

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat und an das Europäische Parlament:

"Eine Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor"

KOM(2000) 888 endg.; Ratsdok. 5224/01

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 31. Januar 2001 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 3. Januar 2001 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: Auf Verlangen des Beauftragten des Bundesrates in der Gruppe Binnenmarkt (horizontale Fragen) erscheint die Mitteilung als Drucksache des Bundesrates.

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

Eine Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor

1. ZUSAMMENFASSUNG

Auf seiner Tagung in Lissabon hat der Europäische Rat die Kommission aufgefordert, eine globale Binnenmarktstrategie zur Beseitigung der Schranken im Dienstleistungsverkehr vorzuschlagen. Die vorliegende Mitteilung der Kommission soll einen Prozess einleiten, mit dem der Binnenmarkt dem tiefgreifenden Wandel angepasst wird, der sich bei der Art und Weise, in der Dienstleistungen angeboten und in Anspruch genommen werden, vollzogen hat.

Die Informationsgesellschaft hat dem Dienstleistungssektor neue Dynamik verliehen, weil sie die Kosten für die Übermittlung und den Erwerb von Informationen gesenkt und die Diffusion von Innovationen über nationale Grenzen hinweg beschleunigt hat. Dadurch wurde das Potential für die grenzüberschreitende Nachfrage und Erbringung von Dienstleistungen im Binnenmarkt gewaltig erhöht. Die Verbesserung der Bedingungen für den freien Dienstleistungsverkehr sollte die dem Binnenmarkt innewohnende Dynamik freisetzen und so die Wettbewerbsfähigkeit, das Wachstum und die Beschäftigung in unserer Wirtschaft steigern.

Unser Ziel ist es, den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr genauso einfach zu machen wie dies auf nationaler Ebene möglich ist. Um dieses Ziel zu verwirklichen wird in dieser Mitteilung ein zweistufiger Ansatz vorgeschlagen. Zunächst wird die Kommission binnen der nächsten 12 Monate mehrere Initiativen in spezifischen Problembereichen beschleunigen, und außerdem parallel dazu die fortbestehenden Hemmnisse für den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr genau untersuchen. Sie wird den Rat und das Parlament auffordern, sich Anfang 2001 über die Initiativen zu einigen, die bereits geplant sind.

In einem zweiten Schritt wird die Kommission 2002 ein weiteres Initiativpaket vorschlagen und den Mitgliedstaaten dabei einen genauen Zeitplan vorlegen, um sämtliche Schranken zu beseitigen, die im Rahmen der Analysen während der vorangegangenen 12 Monate festgestellt wurden. Dieses Paket wird neben zusätzlichen Legislativmaßnahmen, die die verbleibenden Schranken beseitigen und das Entstehen neuer verhindern sollen, auch unterstützende nichtlegislative Maßnahmen und spezifische sowie bereichsübergreifende Harmonisierungsmaßnahmen enthalten. Gleichzeitig werden diese Instrumente sicherstellen, dass im öffentlichen Interesse liegende Ziele weiterhin in hohem Maße geschützt werden.

Die Kommission ersucht das Parlament und den Rat, diesen zweistufigen Ansatz zu unterstützen. Sie würde darüber hinaus auch Stellungnahmen der interessierten Kreise begrüßen.

2. DIE NOTWENDIGKEIT EINER NEUEN BINNENMARKTSTRATEGIE FÜR DEN DIENSTLEISTUNGSSEKTOR

Auf seiner Tagung in Lissabon hat sich der Europäische Rat ein ehrgeiziges Ziel gesetzt: Das Ziel, die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen - einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen. Soll dieses Ziel erreicht werden, muss die Union Qualität und Wettbewerbsfähigkeit ihres Dienstleistungssektors steigern, denn dieser spielt eine entscheidende Rolle für den künftigen Erfolg der europäischen Wirtschaft. Technologischer Wandel macht die Beseitigung aller ungerechtfertigten Schranken für den freien Dienstleistungsverkehr zu einem Muss.

Das politische Instrumentarium hierfür ist dank der konkreten Leistungen der Binnenmarktpolitik der letzten Jahre – insbesondere aufgrund der Umsetzung des Aktionsplans für den Binnenmarkt aus dem Jahr 1997 und der Strategie für den Binnenmarkt¹ – bereits vorhanden. Die vorliegende Mitteilung soll einen Beitrag zu allen vier strategischen Zielen der Binnenmarktstrategie leisten – Verbesserung der Lebensqualität der Bürger, Stärkung der Effizienz der gemeinschaftlichen Güter- und Kapitalmärkte, Verbesserung der Rahmenbedingungen der Unternehmen und Nutzung der Errungenschaften des Binnenmarktes in einer Welt im Wandel. Die Erfahrungen bei der Vollendung des Binnenmarktes haben zudem verdeutlicht, dass ein Ausgleich gefunden werden muss zwischen legislativen und nichtlegislativen Maßnahmen und zwischen Harmonisierung und gegenseitiger Anerkennung. Diese Mitteilung soll der Ausgangspunkt eines Prozesses sein, mit dem der Binnenmarkt dem tiefgreifenden Wandel angepasst wird, der sich bei der Art und Weise, in der Dienstleistungen angeboten und erbracht werden, vollzogen hat. Die Kommission ersucht das Europäische Parlament und den Rat, diese neue Strategie für den Dienstleistungssektor zu unterstützen und begrüßt Stellungnahmen aller interessierten Kreise.

Dienstleistungen sind der Motor der „neuen Wirtschaft“

Es ist wohl kaum nötig, hier erneut auf die Bedeutung des Dienstleistungssektors hinzuweisen. Die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen hängt zunehmend von erfolgreichem Dienstleistungsdesign und -management ab sowie von der wirksamen Integration von Dienstleistungen in betriebliche Abläufe und Vertrieb. Viele Unternehmen des produzierenden Gewerbes bieten inzwischen neben Waren auch Dienstleistungen an, um Mehrwert zu schaffen und sich von der Konkurrenz abzuheben. Die effiziente Erbringung von Dienstleistungen ist daher zu einem Hauptmotor des Wettbewerbs geworden. Betrachtet man den hohen Anteil der Dienstleistungen an den Ausgaben privater Haushalte, dann wird deutlich, dass der Zugang zu effizienten Qualitätsdienstleistungen unbestreitbar Auswirkungen auf die Lebensqualität der europäischen Bürger hat. Daher geht es alle an, wenn ungerechtfertigte und vermeidbare Schranken verhindern, dass Dienstleistungen über Grenzen hinweg ge- oder verkauft werden.

¹ KOM (1999) 624 endg. vom 24.11.1999, siehe auch Mitteilung an den Europäischen Rat aus dem Jahr 1996 „Mit Dienstleistungen Arbeitsplätze schaffen“, CSE (96) 6 endg. vom 27. November 1996.

Unzulänglichkeiten des Binnenmarktes für Dienstleistungen haben weitreichende Folgen. Jedes Unternehmen benötigt Dienstleistungen anderer Unternehmen als Input für seine eigene Tätigkeit: Buchhaltung, Finanzdienstleistungen, Rechtsberatung, Unternehmensberatung usw. Und jedes Unternehmen und letztlich jede Privatperson leidet, wenn diese Leistungen nicht effizient erbracht werden oder ihre Inanspruchnahme behindert wird². Wir müssen sicherstellen, dass sich die den Binnenmarkt innewohnende Dynamik in der gesamten EU-Wirtschaft entfalten kann, indem wir die Rahmenbedingungen für Unternehmen und Kunden zur Erbringung bzw. Nutzung grenzüberschreitender Dienstleistungen verbessern.

Die Informationsgesellschaft hat der Dienstleistungswirtschaft neue Dynamik verliehen ...

Die technologische Revolution: Die Informationsgesellschaft hat die Übermittlung und den Erwerb von Informationen verbilligt, die Diffusion von Innovationen beschleunigt, das Erfordernis der räumlichen Nähe zum Kunden beseitigt und in vielen Dienstleistungsbereichen die Kosten-Einnahmen-Strukturen verändert und damit in der gesamten europäischen Wirtschaft zusätzliches Wachstums- und Beschäftigungspotenzial geschaffen. Viele Verbraucher und kleinere Firmen können erstmals direkt am Binnenmarkt teilhaben. Die Entwicklung ist jedoch nicht auf die Online-Welt beschränkt. Den Unternehmen bieten sich zahlreiche Innovationsmöglichkeiten im Dienstleistungsbereich, unabhängig davon, ob sie online oder offline oder mit einer Kombination aus beidem arbeiten. Im dynamischen Umfeld der „neuen Wirtschaft“ werden die meisten Unternehmen eine Kombination aus beidem wählen: sie werden „bricks and clicks“ nutzen. So ist denkbar, dass ein Unternehmen Verträge online schließt, gleichzeitig aber Waren ausliefert und/oder Dienstleistungen direkt vor Ort erbringt. Ein mittelständisches Unternehmen investiert vielleicht zunächst in Anlagen und Ausrüstung für Produktion und Verkauf, geht jedoch dann online, um Kosten einzusparen.

Auswirkungen auf die Innovation: Es ist falsch, anzunehmen, die Dienstleistungswirtschaft sei ein Sektor mit geringer Produktivität und niedrigem Innovationsniveau. Der Übergang zu einer dienstleistungsdominierten Wirtschaft in Europa ist durch hohe Wachstumsraten und raschen technologischen Fortschritt gekennzeichnet. Das legt den Schluss nahe, dass das klassische Bild vom Dienstleistungssektor aufgefrischt werden muss. Innovation ist ein kritischer Wettbewerbsfaktor für Dienstleistungsunternehmen. Insbesondere wissensintensive Dienstleistungen (wie Softwareentwicklung, Berufsbildung und Beratung) sind dynamische Innovationsquellen für andere Branchen. Innovationen in der Dienstleistungsbranche wurde bisher nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt, wie in der kürzlich vorgelegten Mitteilung der Kommission zur Innovationspolitik³ dargelegt. Die Innovation ist um eine Dimension erweitert worden, die neue Herausforderungen schafft: Weil Informationen heute schneller verbreitet werden, müssen Unternehmen zügig innovieren, Kosten senken und schneller reagieren. Unternehmen, die Erfolg haben wollen, benötigen rascheren Zugang zu räumlich größeren Märkten, damit sich ihre Innovationen durch höhere Erträge schneller auszahlen, denn der Zeitraum, in dem sie Gewinne erwirtschaften können, hat sich verkürzt. Wenn die EU-Unternehmen sich keinen Zugang zu größeren Märkten, insbesondere zum Binnenmarkt, verschaffen können, wird der Investitions- und Wettbewerbsanreiz für sie geringer sein.

² Die Bedeutung dieser Abhängigkeit ist in der Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 1998 „Der Beitrag der Dienstleistungen für Unternehmen zu gewerblichen Wirtschaft“, KOM(1998) 534 endg. vom 21. September 1998, untersucht worden.

³ KOM(2000) 567 endg. vom 20.09.2000 „Innovation in einer wissensbestimmten Wirtschaft“

Auswirkungen auf das Funktionieren des Marktes: Innovation führt zu höherem Dienstleistungsstandard und mehr maßgeschneiderten Dienstleistungen, weil die Informationstechnik bei der Erbringung und Nutzung von Dienstleistungen immer breitere Anwendung findet. Das Internet beispielsweise macht es dem Kunden sehr viel leichter, in einem größeren geographischen Gebiet das vorteilhafteste Angebot – online und offline – zu finden. Auch Dienstleistungen, die nur offline vor Ort erbracht werden können, werden vom Technologiewandel beeinflusst, ganz einfach, weil Informationen über ihren Preis, ihre Qualität und ihre Verfügbarkeit sehr viel schneller und weiter verbreitet werden als in der Vergangenheit. Das verstärkt den Wettbewerb und zwingt die Unternehmen, bessere und/oder besser auf den Bedarf abgestimmte Leistungen anzubieten. Es werden neue Dienstleistungen angeboten werden, auch solche, die auf einem begrenzten lokalen Markt, oder sogar auf einem nationalen Markt, unrentabel wären. Wenn Unternehmen jedoch nicht auf der Grundlage einer erhöhten Nachfrage auf einem räumlich größeren Markt innovieren oder innovieren können, wird diese positive Wechselwirkung von Qualität und Wettbewerb im Keim erstickt. Der Bürger erhält nicht die Leistungsqualität, die er verdient. Analog werden die potentiellen Vorteile eines Dienstleistungsbinnenmarktes zunichte gemacht, wenn Kunden auf Probleme bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen stoßen oder Bedenken haben hinsichtlich grenzüberschreitender Geschäfte.

Auswirkungen auf den globalen Wettbewerbsdruck: Die rasche Weiterentwicklung der Informationsgesellschaft vor allem in den Vereinigten Staaten hat neue Konkurrenz für die europäischen Unternehmen geschaffen. Diese konkurrierenden Unternehmen haben immer weniger Schwierigkeiten, auf die europäischen Märkte vorzudringen. Ein Viertel der Einnahmen, die mit den bedeutenderen US-Websites erzielt werden, stammen angeblich aus Verkäufen an Kunden in anderen Ländern (viele davon in Europa). Es muss daher verhindert werden, dass europäische Unternehmen, die im europäischen Binnenmarkt effizient operieren, gegenüber diesen neuen Wettbewerbern dauerhaft benachteiligt werden.

... und damit das Potenzial für eine Verbesserung der Lebensqualität der europäischen Bürger geschaffen.

Die Erleichterung des grenzübergreifenden Dienstleistungsverkehrs ist nicht nur ein wirtschaftliches Muss für die Union. Wachstum in diesem Bereich wird Bürger und Unternehmen in Europa in den Genuss größerer Wahlmöglichkeiten und eines besseren Angebotes hinsichtlich Preis, Auswahl und Qualität bringen. Wenn Schranken beseitigt, Anreize für wettbewerbsfähige Anbieter geschaffen und Bedenken der Verbraucher ausgeräumt werden, können wir zu einer neuen Dienstleistungsqualität gelangen. Das sollte Innovation und Leistung nachhaltig ankurbeln und damit die Rahmenbedingungen für den Wettbewerb dauerhaft verbessern. Eine Dienstleistungsstrategie ist so einer der Schlüssel zum Erfolg der EU-Wirtschaft in der Zukunft. Ein besserer Binnenmarkt für Dienstleistungen wird seinen Teil zur Überwindung der Schranken beitragen, die die europäischen Völker trennen, und dafür sorgen, dass alle Bürger an dem Besten, was die Union zu bieten hat, teilhaben können.

Die neue Dynamik benötigt jedoch einen funktionierenden Binnenmarkt für Dienstleistungen

Europäische Unternehmen und Verbraucher neigen dazu, sich zunächst auf dem nationalen Markt umzusehen und erst in zweiter Linie das Waren- oder Dienstleistungsangebot bzw. die Absatzmöglichkeiten jenseits der Grenzen ins Auge zu fassen. Das hat zwar teilweise kulturelle und sprachliche Ursachen, liegt aber auch in unterschiedlichen Strukturen und Sichtweisen in Recht und Verwaltung begründet.

Wenn es darum ging, bestimmte politische Ziele zu verwirklichen, hat man sich in Europa von jeher auf strategische Branchen konzentriert, die oft durch eine traditionell hohe Regelungsdichte gekennzeichnet waren (z. B. auf die Branchen Telekommunikation und Finanzdienstleistungen). Diese Politik hat sich bereits sehr positiv in einer größeren Auswahl für den Verbraucher, einem günstigeren Preis-Leistungs-Verhältnis und einer neuen Dynamik in den betreffenden Sektoren – einschließlich den Leistungen der Daseinsvorsorge, die Gegenstand einer kürzlich vorgelegten Mitteilung der Kommission⁴ waren – niedergeschlagen.

Geschäftsmodelle werden kaum exportiert: Erfolgreiche Unternehmen mit Konzepten, die den Kunden zufrieden stellen und sich durch hohe Produktivität auszeichnen, sollten in der Lage sein, ihr Konzept (oder Geschäftsmodell) unionsweit anzuwenden. Das können heutzutage nur wenige. Der Grund dafür liegt auf der Hand. Tabelle 1 zeigt die sechs Phasen dieses Prozesses sowie die Hindernisse auf, die in jeder dieser Phasen auftreten können.

Ist ein Unternehmen in einem Mitgliedstaat gegründet worden, muss es, um wettbewerbsfähig zu sein und seine eigenen Dienstleistungen unter möglichst guten Voraussetzungen erbringen zu können, Input in Form von Arbeit, Finanzdienstleistungen, Unternehmensdienstleistungen usw. nutzen und in der Lage sein, für seine eigenen Dienstleistungen zu werben, den Vertrieb zu organisieren, Preise dafür festzusetzen und sie zu verkaufen, und all das möglichst effizient. Ferner muss das Unternehmen Kundendienst-Leistungen wirksam einsetzen, um sich Folgeaufträge zu sichern, und seinen Markt näher erkunden, um seine Leistungen zu optimieren.

Tabelle 1: Hindernisse, die für einen Dienstleister relevant sein können

Phasen des Geschäftsprozesses:					
Phase 1	Phase 2	Phase 3	Phase 4	Phase 5	Phase 6
Gründung des Unternehmens	Einsatz von Input (Arbeit, Unternehmensdienstleistungen und Finanzierungsleistungen)	Werbetätigkeiten	Vertriebstätigkeiten	Verkaufstätigkeiten	Kundendienst
Vorschriften, die in den einzelnen Phasen relevant sein können:					
Genehmigungs- oder Planungs-vorschriften	Vorschriften über Beschäftigungsbedingungen oder den Zugang zum Kapitalmarkt	Vorschriften über Fernseh- oder sonstige Werbung	Vorschriften über den Straßengüterverkehr oder über Ladenöffnungszeiten	Vorschriften über Verkaufsperioden oder Preisbindungen	Vorschriften über Garantie und Rückgaberecht

Sämtlichen Dienstleistungsunternehmen in allen Wirtschaftsbranchen sind 6 Phasen des Geschäftsprozesses gemeinsam. In jeder Phase können verschiedene Hindernisse auftreten. Unterschiedliche Vorschriften führen dazu, dass der Binnenmarkt für Dienstleistungen über Gebühr stark fragmentiert ist und die Dienstleister auf ausländischen Märkten ungünstigere

⁴ KOM(2000) 580 endg. vom 20.09.2000 „Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa“

Wettbewerbsbedingungen vorfinden als in ihrem Heimatland. Der Dienstleister kann nicht mit ein und demselben Konzept in größerem Stil in der Union tätig sein und Kostenvorteile erzielen und weitergeben, sondern muss mit zwei (oder mehr) Systemen arbeiten. Die Kosten hierfür werden über höhere Preise auf die Kunden abgewälzt. Anstatt in den Genuss einer genau auf ihre Bedürfnisse zugeschnittenen, zielgerichteteren Leistung zu kommen werden ihnen Dienstleistungen von geringerer Qualität angeboten.

Beispiel: Beschränkungen, die es in einigen wenigen Mitgliedstaaten für bestimmte Werbeangebote, z. B. für Last-Minute-Sonderangebote oder Spezialarrangements für Geschäftsreisende, gibt, können einen Reiseveranstalter davon abhalten, sein Geschäftsmodell in andere Länder zu exportieren.

Durch die zunehmenden Verflechtungen innerhalb der Dienstleistungswirtschaft erhöht sich der Schaden noch um ein Vielfaches: Es ist praktisch bei allen Dienstleistungen davon auszugehen, dass für die Erbringung eine andere Dienstleistung als Input benötigt wird. Eine Schranke in einem einzigen Dienstleistungsbereich kann zur Folge haben, dass das gesamte Geschäftsmodell eines Dienstleisters auf den nationalen Markt ausgerichtet bleiben muss. Solche Schranken pflanzen sich von Dienstleistungsbereich zu Dienstleistungsbereich fort. Das wirkt sich nicht nur auf die unmittelbaren Nutzer der davon betroffenen Dienstleistung nachteilig aus, sondern auch auf sämtliche Nutzer anderer Dienstleistungen, die in dieses Dienstleistungsnetz eingesponnen sind.

Die Bedeutung des internationalen Dienstleistungshandels für die Gemeinschaft

Die europäische Dienstleistungswirtschaft ist vollständig in den Welthandel integriert und von ihm abhängig. Die Gemeinschaft ist der weltweit größte Dienstleistungsexporteur und der größte Dienstleistungsimporteur. Auf sie entfallen 26 % der Dienstleistungsausfuhren weltweit (ohne innergemeinschaftliche Ausfuhren), gegenüber 24 % für die Vereinigten Staaten und 6 % für Japan. Ein stärker integrierter Binnenmarkt für Dienstleistungen wird zu einer Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft und zum Ausbau ihrer Führungsrolle im Welthandel beitragen. Darüber hinaus ist die Gemeinschaft auch der weltgrößte Dienstleistungsimporteur und damit ein wichtiger Markt für andere Länder, die wettbewerbsfähige Dienstleistungen anbieten.

3. EINE STRATEGIE ZUR BESEITIGUNG DER SCHRANKEN

Die Möglichkeiten der neuen dienstleistungsbasierten Wirtschaft müssen voll genutzt werden. Der Binnenmarkt muss als natürlicher Inlandsmarkt für alle Dienstleister, insbesondere für mittelständische Unternehmen, und deren Kunden angesehen werden. Dem Trend, zuerst in nationalen Dimensionen zu denken und zu handeln und erst in zweiter Linie den Unionsmarkt insgesamt ins Auge zu fassen, muss entgegengewirkt werden. Diese Dienstleistungsstrategie versucht diesen Prozess einzuleiten, indem sie sich auf 5 Grundsätze stützt:

1) Sie soll umfassend sein: Die neue Strategie soll alle Dienstleistungsbranchen und deren Verflechtungen berücksichtigen. Wir müssen dafür sorgen, dass die Initiativen, die bereits für einzelne Branchen (z. B. Telekommunikation, Finanzdienstleistungen) auf den Weg gebracht worden sind, so schnell wie möglich abgeschlossen werden und dabei die Abstimmung zwischen diesen Maßnahmen und der Dienstleistungsstrategie insgesamt sicherstellen. Die Strategie sollte über die Behandlung spezifischer Probleme, die in einzelnen Dienstleistungsbranchen in bestimmten Phasen des Geschäftsprozesses auftreten,

hinausgehen. Unzusammenhängende Einzelaktionen werden uns nicht die dynamische Wirtschaft beschern, die wir benötigen.

2) Sie soll grenzüberschreitende Tätigkeiten so einfach machen wie Tätigkeiten innerhalb eines Mitgliedstaates: In einem echten Binnenmarkt, der sich auf die wirksame Anwendung der im Vertrag garantierten Grundfreiheiten und des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung stützt und in dem bestimmte Maßnahmen auf ihre Verhältnismäßigkeit überprüft werden, werden unnötige und häufig widersprüchliche Rechtsvorschriften, die den grenzüberschreitenden Geschäftsverkehr bremsen und Innovationen hemmen, Schicht für Schicht abgetragen. Dienstleistungen sollten über Grenzen hinweg unionsweit zur Verfügung stehen. Es sollte nicht erforderlich sein, sie an verschiedene rechtliche und verwaltungstechnische Erfordernisse anzupassen, weil diese von Land zu Land unnötig stark voneinander abweichen. Die Lieferung einer Dienstleistung von Amsterdam nach Athen sollte ebenso einfach sein wie von Amsterdam nach Rotterdam.

3) Sie soll sicherstellen, dass Unternehmen und Verbraucher von den neuen Möglichkeiten profitieren: Ein Binnenmarkt für Dienstleistungen darf kein theoretisches Gebilde bleiben, das der Verbraucher nicht nutzt. Wenn der neuen Realität Leben eingehaucht werden soll, müssen die Verbraucher die neuen Möglichkeiten des Binnenmarktes kennen und Vertrauen in den grenzübergreifenden Dienstleistungsverkehr haben. Hierfür muss ein hohes Gesundheits- und Verbraucherschutzniveaus im gesamten Binnenmarkt gewährleistet werden, und es müssen wirksame Systeme für Reklamationen und Streitbeilegung sowie effiziente Rechtsmittel und Rechtsdurchsetzungsmechanismen im grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr zur Verfügung stehen.

4) Sie soll mit dem Wandel Schritt halten: Die Dienstleistungswirtschaft erhält ständig neue Impulse und ist stetem Wandel unterworfen. Nationale Rechts- und Verwaltungsvorschriften werden kontinuierlich angepasst. Der Staat muss Gesetze und Vorschriften zwar stets an die Gegebenheiten anpassen, das darf aber nicht zum Aufbau neuer Binnenmarkt-Schranken führen. Die Dynamik der neuen Dienstleistungswirtschaft verbietet einen statischen Ansatz.

5) Sie soll mit Maßnahmen in anderen Politikfeldern im Einklang stehen: Maßnahmen in den Politikfeldern der Gemeinschaft müssen sich gegenseitig stützen. Die Dienstleistungsstrategie muss von einer konsequenten Anwendung der Wettbewerbspolitik der Gemeinschaft begleitet werden. Zusätzlich hat sich die Kommission bereits einer allgemeinen eingehenden Überprüfung der Vorschriften zur steuerlichen Behandlung aller Dienstleistungen verschrieben⁵. Andere EU-Maßnahmen (zum Beispiel die Umstrukturierung, Modernisierung und Harmonisierung der Zollverfahren und die Vorschläge für einen neuen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste) machen deutlich, dass die EU einen globalen Ansatz gewählt hat, der zur Schaffung einer Dienstleistungswirtschaft mit Weltniveau führen wird.

Es besteht eine klare Synergie zwischen der Gemeinschaftspolitik für den Dienstleistungsbinnenmarkt und der Außenhandelspolitik der Gemeinschaft. Die Kommission verfolgt weiterhin ihr übergeordnetes Ziel, nämlich die Eröffnung einer umfassenden Welthandelsrunde über Handelsliberalisierung, die Festlegung neuer Regeln, einen Entwicklungszeitplan und Fragen, die für die breitere Öffentlichkeit von Interesse sind. Die erwartete GATS 2000-Verhandlungsrunde sollte umfassend sein und in ein weitergehendes

⁵ KOM(2000) 348 endg. vom 07.06.2000 „Strategie zur Verbesserung der Funktionsweise des MwSt.-Systems im Binnenmarkt“

und umfassenderes Paket verbesserter Zusagen aller WTO-Mitglieder hinsichtlich der Gewährung von Marktzugang und Inländerbehandlung münden. Wir sollten darauf zielen, die GATS-Disziplinen zu stärken, so dass für einen transparenten und kalkulierbaren Rechtsrahmen gesorgt ist.

4. UMSETZUNG DER STRATEGIE

Diese Mitteilung umfasst eine zweistufige Strategie.

Stufe 1 – Maßnahmen für 2001

Erstens: Innerhalb der nächsten 12 Monate wird die Kommission ein erstes Initiativpaket aus legislativen und nicht-legislativen Maßnahmen für bestimmte Problembereiche auf den Weg bringen. Es umfasst Initiativen in den Bereichen kommerzielle Kommunikation (insbesondere Werbemaßnahmen), reglementierte Berufe, Finanzdienstleistungen und elektronischer Geschäftsverkehr.

Zweitens: Die Kommission wird die geltenden Richtlinien überprüfen, die mit dem freien Dienstleistungsverkehr im Zusammenhang stehen.

Drittens: Eine Reihe von flankierenden nichtlegislativen Maßnahmen wird auf den Weg gebracht werden. Diese werden darauf abzielen, die statistischen Informationen über Dienstleistungen zu verbessern, die IKT-Kompetenz in der Dienstleistungsindustrie zu steigern und die Innovationsfähigkeit von Unternehmen zu erhöhen, die Dienstleistungen für andere Unternehmen erbringen.

Viertens: Der Rat und das Parlament werden aufgefordert, einer Reihe von wichtigen Binnenmarkt-Initiativen zuzustimmen, die für den Dienstleistungsbereich relevant sind. Dazu gehören die Richtlinie über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen, das Telekommunikations-Paket⁶, die beiden Vergaberichtlinien, die Richtlinie über Postdienste, die Richtlinie zum Urheberrecht in der Informationsgesellschaft, die legislativen Folgemaßnahmen zur Rechnungslegungsstrategie der EU, die Richtlinie über Übernahmeangebote und die Richtlinie zur mehrwertsteuerlichen Behandlung elektronisch erbrachter Dienstleistungen.

Angesichts der komplexen Verknüpfungen, die zwischen verschiedenen Wirtschaftszweigen bestehen, werden diese vier gezielten Maßnahmen nicht ausreichen, um einen echten Binnenmarkt für Dienstleistungen zu schaffen. Die Kommission muss – im Hinblick auf eine Umsetzung 2002 – den Weg für einen bereichsübergreifenden Ansatz für den freien Dienstleistungsverkehr ebnen. Zum ersten Mal seit 1962⁷ wird die Kommission eine umfassende und systematische Analyse der fortbestehenden Beschränkungen im freien

⁶ Dieses Paket enthält Vorschläge für Richtlinien über: einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, KOM(2000) 393; den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten, KOM (2000) 392; den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung, KOM(2000) 384; die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation, KOM (2000) 385; die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste, KOM(2000) 386. Ferner umfasst es einen Vorschlag für eine Entscheidung über einen Rechtsrahmen für die Frequenzpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, KOM(2000) 407.

⁷ Allgemeines Programm zur Aufhebung der Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs, Amtsblatt Nr. 2 vom 15. Januar 1962.

Dienstleistungsverkehr und ihrer Auswirkungen auf die anderen Wirtschaftszweige durchführen.

Dies wird im Wege einer umfassenden Untersuchung der Vorschriften und Praktiken erfolgen, die in den sechs Phasen des Geschäftsprozesses eine Rolle spielen. Im Rahmen dieser Untersuchung wird auch geprüft, wie eine unterschiedliche Rechtslage und Verwaltungspraxis die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen beschränken und den Export erfolgreicher Geschäftsmodelle in der Union hemmen. Die Untersuchung wird auf dem 6-phasigen Geschäftsprozess basieren, der oben dargelegt wurde (siehe auch Tabelle 2). Die Ergebnisse dieser umfassenden Erhebung (die durch weitere Studien ergänzt wird), werden dem Parlament und dem Rat Anfang 2002 im Rahmen eines Berichts vorgelegt. Die Kommission wird dann in der Lage sein, Schlüsselbereiche zu identifizieren, in denen die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens erforderlich sein könnte oder bestehende Mechanismen zu verbessern sind, die Unternehmen und Einzelpersonen helfen, größtmöglichen Nutzen aus dem Binnenmarkt zu ziehen (wie der internetbasierte „Dialog mit Bürgern und Unternehmen“⁸).

⁸ Der Dialog mit Unternehmen ist ein von der Kommission verwaltetes internetbasiertes System, das es Unternehmen, die grenzüberschreitend tätig sein wollen, ermöglicht, sich über verschiedenste Aspekte des Binnenmarkts zu informieren (Vergabewesen, Suche nach Geschäftspartnern, Einreichen eines Angebots für öffentliche Aufträge,...) und Feedback über die Art der Probleme, auf die sie stoßen, zu geben.

Tabelle 2: Analyse der einzelnen Phasen

Phase 1	Phase 2	Phase 3	Phase 4	Phase 5	Phase 6
Gründung des Dienstleistungsunternehmens	Einsatz von Input	Werbung für die Dienstleistungen	Vertrieb	Verkauf	Kundendienst
Beispiele: Unterschiede hinsichtlich Praxis und Erfordernissen der Unternehmensgründung, Genehmigungen für die Erbringung von Dienstleistungen in den einzelnen Ländern, Anforderungen für reale Verkaufsstellen von Dienstleistern, Anforderungen an die berufliche Qualifikation.					

Phase 1	Phase 2	Phase 3	Phase 4	Phase 5	Phase 6
Gründung des Dienstleistungsunternehmens	Einsatz von Input	Werbung für die Dienstleistungen	Vertrieb	Verkauf	Kundendienst
Beispiele: Unterschiede hinsichtlich Praxis und Erfordernissen bei der Einstellung von Personal, grenzüberschreitenden Informationen über das Arbeitskräfteangebot, Inanspruchnahme von Finanzdienstleistungen durch Unternehmen, Bereitstellung von Finanzierungsmitteln; Zugang zu Unternehmens- bzw. Fachdienstleistungen; grenzüberschreitendem Erwerb von Dienstleistungen durch Behörden.					

Phase 1	Phase 2	Phase 3	Phase 4	Phase 5	Phase 6
Gründung des Dienstleistungsunternehmens	Einsatz von Input	Werbung für die Dienstleistungen	Vertrieb	Verkauf	Kundendienst
Beispiele: Unterschiede hinsichtlich der Möglichkeiten der Unternehmen, Dienstleistungen zur Bekanntmachung ihrer Produkte zu nutzen (kommerzielle Kommunikation – Werbung, Verkaufsförderung, PR, Sponsoring) und Unterschiede hinsichtlich der Bereitstellung unabhängiger vergleichender Informationen über Waren und Dienstleistungen und der Offenlegungsvorschriften.					

Phase 1	Phase 2	Phase 3	Phase 4	Phase 5	Phase 6
Gründung des Dienstleistungsunternehmens	Einsatz von Input	Werbung für die Dienstleistungen	Vertrieb	Verkauf	Kundendienst

Beispiele: Unterschiede hinsichtlich Logistik, Lagerhaltung, Rahmenbedingungen für den Einzelhandel, Postdiensten, Hauszustellung; Aufbau von und Zugang zu Infrastrukturen, die die Inanspruchnahme von Dienstleistungen ermöglichen. Hindernisse die aus mangelndem Vertrauen in Liefersysteme erwachsen.

Phase 1	Phase 2	Phase 3	Phase 4	Phase 5	Phase 6
Gründung des Dienstleistungsunternehmens	Einsatz von Input	Werbung für die Dienstleistungen	Vertrieb	Verkauf	Kundendienst

Beispiele: Unterschiede hinsichtlich Praxis und Anforderungen der nationalen Preisgestaltungssysteme, indirekten Steuern, Zahlungssystemen, Vertrags- und Abrechnungssystemen. Gesundheits- und Sicherheitsbelange.

Phase 1	Phase 2	Phase 3	Phase 4	Phase 5	Phase 6
Gründung des Dienstleistungsunternehmens	Einsatz von Input	Werbung für die Dienstleistungen	Vertrieb	Verkauf	Kundendienst

Beispiele: Unterschiede hinsichtlich In-House-Kundendienst und Handhabung von Reklamationen, außergerichtlichen Streitbeilegungsmechanismen außerhalb des Unternehmens und grenzüberschreitenden Rechtsbehelfen. Haftungsfragen. Vollstreckung durch staatliche Stellen.

Stufe 2 – Maßnahmen für 2002

2001 ist das Jahr der Maßnahmen und der Analyse. 2002 folgt ein weiteres Initiativpaket auf der Grundlage dieser Analyse. Diese Initiativen erfolgen in dreierlei Form: Maßnahmen gegen Schranken, die durch die unmittelbare Anwendung der Grundsätze des EG-Vertrags beseitigt werden können, Maßnahmen nichtlegislativer Art und Harmonisierungsmaßnahmen.

(i) Schranken, die durch die unmittelbare Anwendung der Grundsätze des EG-Vertrags beseitigt werden können: Wo dies möglich ist, sollen die Grundsätze der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs unmittelbar angewendet werden, um Schranken zu beseitigen. Die Kommission wird die Ziele des Allgemeininteresses, die mit nationalen Maßnahmen erreicht werden sollen, sorgfältig prüfen und auf der Grundlage der Rechtsprechung des Gerichtshofes eine strenge Prüfung der Verhältnismäßigkeit durchführen. Solche Hemmnisse umfassen alle Maßnahmen, die sich als rechtlich oder faktisch diskriminierend darstellen, die nicht durch Ziele des Allgemeininteresses gerechtfertigt oder die unverhältnismäßig sind. Wurde noch kein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, wird der betreffende Mitgliedstaat aufgefordert, die Schranken innerhalb eines strengen Zeitplans zu beseitigen.

Beispiele für potentielle Schranken: Erfordernis, dass Wirtschaftsteilnehmer, die in einem Mitgliedstaat niedergelassen sind, in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sein müssen, um dort Dienstleistungen erbringen zu können; Vorschriften, die dazu führen, dass Anbieter grenzüberschreitender Dienstleistungen Erfordernisse, die sie bereits in ihrem Herkunftsstaat erfüllt haben, noch einmal erfüllen müssen; Vorschriften, die verhindern, dass alle Mitarbeiter eines Unternehmens grenzüberschreitend Dienste erbringen; ungünstigere steuerliche Behandlung von Dienstleistungsempfängern, wenn der Leistungserbringer in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen ist.

(ii) Mechanismen zur Beseitigung von Schranken nichtregulatorischer Art: Nichtregulatorische Schranken können in der Praxis das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts wesentlich behindern. Wenn möglich sollte man ihnen mit Mechanismen nichtlegislativer Art begegnen. Die Kommission kann, wenn dies zweckmäßig ist, nichtlegislative Maßnahmen vorschlagen. Sie kann die Betroffenen auch auffordern, diese Mechanismen weiterzuentwickeln.

Beispiele: geringe Kenntnis der Möglichkeiten, die der Binnenmarkt Dienstleistern bietet; mangelndes Vertrauen der Verbraucher in grenzüberschreitende Dienstleistungen oder ungeeignete Strukturen für den Streitfall, insbesondere für die außergerichtliche Streitbeilegung; Mangel an Information über die Nachfrage nach grenzüberschreitenden Dienstleistungen.

(iii) Gezielte Harmonisierung zur Beseitigung verbleibender Schranken: Um die letzten verbleibenden Schranken zu beseitigen, ist eine Harmonisierung notwendig. Diese muss in Abstimmung mit den anderen Gemeinschaftspolitiken erfolgen und ein hohes Schutzniveau für Ziele von allgemeinem Interesse sicherstellen. Sind die ermittelten Schranken bereichsübergreifender Natur (d. h. betreffen sie mehrere Sektoren oder haben sie indirekte Folgen für die Erbringung anderer Dienstleistungen), so sind ein bereichsübergreifendes Rechtsinstrument und spezifische Harmonisierungsmaßnahmen erforderlich.

Schlussfolgerung

Der vorgeschlagene 2-Stufen-Ansatz wird in Anhang 1 genauer dargelegt. Die Kommission ersucht das Parlament und den Rat, diese 2-stufige Strategie zu billigen. Sie begrüßt ferner Stellungnahmen der Betroffenen. Diese können bis 1. Juni 2001 gesendet werden an:

**GD Binnenmarkt
Europäische Kommission
Rue de la Loi 200
1049 Brüssel**

E-Mail: markt-services@cec.eu.int

Anhang: Der 2-Stufen-Ansatz

2001

Die Kommission ersucht den Rat und das Parlament nachdrücklich, sich 2001 rasch über die wichtigen Legislativvorschläge zu einigen, die für die Dienstleistungswirtschaft im Binnenmarkt von Bedeutung sind:

- Vorschlag für eine Richtlinie über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Lieferaufträge, Dienstleistungsaufträge und Bauaufträge (KOM/2000/0275 endg.)
- Vorschlag für eine Richtlinie über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen an Verbraucher und zur Änderung der Richtlinien 97/7/EG und 98/27/EG (KOM/99/0385 endg.)
- Mit dem Ziel, bis Ende 2001 einen voll integrierten und liberalisierten Telekommunikationsmarkt zu schaffen, sämtliche Vorschläge im Rahmen der Überprüfung des Regelungsrahmens für Telekommunikation, die die Kommission 1999 durchgeführt hat
- Vorschlag für eine Richtlinie zur weiteren Liberalisierung des Marktes für Postdienste in der Gemeinschaft (KOM/2000/0319 endg.)
- Vorschlag für eine Richtlinie zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft (SEK/2000/1734 endg.)
- Legislatives Follow-up der Mitteilung der Kommission zur Rechnungslegungsstrategie der EU (KOM/2000/359 endg.)
- Vorschlag für eine Richtlinie über Übernahmeangebote (KOM/97/0565 endg.)
- Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG bezüglich der mehrwertsteuerlichen Behandlung bestimmter elektronisch erbrachter Dienstleistungen

Die Kommission wird zudem folgende Aktionen einleiten:

Aktion 1 Neue Initiativen zur Beseitigung von Schranken im Binnenmarkt und zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Dienstleistungsmärkte, insbesondere in den Bereichen:

- Kommerzielle Kommunikation (Werbeaktionen),
- Reglementierte Berufe (Anerkennung von Befähigungsnachweisen),
- Finanzdienstleistungen und elektronischer Geschäftsverkehr,
- Nachahmungen und Piraterie

Aktion 2 Vorlage eines Berichts über die Überprüfung einzelner Richtlinien, um deren Beitrag zum besseren Funktionieren des Binnenmarkts für Dienstleistungen zu steigern, insbesondere

- Richtlinie 98/48/EG über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften
- Richtlinie 98/84/EG über den rechtlichen Schutz von zugangskontrollierten Diensten und von Zugangskontrolldiensten
- Richtlinie 93/83/EWG zur Koordinierung bestimmter urheber- und leistungsschutzrechtlicher Vorschriften betreffend Satellitenrundfunk und Kabelweiterverbreitung
- Richtlinie 96/9/EG über den rechtlichen Schutz von Datenbanken

Aktion 3 Flankierende Maßnahmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Dienstleistungsindustrie:

- Verbesserung der statistischen Daten der Gemeinschaft über den Dienstleistungssektor durch eine beschleunigte Umsetzung der statistikrelevanten Rechtsvorschriften und – falls erforderlich – durch ergänzende Erhebungen;
- Benchmarking-Projekt zur Entwicklung einer zuverlässigen Methodik für die Bereitstellung von Indikatoren über immaterielle Vermögenswerte von Dienstleistungsunternehmen und ihre Verbuchung;
- Analyse der Möglichkeiten für eine gezielte Ausrichtung der IKT-Schulung auf den spezifischen Bedarf von Dienstleistungsunternehmen;

- Konzentration auf die Verbesserung des Innovationsprozesses im Sechsten FuE-Rahmenprogramm.

Aktion 4 Systematische Erhebung über Schranken für den Dienstleistungsverkehr im Binnenmarkt, um Problembereiche zu ermitteln – die Ergebnisse dieser Erhebung werden

- analysiert, um Schlüsselbereiche zu identifizieren, in denen Vertragsverletzungsverfahren zu beschleunigen sind,
- genutzt, um die Internet-Site „Dialog mit Bürgern und Unternehmen“ weiter zu verbessern,
- einem Forum hochrangiger Experten aus den Mitgliedstaaten und den Betroffenen vorgelegt, um die festgestellten Probleme zu erörtern und – wenn möglich – zu lösen,
- in einem Bericht an den Rat und das Europäische Parlament über das Funktionieren des Binnenmarkts für Dienstleistungen zusammengefasst; dieser Bericht soll als Grundlage für die Maßnahmen 2002 dienen.

2002

Auf der Grundlage der 2001 durchzuführenden Analyse, deren Zweck es ist, Schranken für den freien Dienstleistungsverkehr festzustellen, werden folgende Maßnahmen getroffen:

Aktion 1 Erstellung einer Liste der Hindernisse, die durch eine Anwendung der Grundsätze des EG-Vertrags beseitigt werden können

Die Kommission wird eine umfassende systematische Liste aller Schranken erstellen, die noch nicht Gegenstand eines Vertragsverletzungsverfahrens sind und die durch eine unmittelbare Anwendung des EG-Vertrags beseitigt werden könnten. Diese Liste wird den Mitgliedstaaten zugleich mit der Aufforderung vorgelegt, diese Schranken binnen kurzer Frist zu beseitigen. Vertragsverletzungsverfahren, die bereits 2001 oder früher eröffnet wurden, werden fortgeführt.

Aktion 2 Paket nichtlegislativer Maßnahmen

Gegen Schranken nichtlegislativer Art, die durch den Einsatz alternativer nichtlegislativer Instrumente beseitigt werden können, wird die Kommission gezielte Maßnahmen (u. a. gemeinschaftliche Verhaltenskodizes, alternative Streitbeilegungsmechanismen und Aktionen zur Verbesserung des Informationsflusses) treffen.

Aktion 3 Harmonisierungsmaßnahmen

Gegen bereichsübergreifende Schranken wird ein Instrument vorgeschlagen, das folgende Elemente beinhaltet:

- gezielte Harmonisierung von Anforderungen, die mehrere Sektoren betreffen oder Auswirkungen auf andere Sektoren haben, auf Grundlage eines hohen Schutzniveaus für im Allgemeininteresse stehende Ziele
- Mechanismus, der sicherstellt, dass der Binnenmarkt von allen europäischen Dienstleistungsanbietern als Inlandsmarkt genutzt werden kann, insbesondere durch wirkungsvolle Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung
- Verfahren, die der Markt- und Rechtsentwicklung Rechnung tragen, um eine erneute Fragmentierung des Binnenmarktes zu verhindern und rechtzeitig die Notwendigkeit neuer gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften zu erkennen

Können rechtliche Schranken durch ein solches bereichsübergreifendes Instrument nicht beseitigt werden, so werden **zusätzliche Harmonisierungsmaßnahmen** ergriffen. Nach den bisherigen Erfahrungen dürften sich solche Harmonisierungsmaßnahmen für Bereiche eignen, in denen Gesundheits- und Verbraucherschutz eine wichtige Rolle spielen.

FINANZBOGEN

1. BEZEICHNUNG DER MAßNAHME

Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Eine Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor.

2. HAUSHALTSLINIE(N)

B5-3001 – Umsetzung und Entwicklung des Binnenmarkts

B5-3002 – Funktionsweise und Entwicklung des Binnenmarktes

3. RECHTSGRUNDLAGE

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat - Eine Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor (Artikel 47, 49, 55, 95 und 157 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft).

4. BESCHREIBUNG DER MAßNAHME

4.1 Allgemeines Ziel der Maßnahme

Dienstleistungen werden mehr und mehr zum Motor der Europäischen Wirtschaft. Aus diesem Grund hat der Europäische Rat auf seiner Tagung in Lissabon die Kommission aufgefordert, eine neue Binnenmarktstrategie zur Beseitigung von Schranken für den Dienstleistungsverkehr vorzulegen als Kernelement einer Politik, die die Union zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ macht, einen Wirtschaftsraum, „der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einen größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“.

Der technologische Wandel macht die Beseitigung aller ungerechtfertigten Schranken für den freien Dienstleistungsverkehr zu einem Muss. Die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen hängt zunehmend von erfolgreichem Dienstleistungsdesign und -management ab sowie von der Integration von Dienstleistungen in betriebliche Abläufe und Vertrieb. Viele Unternehmen des produzierenden Gewerbes bieten inzwischen neben Waren auch Dienstleistungen an, um Mehrwert zu schaffen und sich von der Konkurrenz abzuheben. Die effiziente Erbringung von Dienstleistungen ist damit zu einer der Haupttriebkkräfte des Wettbewerbs geworden. Der Zugang zu effizienten Qualitätsdienstleistungen hat unbestreitbar Auswirkungen auf die Lebensqualität der europäischen Bürger. Es geht daher alle an, wenn ungerechtfertigte und vermeidbare Schranken Dienstleister zwingen, sich auf den nationalen Markt zu beschränken, anstatt auf den Binnenmarkt tätig zu werden.

Mit dieser Mitteilung kommt die Kommission dem Auftrag des Europäischen Rates von Lissabon nach, der Kommission und Mitgliedstaaten aufgefordert hatte, eine globale Binnenmarktstrategie zur Beseitigung der Schranken im Dienstleistungsverkehr auf den Weg zu bringen. Die vorliegende Mitteilung soll der Ausgangspunkt eines Prozesses sein, mit dem der Binnenmarkt dem tiefgreifenden Wandel angepasst wird, der sich bei der Art und Weise, in der Dienstleistungen angeboten und erbracht werden, vollzogen hat.

Das Konzept zur Beseitigung von Schranken im Dienstleistungsverkehr stützt sich auf die Leistungen der Binnenmarktpolitik in jüngster Zeit; dabei kommen Verfahren zum Einsatz, die durch die Umsetzung des Aktionsplans für den Binnenmarkt aus dem Jahr 1997 und die Binnenmarktstrategie verfeinert worden sind. Diese Erfahrungen haben bestätigt, dass ein Gleichgewicht gesucht werden muss zwischen legislativen und nichtlegislativen Maßnahmen sowie zwischen Harmonisierung und gegenseitiger Anerkennung und dass alle Betroffenen bereits in einer frühen Phase eingebunden werden müssen.

Die Kommission wird prüfen, ob der Rechtsrahmen für die Dienstleistungswirtschaft inzwischen aufgrund von technologischem Wandel und Veränderungen des Marktes veraltet ist und ob es andere Hindernisse gibt, die dazu führen, dass Unternehmen und Einzelpersonen die grenzüberschreitenden Dienstleistungen nicht in Anspruch nehmen, die ihnen zur Verfügung stehen. Diese Untersuchung wird anhand externer Daten (Erhebung und Folgestudie), unter Einbeziehung einer Expertengruppe aus Vertretern der Mitgliedstaaten sowie durch Inhouse-Analyse erfolgen.

Die Untersuchung der Kommission wird sich auf sechs Hauptgebiete beziehen:

1. Schranken im Bereich der Unternehmensgründung
2. Schranken bei der Nutzung von Dienstleistung durch Unternehmen und Privatpersonen
3. Schranken für die Werbung von Unternehmen
4. Schranken im Vertrieb (einschließlich Einzelhandel)
5. Schranken im Stadium des Verkaufs/Vertragsabschlusses
6. Schranken aufgrund von mangelhaften Rahmenbedingungen für den Kundendienst

Nach sorgfältiger Prüfung dieser Schranken wird die Kommission eine Reihe legislativer und nichtlegislativer Maßnahmen vorschlagen.

4.2 Dauer der Maßnahme und Bestimmungen über eventuelle Verlängerungen

2001-2002

5. EINSTUFUNG DER AUSGABEN/EINNAHMEN

6. ART DER AUSGABEN/EINNAHMEN

Die Maßnahme wird in erster Linie Personal erfordern. Ferner werden quantitative und qualitative Daten benötigt, um die Schranken für Dienstleistungsanbieter und Dienstleistungsnutzer und ihre Auswirkungen auf andere Wirtschaftsbereiche genau zu ermitteln. Die insgesamt für operative Studien und Erhebungen benötigten Mittel werden auf +/- 0,85 Millionen Euro geschätzt.

7. FINANZIELLE BELASTUNG

GD MARKT

(in 1000 €)

B5-3001	2001	2002	Insgesamt
Eine Studie zur allgemeinen Beurteilung von Schranken für Dienstleistungsanbieter und -nutzer	300	-	300
Insgesamt	300	-	300

GD ENTR

B5-3002B	2001	2002	Insgesamt
Eine Studie betr. statistische Daten über Dienstleistungen	100	-	100
Eine Studie über die Messung immaterieller Vermögenswerte	250	-	250
Eine Studie über Rechnungslegungsstandards	100	-	100
Eine Studie über IKT-Schulung	100	-	100
Insgesamt	550	-	550

Finanzielle Belastung insgesamt

B5-3001 + B5-3002B	2001	2002	Insgesamt
Insgesamt	850	-	850

8. BETRUGSBEKÄMPFUNGSVORKEHRUNGEN

Bei der Überprüfung der Ausgaben wird unter anderem vor der Zahlung nachgeprüft, ob die Leistungen unter Berücksichtigung der vertraglichen Verpflichtungen und der Grundsätze der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung korrekt ausgeführt wurden. Bestimmungen über die Betrugsbekämpfung (Kontrolle, Übermittlung von Berichten usw.) werden in alle Verträge zwischen der Kommission und den Auftragnehmern aufgenommen.

9. KOSTENWIRKSAMKEITSANALYSE

Da die Dienstleistungen den Löwenanteil der EU-Wirtschaft ausmachen, ist davon auszugehen, dass jegliche bereichsübergreifende Initiative der Kommission zur Beseitigung

von Schranken mit einem nicht unerheblichen Personalaufwand verbunden sein wird. Angesichts des Umfangs der in der Mitteilung aufgezeigten Arbeiten, der Neuartigkeit des Konzepts sowie des engen Zeitrahmens dürfte der Erfolg am ehesten sichergestellt sein, wenn sich eine Anzahl erfahrener Mitarbeiter (siehe Ziff. 10) über einen verhältnismäßig kurzen Zeitraum (2 Jahre) intensiv mit der Aufgabe befasst.

Die Planstellenzuweisung sollte für folgende Aufgaben erfolgen:

4 Planstellen - rechtliche Bewertung von Schranken

2 Planstellen - wirtschaftliche Analyse der Auswirkungen von Schranken und ihrer Folgen für die EU-Wirtschaft insgesamt

4 Planstellen - Vorbereitung von Harmonisierungsmaßnahmen und anderen Vorschlägen zur Beseitigung vom Schranken

Unterstützung 2 C-Planstellen

Koordinierung 0,5 A-Planstellen

Da sowohl die Einschätzung vorhandener Schranken als auch die Ausarbeitung von Vorschlägen zu ihrem Abbau äußerst heikel ist und zudem eine enge Zusammenarbeit mit anderen Kommissionsdienststellen, anderen Europäischen Institutionen und den Mitgliedstaaten erfordert, ist es am sinnvollsten, das Outsourcing auf die unter Ziff. 7 aufgeführten Studien zu begrenzen.

9.1 Quantifizierbare Einzelziele; Zielgruppe

Die Anpassung des Rechtsrahmens an den veränderten Markt, insbesondere an die Veränderungen durch den technologischen Wandel, auf der Grundlage der in der Mitteilung vorgeschlagenen Strategie wird Dienstleistungsnutzern und Dienstleistungsanbietern ein wirksames Operieren im Binnenmarkt ermöglichen. Quantitative Messungen erfolgen mit den Standardinstrumenten zur Beurteilung der Binnenmarktpolitik, d. h. mit Hilfe des zweimal jährlich erscheinenden Binnenmarktanzeigers, der jährlichen Unternehmensbefragung im Binnenmarkt, des jährlichen Wettbewerbsberichts der Kommission und ihres Jahresberichts über die Funktionsweise der Güter- und Kapitalmärkte („Cardiff-Bericht“).

9.2 Begründung der Maßnahme

Die Mitteilung geht auf einen Auftrag des Europäischen Rates von Lissabon zurück, der eine globale Binnenmarktstrategie zur Beseitigung von Hindernissen im Dienstleistungsverkehr gefordert hatte. In der Mitteilung wird berücksichtigt, dass die Informationsgesellschaft weitreichende Auswirkungen auf die Form der Dienstleistungserbringung haben wird, und zwar nicht nur im Online-Bereich, sondern auch in der Offline-Umgebung. Eine raschere Innovationsdiffusion wird sich auf alle Aspekte der Dienstleistungserbringung auswirken, denn sie wird den Wettbewerb verstärken und einen engeren zeitlichen Rahmen für den Return on Investment setzen. Der Zugang zu räumlich größeren Märkten ist dringlicher denn je, damit diese Entwicklung ausgeglichen werden kann.

9.3 Follow-up und Bewertung der Maßnahme

Die Kommission plant, ihre vorläufigen Schlussfolgerungen hinsichtlich der erforderlichen Maßnahmen bis Ende 2001 und alle etwaigen Vorschläge für Rechtsakte und die endgültige Bewertung bis Ende 2002 dem Europäischen Parlament und dem Rat vorzulegen.

10. VERWALTUNGS-AUSGABEN (TEIL A DES EINZELPLANS III DES GESAMTHAUSHALTSPLANS)

Der Bedarf an Human- und Verwaltungsressourcen muss im Rahmen der Zuteilung bestritten werden, die die bewirtschaftende GD erhält.

10.1 Auswirkungen auf den Personalbestand

Auswirkungen insgesamt

Art der Stellen		Für die Durchführung der Maßnahme erforderliches Personal		Davon		Dauer
		Dauerplanstellen	Planstellen auf Zeit	Personal der GD bzw. des Dienstes	Zusätzliches Personal	
Beamte oder Bedienstete auf Zeit	A	5,5		2,5	3	2 Jahre
	B	0		0	0	
	C	2		1	1	
Sonstige Humanressourcen (abgeordnete nationale Sachverständige und Hilfskräfte)		5		1	4	2 Jahre
Insgesamt		12,5		4,5	8	

Der Großteil des Personals wird Mitte 2001 benötigt.

10.2 Gesamtkosten für zusätzliches Personal

(in €)

Art der Stellen		Für die Durchführung der Maßnahme erforderliches Personal		Betrag
		Dauerplanstellen	Planstellen auf Zeit	
Beamte oder Bedienstete auf Zeit	A	5,5 * 108 000 * 2 Jahre		1 188 000
	B			
	C	2 * 108 000 * 2 Jahre		432 000
Sonstige (abgeordnete nationale Sachverständige) Sonstige(Hilfskräfte)			4 * 40,704 * 2 Jahre	499 580
			1 * 86, 974*2 Jahre	

Insgesamt	1 620 000	499 580	2 119 580
-----------	-----------	---------	-----------

10.3 Sonstige Mehrausgaben für Verwaltung und Dienstbetrieb

(in 1 000 €)

Haushaltslinie (mit Bezeichnung)	Betrag		Berechnung
	2001	2002	
A – 7010 Dienstreisekosten	19,5	19,5	2 * € 9 750 Jahr Eintägiger Besuch aller EU-Hauptstädte = € 650 * 15 Hauptstädte = € 9 750 pro Jahr.
A – 7030, Sitzungen (begleitende Expertengruppe)	35,4	35,4	(Maximal) <u>Vier</u> Sitzungen pro Jahr. 15 Mitgliedstaaten * € 590 * 4 = € 35 400
Total	54,9	54,9	

Die Mittel werden aus der vorhandenen Mittelausstattung der GD MARKT aufgebracht.

30.03.01

Beschluss

des Bundesrates

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat und das Europäische Parlament:

"Eine Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor"

KOM(2000) 888 endg.; Ratsdok. 5224/01

Der Bundesrat hat in seiner 761. Sitzung am 30. März 2001 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat nimmt die Mitteilung der Kommission mit der von ihr vorgeschlagenen Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor zur Kenntnis.
2. Der Bundesrat betont die Notwendigkeit, dass sich die vorgeschlagene Dienstleistungsstrategie in die Strategie der Kommission für den europäischen Binnenmarkt als Gesamtkonzept bei der Erreichung der strategischen und operationellen Ziele einfügt.
3. Der Bundesrat unterstützt grundsätzlich das Ziel und die Strategie, den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr in einem zweistufigen Ansatz grundlegend zu vereinfachen und noch bestehende Schranken im Europäischen Binnenmarkt für Dienstleistungen zu beseitigen. Insbesondere begrüßt der Bundesrat die Zielsetzung, die internationale Wettbewerbsfähigkeit europäischer Dienstleistungsunternehmen zu stärken. Damit werden auch die Marktchancen deutscher Dienstleister erhöht, ihre bislang eher unbefriedigende Marktpräsenz in Europa zu stärken, denn Dienstleistungen werden zunehmend zum Schlüssel für Innovation, Wachstum und Beschäftigung. Inzwischen sind z. B. im Dienstleistungssektor der Bundesrepublik Deutschland zwei Drittel der Erwerbstätigen beschäftigt. Sie trugen 1999 mit 68,5 % zur gesamt-

...

wirtschaftlichen Bruttowertschöpfung bei.

4. Der Bundesrat stimmt der ersten Stufe der Strategie zu, eine Analyse der Rahmenbedingungen für Dienstleistungen zu erstellen und noch bestehende Barrieren für den freien Dienstleistungsverkehr zu identifizieren. Der Bundesrat geht bei seiner Zustimmung allerdings davon aus, dass in dieser ersten Stufe noch keine Umsetzung von Maßnahmevorschlägen enthalten ist.

In diesem Zusammenhang weist der Bundesrat darauf hin, dass eine Ausrichtung der Analyse allein auf den Dienstleistungssektor und folglich die strenge Unterteilung in Dienstleistungssektor und Produzierenden Sektor der heutigen Wirtschaftsstruktur nicht mehr gerecht wird. Viele Wirtschaftszweige des Dienstleistungssektors sind inzwischen eng mit den Wirtschaftszweigen des Produzierenden Gewerbes, insbesondere der Industrie, verflochten. Industrie und Dienstleistungen wachsen immer mehr zusammen, so dass von produktionsorientierten und unternehmensnahen Dienstleistungen in allen Wirtschaftsbereichen zunehmend innovative Impulse für die Wettbewerbsfähigkeit und die Produktivität der Unternehmen ausgehen. Eine umfassende und erfolgversprechende Binnenmarktstrategie zur besseren Nutzung der Innovations-, Wachstums- und Beschäftigungspotenziale der Dienstleistungen darf deshalb nicht nur sektoral ausgerichtet sein, sondern muss die Dynamik aller Dienstleistungen einbeziehen, gleichgültig, ob diese im Dienstleistungssektor oder in anderen Wirtschaftsbereichen bereitgestellt werden.

5. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung dafür Sorge zu tragen, dass erst nach Vorliegen dieses Analyseberichtes über die festgestellten Schranken für einen freien Dienstleistungsverkehr und der daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen über die weiteren Schritte beraten und die notwendigen Beschlüsse gefasst werden. Hierzu erwartet der Bundesrat wesentliche Erkenntnisse aus den Ergebnissen einer von der Kommission gerade erst begonnenen umfangreichen Unternehmensbefragung von Dienstleistungsunternehmen in den Mitgliedstaaten zu bestehenden Hemmnissen im Europäischen Binnenmarkt.
6. Der Bundesrat sieht deshalb in den im Anhang der Mitteilung für 2001 aufgeführten Legislativvorschlägen lediglich eine deklaratorische Aussage. Vorsorglich bittet der Bundesrat die Bundesregierung jedoch schon jetzt, bei der Erarbeitung von Schlussfolgerungen für eine "EU-Dienstleistungsstrategie" auf

Folgendes zu achten:

- Die Umsetzung des Vorschlages für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG bezüglich der mehrwertsteuerlichen Behandlung bestimmter elektronisch erbrachter Dienstleistungen ist solange auszusetzen, bis international eine praktikierbare und wettbewerbsneutrale Lösung gefunden wird.
- Eine Harmonisierung auf dem kleinsten gemeinsamen EU-Nenner bzw. auf niedrigem Niveau kann nicht Ziel von Initiativen zur Beseitigung von Schranken im Binnenmarkt und zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Dienstleistungsmärkte sein. In diesem Rahmen müssen die Besonderheiten der reglementierten Berufe (Freien Berufe) angemessen berücksichtigt werden. Andererseits erwartet der Bundesrat, dass die Freien Berufe die Chancen des Europäischen Binnenmarktes nutzen.
- Hinsichtlich der in Aussicht gestellten legislativen und nicht-legislativen Maßnahmen im Bereich der reglementierten Berufe sieht der Bundesrat eher Defizite in der Anwendung bereits bestehender Richtlinien als in der Schaffung neuer Rahmenvorschriften.
- Vor der weiteren Umsetzung der vorgesehenen statistikrelevanten Rechtsvorschriften sind die ersten Erfahrungen mit dem neuen Dienstleistungstatistikgesetz, das zu Beginn dieses Jahres in Kraft getreten ist, abzuwarten. Für ergänzende statistische Erhebungen ist im Hinblick auf die notwendige Begrenzung der Belastung der überwiegend kleinen und mittleren Dienstleistungsunternehmen durch Berichtspflichten ein strenger Maßstab anzulegen.
- Die zu den beiden Richtlinienvorschlägen über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträge sowie zur Koordinierung der Auftragsvergabe durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung vom Bundesrat bereits in den Stellungnahmen vom 20.10.2000, BR-Drucksache 488/00 (Beschluss) und 489/00 (Beschluss) verlangten Änderungen sind umzusetzen. Der Bundesrat bekräftigt ausdrücklich seine bisherige Haltung zu den beiden Richtlinienvorschlägen.