. Siehe auch „Trading Services in the Global Economy“ (s. o.).

²⁰⁷ Siehe unter anderem „Beschäftigung in Europa 2001 - Jüngste Tendenzen und Ausblick in die Zukunft“, GD Beschäftigung und Soziales, Europäische Gemeinschaften, EUR-OP 2001.

²⁰⁸ Einem Bericht der britischen Regierung zufolge fördert die wachsende Zahl von Dienstleistungen, die als Fern-Dienstleistungen erbracht werden können, auch neue Hindernisse für Handel und Wettbewerb in der Europäischen Union zu Tage. Siehe „Realising Europe's Potential, Economic Reform in Europe“, HM Treasury, 2002.

²⁰⁹ Ein Beispiel für ungenutztes Potenzial dieser Art wird in einer Erhebung genannt, die im Auftrag der Europäischen Kommission bei Dienstleistern durchgeführt wurde, die unternehmensbezogene Leistungen an-

Die Liberalisierung der Elektrizitäts- und Gasmärkte wird einen Anstieg der grenzüberschreitenden Nachfrage nicht nur nach Energie mit sich bringen, sondern zugleich auch nach damit verbundenen Dienstleistungen im Hinblick auf einen energiesparenden Betrieb von Beleuchtungs-, Heizungs-, Kühl- und Antriebssystemen. Diese Dienstleistungen werden in Zukunft eng mit der Belieferung von Gas und Elektrizität verbunden sein, was wiederum als ein Beispiel für das komplexe Zusammenwirken zwischen verschiedenen Dienstleistungen angesehen werden kann. Jedoch kann dieses Potential allein dann vollständig ausgeschöpft werden, wenn die Hindernisse für die Erbringung dieser Art von Dienstleistungen insgesamt abgebaut werden.

4. Kosten der Schranken

Die Schranken verursachen Vorlaufkosten für die Erfüllung von rechtlichen Anforderungen, die die Erbringung und Nutzung grenzüberschreitender Dienstleistungen betreffen. Die in Teil I ermittelten Schranken verursachen Kosten aufgrund der Notwendigkeit, sich den Vorschriften der anderen Mitgliedstaaten anzupassen. Ein Unternehmen, das sich auf einem anderen Markt etablieren möchte, entweder indem es eine Niederlassung gründet oder indem es grenzüberschreitend Dienstleistungen erbringt, benötigt umfassende Rechtsberatung, wenn es ermitteln will, ob es sich auf dem neuen Markt betätigen kann oder ob und wie es einzelne Elemente seines Geschäftsmodells ändern muss.

Die Vorlaufkosten für die Erfüllung der rechtlichen Anforderungen vervielfachen sich innerhalb der Wirtschaftskette. Die nachstehenden Beispiele aus dem Einzelhandel zeigen, dass die Vorlaufkosten ganz beträchtlich sind, auch wenn sie nur ein oder zwei Phasen der Wirtschaftskette eines Dienstleistungsunternehmens betreffen. Da aber die Schranken normalerweise jede Phase der Unternehmenstätigkeit beeinträchtigen, sind die Vorlaufkosten insgesamt deutlich höher.

Beispiele für Vorlaufkosten zur Erfüllung von rechtlichen Anforderungen²¹⁰

Eine große Einzelhandelskette musste acht Monate lang eine Vollzeit-Führungskraft (Kosten 200 000 €) abstellen, die zu prüfen hatte, wie die Verkaufsstrategie (Phase 5 der Wirtschaftskette) des Unternehmens angepasst werden muss, um den Rechtsvorschriften des Mitgliedstaates zu genügen, in dessen Markt man sich etablieren wollte.

Vor Verabschiedung und Umsetzung der E-Commerce-Richtlinie erhielt ein Versandunternehmen, das die Vermarktung und den Verkauf von Waren über eine Website plante, eine Rechnung über 25 000 € von einer Rechtsanwaltskanzlei. Die Kosten entstanden für die Beratung in der Frage, wie das Unternehmen die verschiedenen Vorschriften erfüllen kann, die innerhalb der Europäischen Union für Werbung und vor allem für bestimmte Produkte (Phase 3 der Wirtschaftskette) sowie für den Abschluss von Verträgen (Phase 5) gelten.

Eine Bank hatte einer Rechtsanwaltskanzlei 19 500 € für ein Gutachten gezahlt, das der Frage nachging, wie die Bank ihre Werbung für einen bestimmten Investmentdienst (Phase 3 der Wirtschaftskette) an die Gegebenheiten in zwei anderen Mitgliedstaaten anpassen kann.

bieten. Die Mehrzahl der befragten Unternehmen gab an, sie könnten den Umsatz mit unternehmensbezogenen Dienstleistungen in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union voraussichtlich steigern, wenn ordnungspolitische Hindernisse beseitigt würden. „Handelshemmnisse bei Dienstleistungen für Unternehmen“ (s. o.).

²¹⁰ Es werden Beispiele aufgeführt, die Dienstleister und ihre Rechtsberater bei der Konsultation über die Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor genannt haben.

Ein Kosmetik-Versandunternehmen musste einen Juristen für sechs Monate in einen anderen Mitgliedstaat entsenden, damit er dort untersucht, wie das Vertriebsmodell des Unternehmens an die Vorschriften dieses Mitgliedstaats angepasst werden kann. Das Unternehmen entschied sich schließlich dafür, nicht in diesen Markt einzusteigen, weil dies radikale Veränderungen an seinem Geschäftsmodell erfordert hätte.

Die Vorlaufkosten für die Erfüllung der rechtlichen Anforderungen sind nicht von der Unternehmensgröße abhängig: die Begutachtung der rechtlichen Erfordernisse und der Verwaltungspraxis der Mitgliedstaaten sowie die Bewertung, ob eine Leistung angeboten oder genutzt werden kann, verursacht für große wie für kleine Unternehmen mehr oder weniger denselben Rechtsberatungsaufwand²¹¹. Außerdem sind die Vorlaufkosten verlorene Investitionen, denn sie müssen getätigt werden, bevor ein Unternehmen überhaupt entscheiden kann, ob es in den Markt eines anderen Mitgliedstaates einsteigt oder nicht.

Kleinen Unternehmen erscheinen die Vorlaufkosten für die Erfüllung der rechtlichen Anforderungen prohibitiv, dabei spielen gerade Klein- und Kleinstunternehmen eine maßgebliche Rolle im Dienstleistungssektor²¹². Die Durchschnittsgröße der Einzelhandelsunternehmen in Europa lässt vermuten, dass die Vorlaufkosten für die Erfüllung der rechtlichen Anforderungen in keinem Verhältnis zum Umsatz stehen und ein mittleres Einzelhandelsunternehmen in Europa aller Wahrscheinlichkeit nach davon abschrecken, eine Strategie für den Binnenmarkt auch nur ins Auge zu fassen.

Durchschnittliche Unternehmensgröße im Einzelhandel (EUR 13, 1998)²¹³

durchschnittliche Beschäftigtenzahl: 3,2

durchschnittlicher Jahresumsatz: € 582 207

In den Mitgliedstaaten, die Daten geliefert haben, beschäftigten etwa 90% der Einzelhandelsunternehmen 1998 weniger als fünf Mitarbeiter. Der Anteil der Firmen dieser Größenordnung an der Gesamtzahl der Einzelhandelsunternehmen betrug 1998 zwischen 73 % (niedrigster Prozentsatz) in Irland und 94 % in Italien.

Die Kosten für die Erfüllung organisationsbezogener Anforderungen kommen zu den Vorlaufkosten hinzu und sind eine zusätzliche Bürde, wenn ein Unternehmen seine optimale Strategie in allen Phasen der Wirtschaftskette ändern muss. Es fallen in jeder Phase der Wirtschaftskette sowohl fixe Kosten als auch dynamische Kosten an, wobei sich letztere aus den Kettenreaktionen im Geschäftsprozess ergeben, wenn das Unternehmen ein neues Geschäftsmodell für jeden Markt entwirft, in den es einsteigt. Die organisatorischen Kosten variieren sehr stark und können, wie die folgenden Beispiele zeigen, beträchtlich sein.

²¹¹ Einer deutschen Studie zufolge sind die externen Kosten der Rechtsvorschriften für KMU unverhältnismäßig hoch. „Externe Kosten von Rechtsvorschriften, Möglichkeiten und Grenzen der Ökonomischen Gesetzesanalyse, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, H. Dicke, H. Hartung, 1986. Siehe auch „Regulation and Small Firms“, Fortschrittsbericht der Better Regulation Task Force, 1999.

²¹² Das gilt für alle Dienstleistungsbranchen. Siehe „Major Trends and Issues“, OECD, M. Edwards, M. Croker, 2002.

²¹³ Die Durchschnittswerte basieren auf Daten aus 13 Mitgliedstaaten. Deutschland und Griechenland sind nicht einbezogen, weil keine entsprechenden Daten verfügbar waren. „Handelsstatistik - Einzelhandel in Europa“, Statistik kurz gefasst: Industrie, Handel und Dienstleistungen, Eurostat, J. Hubertus, Thema 4 - 40/2001.

Kosten aus der Erfüllung organisationsbezogener Anforderungen (Beispiele)

Eine große Einzelhandelskette unterhielt ein eigenes Architektenteam. In einigen Mitgliedstaaten musste das Unternehmen jedoch die Dienste von im betreffenden Land eingetragenen Architekten in Anspruch nehmen, damit die Pläne des eigenen Teams genehmigt werden konnten, was beträchtliche Zusatzkosten verursachte (Phase 1 der Wirtschaftskette).

Ein Textilhändler gab an, dass er größere organisatorische Umstellungen vornehmen musste, weil der Schlussverkauf in seinem Herkunftsmitgliedstaat nach Saisonkollektionen ausgerichtet werden kann²¹⁴, während in einem anderen Mitgliedstaat lediglich zwei Schlussverkäufe pro Jahr zulässig sind. Die Werbekampagnen mussten vollkommen neu konzipiert werden (Phase 3 der Wirtschaftskette). Das hatte u. a. organisatorische Auswirkungen auf andere Phasen der Wirtschaftskette des Unternehmens. So mussten beispielsweise Kaufverträge mit den Lieferanten geändert werden, da in Mitgliedstaaten mit diesen Beschränkungen weniger Saisonkollektionen angeboten werden können (Phase 2); außerdem hatte dies Auswirkungen auf die Bestandsverwaltung (Phase 2) und die Preispolitik (Phase 5).

Ein Händler, der sein Geschäft in seinem Herkunftsmitgliedstaat normalerweise sonntags öffnete, konnte dies in einem anderen Mitgliedstaat nicht tun. Da er in der Regel 60 % seines Umsatzes am Wochenende erwirtschaftete, führte die Beschränkung dazu, dass sich der Verkauf auf die Samstage konzentrierte. Das wiederum erforderte den Bau sehr viel größerer Geschäfte, mehr Raum zwischen den Regalen, eine Verringerung der Bestände in den Regalen und mehr Parkplätze (Phasen 1 bis 4 der Wirtschaftskette). All dies hatte höhere Kosten zur Folge, gleichzeitig waren die Umsätze niedriger als im Herkunftsland.

5. Wachstums- und Leistungseinbußen für die europäische Wirtschaft

Die Kosten der Erfüllung dieser Anforderungen haben Auswirkungen auf die gesamte Wirtschaft. Die Untersuchung der Kosten, die den verschiedenen Dienstleistern hierdurch entstehen, lässt nur eine bedingte Bewertung der Folgen der in Teil I dargestellten Schranken zu, weil die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen, die diese Kosten auf längere Sicht haben, unberücksichtigt bleiben²¹⁵. Besonders folgende Faktoren gilt es gebührend zu berücksichtigen:

Eine Verringerung der Investitionen in Forschung, Entwicklung, Innovation und Ausbildung ist eine Folge der Schranken, weil sich die verfügbaren Mittel durch Vorlaufkosten für die Erfüllung von rechtlichen Anforderungen und entsprechende organisatorische Änderungen verringern, während gleichzeitig die Einkommenszuwächse geringer ausfallen. Da das Wachstum des Dienstleistungssektors von Innovationen, einer zunehmenden Spezialisierung und der Ausbildung von Fachpersonal abhängt, werden Wettbewerbsfähigkeit und Leistung der Dienstleistungsunternehmen davon in Mitleidenschaft gezogen²¹⁶.

²¹⁴ Bei einigen Produktgruppen sind acht Saisonkollektionen pro Jahr üblich; die Restbestände müssen jeweils im Rahmen von Schlussverkäufen abgesetzt werden.

Cecchini selbst war sich im Klaren über dieses Manko, denn er erkannte an, dass dynamische Faktoren ohne Preisbezug, die auf die Beseitigung der Handelsschranken und die sie flankierenden Maßnahmen zurückzuführen seien, langfristig sehr viel stärkere Auswirkungen hätten als graduelle „statische“ Veränderungen von Produktivität, Beschäftigung, Wachstum und wirtschaftlicher und sozialer Stabilität in der Europäischen Union“.

²¹⁶ Dass die Innovation aller Voraussicht nach in den Wirtschaftszweigen am stärksten sein wird, die sich dem internationalen Wettbewerb am weitesten geöffnet haben, wird eingeräumt in „Innovation in the Service Sector – Selected Facts and Some Policy Conclusions“, a. a. O., S. 5.

Weniger Investitionen in Informationsgewinnung, Diversifizierung und kundenspezifische Personalisierung der Dienstleistungen werden ebenfalls ein Ergebnis dieser „Umleitung“ der Mittel innerhalb der Dienstleistungsunternehmen sein. Da Dienstleistungen auf Wissen und Know-how basieren und detaillierte Informationen benötigt werden, um besondere Bedürfnisse der Kunden zu erfüllen, werden diese Minderinvestitionen in erster Linie zu Lasten der Unternehmensleistung und der Kunden gehen.

Eine Verringerung der Skalenvorteile ergibt sich aus dem Umstand, dass erfolgreiche Geschäftsmodelle nicht exportiert werden können, weil mehrere, wenn nicht alle, Elemente der entsprechenden Wirtschaftskette geändert werden müssen, um die unterschiedlichen rechtlichen und administrativen Erfordernisse in anderen Mitgliedstaaten zu erfüllen. Selbst bei diversifizierten oder sogar personalisierten Dienstleistungen können bestimmte vorgeschaltete Tätigkeiten oder Verwaltungsaufgaben standardisiert oder durch Einsatz moderner Technologien rationeller erledigt werden, sofern eine ausreichende Nachfrage besteht.

Eine übertriebene Verfolgung von Fusions- und Übernahmestrategien erhöht die Expansionskosten. Die Kosten, die die Anpassung an Rechtsvorschriften anderer Mitgliedstaaten mit sich bringt, können Dienstleister dazu verleiten, eher Unternehmen zu kaufen, um über die Grenzen hinweg zu expandieren, als sich auf Neuland vorzuwagen²¹⁷. Wachstum durch Übernahme gilt generell zwar als schneller erreichbar, aber auch als kostspieliger zu organisieren, weil zwei Unternehmen mit zwei Geschäftsmodellen miteinander verbunden und verwaltet werden müssen.

Defensive, wettbewerbsfeindliche Strategien sind ebenfalls auf rechtliche Schranken zurückzuführen. Angesichts der Probleme, die grenzüberschreitende Investitionen auf Neuland mit sich bringen, und der Gefahr, zum Übernahmeobjekt großer Zulieferer zu werden, entwickeln sich die Dienstleistungsunternehmen lieber auf nationaler Ebene durch Übernahmen oder Absprachen weiter, um so ihre Märkte zu verteidigen²¹⁸, als dass sie durch Innovation oder Diversifizierung wachsen²¹⁹.

Das hohe Inflationsniveau bei den Preisen für Dienstleistungen ist sowohl auf dieses ungenutzte Potenzial für grenzüberschreitendes Wachstum des Dienstleistungssektors im Binnenmarkt zurückzuführen als auch auf den fehlenden länderübergreifenden Wettbewerb. Besonders stark bekommen die Verbraucher die Negativfolgen der fragmentierten Märkte zu spüren. Ihnen entgehen die Vorteile des Preiswettbewerbs²²⁰. Angesichts der Verflechtungen der Dienstleistungen liegt es auf der Hand, dass die Preisinflation die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, die Dienstleistungen in Anspruch nehmen, noch weiter beschneidet. Das wie-

²¹⁷ Der oben genannten Studie über Handelsdienstleistungen in der Weltwirtschaft zufolge übersteigt das fusions- und übernahmebedingte internationale Wachstum in Europa das Wachstum durch Direktinvestitionen in neue Vorhaben im Ausland. Mit Blick auf den Einzelhandel stellte Professor E. Colla auf einem Seminar über den Handel in Europa fest: „... Übernahmen sind inzwischen das Hauptwachstumsinstrument, wenn es um den Zugang zu den Märkten von Ländern mit restriktiven Rechtsvorschriften geht, das gilt insbesondere für Frankreich, Italien und Deutschland.“ „Commerce 99 – Proceedings of the Seminar on Distributive Trades in Europe“, Eurostat, Brussels, 22–23 November 1999.

²¹⁸ Auf dem oben genannten Seminar über den Einzelhandel in Europa wurde folgende Feststellung getroffen: „Die Globalisierung der Unternehmen fördert auch die Konzentration auf nationaler Ebene. Wal-mart und Promodes-Carrefour sind Beispiele hierfür: die Übernahmen von Wal-Mart in Europa in den Jahren 1998–1999 haben Reaktionen bei der Konkurrenz ausgelöst, wobei die Fusion zwischen den beiden französischen Riesen nicht einmal das beeindruckendste Ereignis ist“.

²¹⁹ Siehe auch „Cross-border acquisitions and Greenfield entry“, the Research Institute of Industrial Economics, P.-J. Norbäck, L. Persson, Working paper No 570, 2002.

²²⁰ „Realising Europe’s Potential, Economic Reform in Europe“ (s. o.).

derum wirkt sich nachteilig auf Wachstum und Beschäftigung in der europäischen Wirtschaft insgesamt aus.

B. Hauptopfer

1. Kleine und mittlere Unternehmen

Für KMU können die Kosten einer grenzüberschreitenden Expansion prohibitiv sein. Die KMU stellen das Gros der Dienstleistungsunternehmen und kommen in diesem Sektor auf einen sehr viel höheren Gesamtanteil als im verarbeitenden Gewerbe²²¹. Die Kosten für die Anpassung an Rechtsvorschriften anderer Mitgliedstaaten treffen sie indessen härter als Großunternehmen. Wenn sie dennoch in neue Märkte einsteigen, untergraben die hohen Kosten für die Erfüllung der Anforderungen den Erfolg der grenzüberschreitenden Geschäftsstrategie oder bedingen einen deutlichen Wettbewerbsnachteil gegenüber den bereits etablierten Unternehmen²²². Da das Ausmaß ihrer Wirtschaftstätigkeit die Einstellung von Fachpersonal für diese Anpassungen nicht rechtfertigt, ist ihre Kompetenz und ihre Fähigkeit, mit unterschiedlichen Vorschriften zu arbeiten, sehr begrenzt²²³.

KMU sind begehrte Objekte für Zusammenschlüsse und Übernahmen. Unternehmen mittlerer Größe, die zwar nicht über ihre Landesgrenze hinaus expandieren können, die jedoch häufig das Terrain vor Ort kennen, große Erfahrung und ein beträchtliches Innovationspotenzial besitzen, sind attraktive Objekte für Großunternehmen. Letztere können Newcomer sein, die durch Übernahmen in den Markt einsteigen wollen, aber auch etablierte Unternehmen, die Firmen aufkaufen, um Konkurrenten aus anderen Mitgliedstaaten davon abzuhalten, sich in ihren Markt zu drängen²²⁴.

Die KMU in den kleinen Mitgliedstaaten und den Mitgliedstaaten am Rande der Union sind besonders benachteiligt. Einerseits müssen die KMU solcher Mitgliedstaaten über die Grenzen hinaus tätig werden, weil die Nachfrage auf dem eigenen Markt unzureichend ist. Andererseits können sie nicht auf attraktive grenzüberschreitende Unternehmensdienstleistungen zurückgreifen. Die relativ niedrige potenzielle Nachfrage, die von diesen Unternehmen ausgeht, macht die jeweiligen Märkte für die Erbringer unternehmensnaher Dienstleistungen nämlich weniger attraktiv, da die zu erwartende Investitionsrendite die hohen Kosten für die Auflagenerfüllung nicht decken würde.

²²¹ Siehe "Innovation in Services and the Knowledge Economy; the Interface between Policy Makers and Enterprise: a Business Perspective", Irish Coalition of services industries, 2002 und "Major trends and issues" (s. o.).

²²² Die abschreckende Wirkung der Kosten für die Erfüllung der rechtlichen Anforderungen sollte nicht unterschätzt werden, zumal die Erfahrung mit den Vorschriften im eigenen Lande die Unternehmen ebenfalls davon abschrecken, sich auf neue Märkte zu wagen. So wird in einem neueren Bericht aus dem Vereinigten Königreich festgestellt, dass die Besitzer kleiner Handelsunternehmen drei bis fünf Arbeitstage pro Monat für den Verkehr mit Behörden aufwenden, um den nationalen Anforderungen gerecht zu werden, und dass sich dieser Zeitaufwand in den letzten vier Jahren um 35 % erhöht hat. Dieser Anstieg ist teilweise auf die Komplexität der Vorschriften im Zusammenhang mit einer zunehmenden Diversifizierung der Dienstleistungen zurückzuführen. „Local shops: a Progress Report on Small Firms Regulation“, Better Regulation Taskforce (UK), Juli 2001.

²²³ Siehe beispielsweise „The Services Sector in the UK and France: Addressing Barriers to the Growth of Output and Employment“ (s. o.).

²²⁴ Auf dem oben genannten Seminar über den Einzelhandel in Europa wurde festgestellt, dass „der Handelssektor in diesen Ländern [Frankreich, Italien und Deutschland] stets zu einem Teil aus kleinen und mittleren Familienunternehmen, Einpersonenfirmen oder aus Unternehmen bestanden hat, die zu Einkaufsvereinigungen oder freiwilligen Zusammenschlüssen gehören. Diese Firmen sind die bevorzugten Ziele großer Ketten, die versuchen, sie aufzukaufen, um sie auszuschalten...“.

2. Dienstleistungsnutzer, insbesondere die Verbraucher

Die Dienstleistungsnutzer und insbesondere die Verbraucher zahlen letztlich die Zeche für die Schranken im Binnenmarkt für Dienstleistungen. Die Bürger bekommen die Nachteile direkt zu spüren, wenn sie Leistungen, die von Dienstleistern aus anderen Mitgliedstaaten angeboten werden, nicht in Anspruch nehmen können oder wenn die rechtliche und verwaltungstechnische Fragmentierung Unternehmen davon abhält, Kunden in anderen Mitgliedstaaten ihre Dienste anzubieten. Diese Situation ist auch ein Grund dafür, dass die Verbraucher wenig Vertrauen in Dienstleistungen aus anderen Mitgliedstaaten haben. Im Übrigen wird den Unternehmen zuweilen von ihren eigenen Behörden geraten, nicht in andere Mitgliedstaaten zu verkaufen²²⁵, während die Bürger von ihren Interessenvertretungen ebenfalls davor gewarnt werden, im Ausland zu kaufen. Wie bei den KMU trifft das ganz besonders die Einwohner der kleinen Mitgliedstaaten. Die Verbraucher kommen generell nicht in den Genuss eines breit gefächerten Dienstleistungsangebots zu wettbewerbsfähigen Preisen und einer höheren Lebensqualität, die man von einem vollständig integrierten Binnenmarkt erwarten dürfte.

Der „Cardiff-Bericht“ der Kommission über die Funktionsweise der gemeinschaftlichen Güter- und Kapitalmärkte²²⁶ hat zutage gebracht, dass im Binnenmarkt signifikante Preisunterschiede bestehen. Der Bericht hat gezeigt, dass bestimmte Preise bis zu 40% nach oben oder nach unten von dem europäischen Mittelwert abweichen können und dass die mittlere Abweichung bei den Preisen etwa bei 30% liegt. Der Bericht zieht die Schlussfolgerung, dass diese Divergenzen auf „wirtschaftliche“ und nicht auf „geographische“ Faktoren zurückzuführen sind, und dass „Wirtschaftsreformen und Wettbewerbsmaßnahmen am besten geeignet [scheinen], die noch bestehenden Preisunterschiede auf diesen Märkten zu beseitigen“²²⁷.

Die Arbeitnehmer in Europa können nicht vom Beschäftigungspotenzial der Dienstleistungswirtschaft profitieren. Die Schranken beeinträchtigen alle Unternehmen, weil jedes Unternehmen in der Europäischen Union Dienstleistungen nutzt. Das Ergebnis sind höhere Kosten, entgangene Produktivitätsgewinne und damit ein niedrigeres Beschäftigungsniveau in der gesamten Union. Da die Mehrzahl der Arbeitsplätze in der EU auf den Dienstleistungssektor entfällt, ist das ungenutzte Potenzial hier besonders Besorgnis erregend.

²²⁵ In Leitlinien zur Anwendung einer Vorschrift über die Zivilgerichtsbarkeit rät die Behörde eines Mitgliedstaates E-Commerce-Unternehmen ausdrücklich davon ab, an Verbraucher in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu verkaufen, um der Gefahr aus dem Weg zu gehen, dass sie in all diesen Ländern wegen Vertragsbruchs belangt werden.

²²⁶ KOM (2001) 736 vom 07.12.2001.

²²⁷ Der runde Tisch der europäischen Finanzdienstleister hat einen Bericht über die Vorteile eines europäischen Marktes für Finanzdienstleistungen erstellt (The benefits of a working European retail market for financial services. F. Heinemann, M. Jopp, 2002). Man geht dort davon aus, dass das Potential der Wirtschaft in Hinblick auf Kosten auf 5 Milliarden Euro ansteigen könnte und dass dieser mögliche positive Effekt zu einem Ansteigen des Wirtschaftswachstums um 0,5% bis 0,7% führen könnte. Der Bericht identifiziert die Unterschiede in den nationalen Vorschriften zum Verbraucherschutz als wichtige Hindernisse, die eine gesamteuropäische Marketingstrategie und eine Standardisierung der Produkte unmöglich macht. Des Weiteren hat eine für die Kommission durchgeführte Eurobarometer-Studie (FLASH BE 117 „consumer study“, Januar 2002) gezeigt, dass die Verbraucher weniger Vertrauen in Einkäufe in anderen Mitgliedstaaten haben als in ihrem eigenen. 32% der europäischen Verbraucher sehen ihre Interessen gut geschützt bei einem Rechtsstreit mit einem Unternehmen aus einem anderen Mitgliedstaat, während dies 56% der Verbraucher für den Fall eines Rechtsstreits mit einem nationalen Unternehmens angeben.

C. Mangelnde Glaubwürdigkeit des Binnenmarktes für Dienstleistungen

Die Häufung rechtlicher Schranken kann dazu führen, dass Bürger und Unternehmen in Europa den Binnenmarkt als risikobehafteten Raum betrachten. Wer sich nicht davon abschrecken lässt, Dienstleistungen über die Binnengrenzen hinweg anzubieten, aber nicht die nötigen Mittel besitzt, die durch die Schranken verursachten Kosten zu tragen²²⁸, dem verbleiben zwei Möglichkeiten, das Risiko zu bewältigen: Er kann ein Arrangement mit Behörden oder Partnern vor Ort treffen, oder er kann „schwarz“ arbeiten.

1. Wahrnehmung des Binnenmarktes als risikobehafteter Raum

Aufgrund der zahlreichen Schwierigkeiten halten, wie sich bei Kontakten mit den Betroffenen herausgestellt hat, Empfänger und Erbringer von Dienstleistungen grenzüberschreitende Tätigkeiten für sehr viel riskanter und kostspieliger als Tätigkeiten im eigenen Land.

Hierin liegt der Grund dafür, dass die Unternehmen es häufig vorziehen, ihre Aktivitäten im nationalen oder lokalen Rahmen zu entfalten. Es zeigt auch, warum sie Direktinvestitionen im Ausland, Fusionen und Akquisitionen dem direkten Handel vorziehen, wenn sie ihr Tätigkeitsfeld ausweiten wollen.

In gleicher Weise fühlen sich die Verbraucher bei Transaktionen in einem anderen Mitgliedstaat unsicherer. Insoweit hängt die Entwicklung solcher Geschäfte auch entscheidend vom Vertrauen der Verbraucher und ihrer Marktwahrnehmung ab.

Diese Wahrnehmung, wonach der Binnenmarkt für Dienstleistungen eher ein Risiko als eine Chance darstellt, könnte teilweise erklären, warum nur 29 % der Unternehmen unternehmensbezogene Dienstleistungen aus einem anderen Mitgliedstaat in Anspruch nehmen²²⁹ oder warum Unternehmen glauben, Gerichte eines anderen Mitgliedstaates würden in einem sie betreffenden Verfahren parteiisch entscheiden.

Die Glaubwürdigkeit des Binnenmarktes für Dienstleistungen hängt auch sehr stark von der Wirksamkeit der Rechtsmittel und Sanktionen gegen nationale Behörden ab, die das Binnenmarktrecht nicht beachten. Was dies betrifft, hat sich in einer Umfrage eine gewisse Skepsis bei Unternehmensleitern gezeigt: *„Die Unternehmen, die wirklich versuchen, diese Probleme zu lösen, wenden sich in der Regel an Berufsverbände, Handelskammern oder ihre eigenen Netzwerke. An die Behörden, sowohl die nationalen als auch die europäischen, wendet sich die Mehrzahl der Unternehmen, unabhängig von ihrer Größe, nicht gern. Wenn überhaupt wird diese Möglichkeit von Großunternehmen häufiger in Anspruch genommen als von kleinen Firmen. Diese Ergebnisse bestätigen, dass es wichtig ist, den Zugang zu Rechtsmitteln zu erleichtern und diese wirksamer zu gestalten, vor allem auf nationaler Ebene.“*²³⁰ Das Europäische Parlament²³¹ und der Wirtschafts- und Sozialausschuss²³² haben in ihrer Stellung-

²²⁸ Näheres siehe Teil III, Abschnitt A.

²²⁹ „Barrier to Trade in Business Services“, a. a. O., Seite ii.

²³⁰ Erhebung im Binnenmarktanzeiger Nr. 3, 3.11.98
http://europa.eu.int/comm/internal_market/de/update/score/buside.htm.

²³¹ „... eine rigorose Politik der Vertragsverletzungsverfahren gegenüber Mitgliedstaaten zu verfolgen, deren Maßnahmen gegen Artikel 43 und 49 EG-Vertrag verstoßen“, Entschließung des Europäischen Parlaments zur Mitteilung der Kommission „Eine Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor“, a. a. O., Ziff. 27.

²³² In der Stellungnahme heißt es: „Die Kommission müsste ihre Rolle als Hüterin der Verträge entschlossener und wirksamer wahrnehmen, insbesondere durch die schnellere Abwicklung der Verfahren bei Verstößen gegen die Grundsätze des freien Dienstleistungsverkehrs und der Niederlassungsfreiheit sowie durch die

nahme zur Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor vor allem die Bedeutung der Verbesserung der Effektivität der Vertragsverletzungsverfahren im Dienstleistungsbereich hervorgehoben.

2. „Arrangement“-Strategie

Rechtsunsicherheit bei der Inanspruchnahme der im Vertrag garantierten Freiheiten und mangelnde Wirksamkeit von Rechtsmitteln bei Hindernissen können Dienstleister dazu nötigen, mit den nationalen Behörden oder mit lokalen Marktteilnehmern zu verhandeln, um ein „Arrangement“ zu finden. Selbst wenn die Hindernisse nicht rechtskonform sind und vor einem Gericht oder bei der Kommission angegriffen werden könnten, lässt die Notwendigkeit, eine schnelle, pragmatische Lösung zu finden, um den Marktzugang nicht zu verzögern, viele Akteure zu dieser Strategie greifen.

Die Kontakte mit den Betroffenen bestätigen diese Arrangement-Praxis, insbesondere den Reflex, Partnerschaften mit lokalen Unternehmen einzugehen, um die Situation zu „renationalisieren“ und damit die Unwilligkeit bestimmter Behörden bei der Gewährung des Zugangs zum nationalen Markt zu umgehen²³³.

Dieser Strategie hat zahlreiche Nachteile:

- Sie verfestigt rechtliche Schranken, weil sie rechtliche Maßnahmen zu ihrer Beseitigung verhindert und weil das Unternehmen, sobald ein Arrangement getroffen ist, keinerlei Interesse mehr daran hat, dass die betreffenden Schranken verschwinden, weil sie den Markteintritt von Konkurrenten behindern (wettbewerbsfeindliche Wirkung).
- Sie verursacht zusätzliche Kosten aufgrund der Verhandlungen mit den örtlichen Behörden oder der Partnerschaft mit einem lokalen Unternehmen (z. B. Kosten für die Hinzuziehung von lokalen Unternehmensberatern oder Dolmetschern oder für Gegenleistungen).

3. „Schwarzmarkt“-Strategie

Ein Alternative zur Arrangement-Strategie besteht darin, Dienstleistungen zu erbringen, ohne sich um ihre Rechtmäßigkeit zu kümmern, mit anderen Worten, eine Schwarzmarkt- oder Parallelwirtschaftsstrategie zu verfolgen. Diese Begriffe sind im weiteren Sinne zu verstehen, d. h., sie umfassen nicht nur Tätigkeiten, die nach den Steuergesetzen illegal sind, sondern auch alle anderen Tätigkeiten, die gegen wie auch immer geartete Rechtsvorschriften verstoßen, ferner Tätigkeiten, von deren Rechtmäßigkeit sich der Unternehmer nicht überzeugt hat und um die er sich bewusst nicht kümmert.

Bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen ist die Wahl der „Schwarzmarkt“-Strategie u. U. weniger die Folge einer Betrugsabsicht als das Ergebnis der Häufung rechtlicher Schranken,

aufmerksame Prüfung der Verhältnismäßigkeit der einzelstaatliche Maßnahmen, die für diesbezügliche Hemmnisse verantwortlich sind. Zu einem Zeitpunkt, wo von den Beitrittsländern eine außerordentliche Anstrengung für die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes erwartet wird, muss den Mitgliedstaaten bewusst sein, dass sie mit gutem Beispiel vorangehen müssen.“, Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zur Mitteilung der Kommission „Eine Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor“, a. a. O., Ziff. 7.5.

²³³ Dieser Strategie ist auch bei öffentlichen Aufträgen zu beobachten, siehe „Das Behördengeschäft in Europa - Ein praktischer Leitfaden für kleine und mittlere Unternehmen“, EUR-OP, 2000, S. 17.

die die Einschätzung der Rechtmäßigkeit grenzüberschreitender Dienstleistungen besonders kompliziert macht. Es ist nämlich durchaus möglich, wie der Gerichtshof kürzlich feststellte²³⁴, dass eine Tätigkeit, die von einer nationalen Behörde als Schwarzarbeit eingestuft wird, in Wirklichkeit nur eine rechtmäßige Ausübung der Freiheiten im Binnenmarkt darstellt.

Die Entwicklung von Schwarzmarktstrategien ist für alle Beteiligten ein Verlustgeschäft:

- Der Empfänger und der Erbringer der Dienstleistung setzen sich der Gefahr drakonischer Strafen aus; außerdem können sie im Streitfall nicht auf offizielle Verfahren oder Rechtsmittel zurückgreifen.
- Der Dienstleister muss relativ unsichtbar bleiben, wodurch ihm Chancen entgehen, weil er niemals offen für seine Tätigkeit werben und die Wettbewerbsfähigkeit seines Unternehmens auf Dauer nicht sichern kann. Im Übrigen kann es geschehen, dass nationale Behörden die Zunahme der Schwarzarbeit als Alibi nutzen, um rechtliche Schranken im Namen der Bekämpfung der Schwarzarbeit auszubauen, anstatt sie zu beseitigen und damit die rechtmäßige Ausübung grenzüberschreitender Tätigkeiten zu erleichtern²³⁵.
- Dem Staat entgehen Steuereinnahmen; außerdem ist er mit der Komplexität und den Kosten der Bekämpfung der Schwarzarbeit konfrontiert, weil die Behörden nicht ausreichend unterscheiden zwischen Tätigkeiten, die nach dem Gemeinschaftsrecht rechtmäßig sind, und solchen, die als betrügerisch einzustufen sind.

Wie in der Mitteilung der Kommission „Neue europäische Arbeitsmärkte - offen und zugänglich für alle“²³⁶ dargelegt wird, erscheint der Abbau rechtlicher Schranken als eines der Schlüsselinstrumente zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, weil es damit einfacher wird, die Rechtmäßigkeit grenzüberschreitender Tätigkeiten zu beurteilen und zu kontrollieren.

FAZIT

Zehn Jahre nachdem der Binnenmarkt hätte vollendet sein müssen, ist festzustellen, dass die Vision von einer Europäischen Union mit integrierter Wirtschaft und die Wirklichkeit, die europäische Bürger und Dienstleister tagtäglich erleben, weit auseinander klaffen. Die rechtlichen Schranken, die bei vielen Dienstleistungen an die Stelle physischer und technischer

²³⁴ Urteil Corsten (s. o.); dieser Fall betraf einen deutschen Architekten, der ein niederländisches Unternehmen mit Estricharbeiten im Rahmen eines Bauvorhabens in Deutschland beauftragt hatte. Weil das niederländische Unternehmen nicht in die deutsche Handwerksrolle eingetragen war, verhängte die deutsche Gewerbeaufsicht eine Geldbuße wegen Verstoßes gegen das deutsche Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. Nach Feststellung des Gerichtshofes ist eine solche Vorgehensweise nicht mit dem Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit im Binnenmarkt vereinbar.

²³⁵ In diesem Zusammenhang sind einige Beiträge aus dem Baugewerbe zu nennen, denen zufolge sich die Kontrollen der Gewerbeaufsicht häufen, wenn ein in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassener Dienstleister für eine Baustelle zuständig ist.

²³⁶ Mitteilung der Kommission „Neue europäische Arbeitsmärkte - offen und zugänglich für alle“, KOM (2001)116 endg. vom 28.02.2001: „Der Binnenmarkt für Dienstleistungen ist weiterhin zersplittert. Er bietet jedoch zwei Drittel aller Arbeitsplätze an und in ihm findet das gesamte neue Beschäftigungswachstum statt. Da angesichts technologischer Fortschritte zahlreiche Dienstleistungen heutzutage auch aus großer Entfernung erbracht werden können, ruft diese Zersplitterung Verzerrungen hervor; möglicherweise kann sie sogar Arbeitsplatzverlagerungen außerhalb der Union oder die Ausbreitung von Schwarzarbeit innerhalb der EU fördern.“

Schranken getreten sind, präsentieren sich sehr viel komplexer und starrer als man zu dem Zeitpunkt hätte erwarten können, als die Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor auf den Weg gebracht wurde.

Es darf nicht unterschätzt werden, was die europäische Wirtschaft insgesamt hierdurch an Wettbewerbsfähigkeit einbüßt. In diesem Stadium ist bereits klar, dass das vom Europäischen Rat in Lissabon vorgegebene Ziel, Europa zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen, nur erreicht werden kann, wenn in naher Zukunft grundlegende Änderungen an den Funktionsmechanismen des Binnenmarktes für Dienstleistungen vorgenommen werden.

Art und Ausmaß der zu lösenden Probleme erfordern erhebliche Anstrengungen und ein klares politisches Engagement der europäischen Institutionen und der Mitgliedstaaten, die dem Abbau dieser und Vermeidung neuer Schranken höchste Priorität einräumen müssen unter Verwirklichung eines hohen Schutzniveaus für die betroffenen Allgemeininteressen. Die Beitrittsländer sollten so weit wie möglich in diesen Prozess eingebunden werden.

Wie bereits angeführt, will dieser Bericht weder eine Aussage zur Vereinbarkeit der nationalen Maßnahmen, die den aufgezeigten Schwierigkeiten zugrunde liegen, mit dem Gemeinschaftsrecht machen, noch eine Aussage über eventuellen Initiativen, die zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes für Dienstleistungen erforderlich sind. Dieser Bericht soll als Arbeitsgrundlage für die im Jahr 2003 nach Erörterungen mit dem Europäischen Parlament, den Mitgliedstaaten und den Betroffenen zu ergreifenden Maßnahmen der zweiten Stufe der Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor dienen. Bei diesen Erörterungen müssen sowohl die Hindernisse für die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung und -nutzung als auch die Hindernisse für die grenzüberschreitende Niederlassung von Dienstleistern berücksichtigen, mit denen eine Vielzahl unterschiedlichster Dienstleistungsbranchen konfrontiert ist.

Die Errichtung von Niederlassungen in einem anderen Mitgliedstaat ist für die Dienstleister weiterhin wichtig und muss durch die Beseitigung unnötiger Verwaltungsaufgaben und den Abbau von Bürokratie vereinfacht werden. Bei der Mehrzahl der Dienstleistungsunternehmen handelt es sich indessen um KMU, die neue Märkte eher durch die Erbringung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen als durch die Errichtung von Niederlassungen erschließen, was vor allem dank der modernen Informationstechnik möglich ist, die einige der Gründe für die Notwendigkeit ständiger Anwesenheit vor Ort hinfällig werden lässt. Es ist deshalb wichtig, die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen zu fördern und dafür zu sorgen, dass sie genauso einfach erbracht werden können wie Dienstleistungen innerhalb eines Mitgliedstaats.

Um dieses Ziel zu verwirklichen, sieht die Kommission, so wie sie es in der Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor angekündigt hat, in Stufe 2 Legislativmaßnahmen vor, deren Reichweite und Inhalt noch weiter analysiert werden müssen. Es gilt dabei, das richtige Gleichgewicht zu finden zwischen der Notwendigkeit, allzu detaillierte und weit reichende Vorschriften auf europäischer Ebene zu vermeiden, und der Notwendigkeit, betroffene Allgemeininteressen zu schützen. Dazu muss eingehend geprüft werden, in welchen Bereichen eine weitere Harmonisierung erfolgen soll, und zwar in enger Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament, den Mitgliedstaaten und den Betroffenen. Ganz besondere Aufmerksamkeit wird den Hindernissen geschenkt, die unmittelbar die Freiheit der europäischen Bürger einschränken, Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen. In diesem Kontext ist ein besonderes Augenmerk auf den Aspekt der Nachfrage, insbesondere die der Verbraucher im Binnenmarkt für Dienstleistungen, zu richten. Diesbezüglich soll ein hohes Gemeinschaftsni-

veau beim Verbraucherschutz gewährleistet werden²³⁷, um die Bedingungen zu verbessern, die notwendig sind, um das Verbrauchervertrauen in grenzüberschreitende Geschäfte zu stärken.

Um Hindernisse zu beseitigen, die keine regulatorischen Ursachen haben, will die Kommission flankierende Maßnahmen nicht-legislativer Art ergreifen, so wie es in der Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor angekündigt wurde. Dabei wird sich die Kommission vorrangig mit dem Informations- und Beratungsbedarf von Bürgern und Unternehmen, die Dienstleistungen grenzüberschreitend anbieten oder in Anspruch nehmen möchten, befassen.

²³⁷ Siehe die laufende Konsultation über ein Projekt eines Richtlinienrahmens für Geschäftspraktiken; Mitteilung der Kommission über Folgemaßnahmen zum Grünbuch über Verbraucherschutz, KOM (2002) 289.

ANHANG

METHODIK DER KONSULTATION

Hintergrund

Die Kommission hatte ihre Mitteilung über eine Strategie für den Binnenmarkt für Dienstleistungen im Dezember 2000 vorgelegt und anschließend die Mitgliedstaaten, die anderen Gemeinschaftsinstitutionen sowie die Betroffenen aufgefordert, dazu Stellung zu nehmen. Aufgrund der Komplexität und des Umfangs der Thematik erstreckte sich die Sondierung über das gesamte Jahr 2001 und den Anfang des Jahres 2002, um allen Betroffenen genug Zeit für ihre Beiträge einzuräumen.

Ziel der Konsultation

Ziel dieser Konsultation war es, an der Quelle Informationen über die Schwierigkeiten zu erheben, die der Entwicklung des Binnenmarktes für Dienstleistungen in der Europäischen Union im Wege stehen. Es war zwar klar, dass Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit und der Niederlassungsfreiheit existieren, wie sie genau beschaffen sind und welches Ausmaß sie haben, lag aber weitgehend im Dunkeln. Aus diesem Grund hat sich die Kommission, erstmals seit der Vorlage der „Allgemeinen Programme“ zur Beseitigung von Beschränkungen für die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit im Jahr 1962²³⁸, eingehend mit den Schwierigkeiten befasst, die im Binnenmarkt für Dienstleistungen fortbestehen. Bei dieser Bestandsaufnahme hat sie sich vornehmlich auf Angaben der Dienstleister und Dienstleistungsnutzer sowie auf Informationen aus den anderen, nachstehend aufgeführten Quellen gestützt.

Welche Arten von Dienstleistungen standen im Blickpunkt?

Bei der Konsultation sollten Informationen über Probleme von Dienstleistungsanbietern und Dienstleistungsnutzern **in allen Bereichen der EU-Dienstleistungswirtschaft** gewonnen werden, wobei nicht unbedingt vorausgesetzt wurde, dass die betreffenden Dienstleistungen statistisch erfasst oder durch Rechtsvorschriften definiert sind. So werden zahlreiche Dienstleistungen von Warenherstellern erbracht (Möbelhersteller bieten z. B. Planungs-, Einbau- und Wartungsleistungen an). Die Konsultation erstreckte sich nicht nur auf die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen aller Art, sondern auch auf die Niederlassung jenseits der Grenze.

Es wurden alle Schwierigkeiten erfasst, auf die Dienstleister in den einzelnen Phasen einer Dienstleistungstätigkeit stoßen können, von der Gründung des Unternehmens über die Nutzung des nötigen „Input“ (Produktionsfaktoren), die Werbung und den Vertrieb der Dienstleistungen bis hin zum Verkauf und zu der Phase nach der Leistungserbringung. In jeder Stufe können Hindernisse auftreten, und es liegt auf der Hand, dass ein Hindernis in einer Phase der Leistungserbringung Auswirkungen auf die gesamte Tätigkeit hat und einen Dienstleister zwingen kann, sein Geschäftsmodell vollständig zu ändern.

²³⁸ S. o.

Welche Schwierigkeiten wurden berücksichtigt?

Ausgangspunkt für die Ermittlung der Schranken war die Rechtsprechung des Gerichtshofes, der klar festgestellt hat, dass jede Maßnahme, die die Erbringung von Dienstleistungen zwischen Mitgliedstaaten verbietet, behindert oder weniger attraktiv macht, eine Beschränkung darstellt. Bei den Beschränkungen handelt es sich also nicht nur um diskriminierende Maßnahmen, d. h. um Hindernisse, auf die Dienstleister aus anderen Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit oder ihres Sitzes treffen, sondern auch um Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit aufgrund nicht diskriminierender Maßnahmen, d. h. Maßnahmen, die unterschiedslos für im Land der Leistungserbringung niedergelassene Dienstleister und Dienstleister mit Niederlassung in anderen Drittstaaten gelten.

Es wurden diejenigen Schwierigkeiten berücksichtigt, die sich aus rechtlichen oder administrativen Maßnahmen ergeben, d. h., die auf gesetzliche Erfordernisse, Selbstregulierungssysteme oder Praktiken öffentlicher Stellen (Verwaltungsbehörden oder Gerichte) und anderer Regulierungsgremien (Berufsorganisationen, Regionalkammern usw.) zurückgehen. Das können beispielsweise Genehmigungsvorschriften und -verfahren sein, Werbevorschriften, steuerrechtliche Bestimmungen oder Vorschriften des Arbeitsrechts im Falle der Entsendung von Arbeitnehmern. Berücksichtigt wurden ferner die Fälle, in denen Fristen, Gebühren oder andere Probleme die Dienstleistungserbringung uninteressant oder unmöglich gemacht haben. Einige Schwierigkeiten können durch unklare, komplexe oder zu komplizierte Vorschriften oder Verfahrensweisen verursacht werden, der Großteil der Schwierigkeiten entsteht jedoch durch zu große Abweichungen zwischen den Vorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten.

Der Gerichtshof hat auch festgestellt, dass Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit unter bestimmten Voraussetzungen gerechtfertigt sein können, beispielsweise wenn sie dem Gesundheits- oder Verbraucherschutz dienen. In der ersten Stufe der Strategie sollten indessen die nach Ansicht der Unternehmen und Bürger bestehenden Schwierigkeiten ermittelt werden; es ging nicht darum, Stellung zu einer etwaigen Rechtfertigung der Beschränkungen zu nehmen. Deshalb werden auch Bereiche abgedeckt, für die es bereits gemeinschaftliche Rechtsinstrumente oder diesbezüglich Vorschläge gibt. Schließlich wurden die Schwierigkeiten berücksichtigt, mit denen Dienstleister aus der EU in den Beitrittsländern zu kämpfen haben.

Wie wurde die Konsultation durchgeführt?

Zunächst führte ein Marktforschungsunternehmen im Auftrag der Kommission eine unabhängige Studie durch, die sich auf 6 000 Unternehmen aller Größenordnungen in 14 Mitgliedstaaten erstreckte²³⁹. Deren Ergebnis gab einen Überblick über das Ausmaß der Schwierigkeiten: über ein Drittel der befragten Unternehmen war bei der Inanspruchnahme der Dienstleistungs- oder Niederlassungsfreiheit unmittelbar auf Schwierigkeiten gestoßen. Unternehmen aller Wirtschaftszweige, Größenklassen und Rechtsformen meldeten Probleme in allen Phasen der Leistungserbringung - von der

²³⁹ Deutschland war zwar nicht einbezogen, weil es Schwierigkeiten aufgrund besonderer Vorschriften für die Marktforschung gab, die Kommissionsdienststellen haben aber auf anderem Wege vergleichbare Daten erhoben.

Gründung einer Niederlassung und der Nutzung von „Input“ über Werbung, Vertrieb und Verkauf bis hin zur Phase nach der Leistungserbringung.

Im zweiten Schritt wurde eine Konsultation mit Hilfe verschiedener Mechanismen und über verschiedene Kanäle in Gang gesetzt, um eine möglichst breite Beteiligung zu sichern. Die europäischen und nationalen Verbände wurden systematisch angeschrieben. Die einzelnen Dienstleistungsanbieter und die Dienstleistungsnutzer wurden entweder direkt oder über die nationalen Verbände angesprochen. Es wurden bilaterale Treffen organisiert, um die Diskussionen fortzuführen; darüber hinaus wurde auf Konferenzen und Tagungen auf die Konsultation aufmerksam gemacht und dafür geworben. Wenn es sich als notwendig erwies, erstellte die Kommission detaillierte, formlose Fragebogen für einzelne Bereiche (z. B. die KMU). Das Ergebnis waren Rückmeldungen aus 668 unterschiedlichen Quellen mit insgesamt 698 Einzelbeiträgen.

Nutzung weiterer Quellen

Um die Ergebnisse der Studie und der offenen Konsultation zu ergänzen und ein möglichst vollständiges Bild der aktuellen Wirklichkeit im Binnenmarkt für Dienstleistungen zeichnen zu können, wurden noch weitere Informationsquellen ausgewertet.

Zum einen wertete die Kommission die Anfragen und Petitionen aus, die ihr das Europäische Parlament übermittelte, etliche davon sind eingetroffen, seit die Strategie auf den Weg gebracht wurde. Diese Anfragen und Petitionen sind eine wichtige Informationsquelle, um die Anliegen der Unternehmen und Bürger Europas zu ermitteln. Zum anderen erwiesen sich die an die Kommission gerichteten Beschwerden und die Vertragsverletzungsverfahren, von denen sehr viele ebenfalls in diesen Zeitraum fallen, als sehr aufschlussreich. Wichtig sind diese Quellen vor allem für die Ermittlung der Bereiche, in denen den Bürgern die Inanspruchnahme von Dienstleistungen durch Praktiken der Mitgliedstaaten erschwert wird.

Weiter wurden Erkenntnisse verwertet, die aus den gängigen Konsultations- und Problemlösungsinstrumenten für Marktteilnehmer hervorgingen; in diesem Zusammenhang ist auf den von der Kommission eingerichteten Dialog mit den Bürgern und den Unternehmen hinzuweisen, auf die Koordinierungsstellen der Mitgliedstaaten für den Binnenmarkt, auf die Kontaktstellen für Bürger und Unternehmen usw.

Schließlich wertete die Kommission noch Studien und Statistiken ihre eigenen Dienststellen, der Mitgliedstaaten, der anderen Institutionen und sonstiger anerkannter Stellen aus.

Die Beiträge der Mitgliedstaaten

Neben dem Aufruf zu Beiträgen in der Mitteilung über die Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor vom Dezember 2000 richtete die Kommission im September 2001 noch eine konkrete Informationsanfrage an die Mitgliedstaaten, in der sie u. a. um Wirtschafts- und Statistikdaten über die nationalen und europäischen Dienstleistungsmärkte bat. Ferner wurden die Mitgliedstaaten im ersten Quartal 2002 um Auskunft über das Follow-up von Urteilen des Gerichtshofs auf nationaler Ebene gebeten. Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten hat auf diese Anfragen geantwortet. Ihre

Beiträge spiegeln auch diejenigen Konsultationen wider, die sie selbst auf nationaler Ebene mit zahlreichen Betroffenen durchgeführt haben.

Im November 2001 setzte die Kommission eine Expertengruppe mit Vertretern der Mitgliedstaaten als Beratungsgremium im Hinblick auf die Umsetzung der Strategie ein. Die Gruppe ist bereits zweimal zusammengetreten; künftig sind drei bis vier Sitzungen pro Jahr geplant. Einige Mitgliedstaaten veranstalteten Seminare über die Strategie, an denen sich die Kommission in einigen Fällen beteiligte. Diese Veranstaltungen haben sich als besonders nützliches Instrument zur Erläuterung der Ziele der Aktion und zur Aufnahme eines Dialogs mit Dienstleistern und Nutzern erwiesen sowie zum Abgleich und zur Präzisierung der bereits eingegangenen Informationen über die Schwierigkeiten unterschiedlicher Art.