

# EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004



2009

---

*Plenarsitzungsdokument*

ENDGÜLTIG  
**A6-0294/2007**

23.7.2007

## **BERICHT**

über die Verpflichtungen von grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringern  
(2006/2049(INI))

Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz

Berichterstatter: Lasse Lehtinen

**INHALT**

	<b>Seite</b>
ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS .....	3
BEGRÜNDUNG.....	10
STELLUNGNAHME DES RECHTSAUSSCHUSSES.....	14
VERFAHREN.....	17

## ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

### zu den Verpflichtungen von grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringern (2006/2049(INI))

*Das Europäische Parlament,*

- gestützt auf die Artikel 95 und 153 des EG-Vertrags,
  - unter Hinweis auf den Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates über die Haftung von Dienstleistungserbringern (KOM(1990)0482),
  - unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission über neue Leitlinien für die Haftung von Dienstleistungserbringern (KOM(1994)0260),
  - unter Hinweis auf die Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt<sup>1</sup> (Dienstleistungsrichtlinie),
  - unter Hinweis auf das Grünbuch der Kommission über die Überprüfung des gemeinschaftlichen Besitzstands im Verbraucherschutz (KOM(2006)0744),
  - unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über die verbraucherpolitische Strategie der EU (2007-2013) (KOM(2007)0099),
  - unter Hinweis auf den Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Sicherheit von Dienstleistungen für Verbraucher (KOM(2003)0313),
  - unter Hinweis auf die vom Ausschuss des Europäischen Parlaments für Binnenmarkt und Verbraucherschutz beantragte und im März 2007 vorgelegte Studie zu Verpflichtungen von grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringern,
  - unter Hinweis auf die Antwort der Kommission vom 12. Januar 2006 auf die schriftliche Anfrage von Diana Wallis, MdEP,<sup>2</sup>
  - gestützt auf Artikel 45 seiner Geschäftsordnung,
  - in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für Binnenmarkt und Verbraucherschutz und der Stellungnahme des Rechtsausschusses (A6-0294/2007),
  - unter Hinweis auf die Empfehlungen im Bericht des Untersuchungsausschusses zur Krise der „Equitable Life Assurance Society“,
- A. unter Hinweis darauf, dass die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der EU in hohem Maße vom Sektor der Dienstleistungen abhängt, der in ständigem Wachstum begriffen ist

---

<sup>1</sup> ABl. L 376 vom 27.12.2006, S. 36.

<sup>2</sup> P-4797/05.

und einen Anteil von fast 70 % am BIP der EU hat,

- B. unter Hinweis darauf, dass das Vertrauen der europäischen Verbraucher in einen grenzüberschreitenden Konsum gering ist, was durch die Tatsache belegt wird, dass im Jahre 2006 lediglich 6 % der Verbraucher online einen grenzüberschreitenden Kauf getätigt haben,
- C. unter Hinweis darauf, dass die Zahlen für den grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen im Vergleich zum Warenhandel extrem niedrig sind,
- D. in der Erwägung, dass im Jahre 1985 eine Richtlinie über die Haftung für fehlerhafte Produkte<sup>1</sup> angenommen wurde und im Jahre 2001 eine Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit<sup>2</sup>,
- E. in der Erwägung, dass der Status der Verbrauchersicherheit und das Niveau des Verbraucherschutzes bei der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen von einem Mitgliedstaat zum anderen Unterschiede aufweisen, während der Verbraucherschutz im Bereich des Warenhandels durch das internationale und das Gemeinschaftsrecht hinreichend gewährleistet ist,
- F. in der Erwägung, dass einer jüngsten Eurobarometer-Umfrage zufolge 33 % der Verbraucher aussagen, dass Unternehmen den Verkauf oder die Erbringung von Dienstleistungen verweigert haben mit der Begründung, der Verbraucher sei nicht in ihrem Land wohnhaft,
- G. in der Erwägung, dass die Verbraucherpolitik ebenso wichtig ist wie die Wettbewerbspolitik, da gut informierte Verbraucher Wettbewerbsdruck auf den Märkten schaffen,
- H. in der Erwägung, dass der derzeitige Besitzstand der EU auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes fragmentiert ist, da die EU aufgrund der in den Verträgen vorgenommenen Zuweisung von Zuständigkeiten nur in bestimmten Sektoren bzw. für bestimmte Dienstleistungen klare Vorschriften festgelegt hat, z. B. für Fernverträge, unlautere Geschäftspraktiken, Verbraucherkredite, Pauschalreisen und Timeshare-Geschäfte,
- I. in der Erwägung, dass Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die derzeitige Fragmentierung des legislativen Rahmens die Verbraucher von grenzüberschreitenden Geschäften abhalten kann und grenzüberschreitendem Betrug und Betrügern auf unwillkommene Weise Tür und Tor öffnen könnte,
- J. in der Erwägung, dass im Grünbuch über die Überprüfung des gemeinschaftlichen Besitzstands im Verbraucherschutz die Verpflichtungen von Dienstleistungserbringern nicht angesprochen werden,

---

<sup>1</sup> Richtlinie 85/374/EWG des Rates vom 25. Juli 1985 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Haftung für fehlerhafte Produkte (ABl. L 210 vom 7.8.1985, S. 29).

<sup>2</sup> Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Dezember 2001 über die allgemeine Produktsicherheit (ABl. L 11 vom 15.1.2002, S. 4).

- K. in der Erwägung, dass weder der Verbraucher noch der Dienstleistungserbringer immer in der Lage sind, eindeutig zu bestimmen, welche rechtliche Regelung auf jeden einzelnen Aspekt ihrer Tätigkeiten anwendbar ist, d.h. ob das Zivilrecht des Gast- oder des Heimatlandes Anwendung findet oder ob der Regelungsrahmen des Gast- oder des Heimatlandes gilt,
- L. in der Erwägung, dass in einigen Mitgliedstaaten Kunden von Dienstleistungen, die von privaten Einrichtungen erbracht werden, oftmals besser geschützt werden als diejenigen, die von öffentlichen Einrichtungen erbrachte Dienstleistungen in Anspruch nehmen,
- M. in der Erwägung, dass in den bestehenden Rechtsvorschriften in der Regel weder die materiell-rechtlichen Verpflichtungen des Dienstleistungserbringers behandelt noch darin dem Verbraucher spezifische Rechtsbehelfe an die Hand gegeben werden, was im Gegensatz zu den Maßnahmen steht, die im Bereich des freien Warenverkehrs angenommen worden sind,
- N. in der Erwägung, dass das Fehlen einer Rechtsstruktur auf der Ebene der Gemeinschaft, die es den Verbrauchern gestatten würde, auf grenzüberschreitender Grundlage Sammelklagen gegen Betrüger und Erbringer von mangelhaften Dienstleistungen zu erheben, sowohl eine Lücke im Regelungsrahmen als auch – was noch wichtiger ist – eine Schranke für die Verbraucher darstellt, auf grenzüberschreitender Ebene kostenwirksam Rechtsmittel einzulegen und Schadenersatz zu erhalten,
- O. in der Erwägung, dass es in einigen Mitgliedstaaten keine fachkundige Stelle gibt, die Hilfestellung bei der außergerichtlichen Streitbeilegung leisten kann, und dass die bestehenden Strukturen auf Gemeinschaftsebene – ECC-Net (Netzwerk der Europäischen Verbraucherzentren) und FIN-NET (grenzübergreifendes Netz für außergerichtliche Beschwerden im Finanzdienstleistungssektor im Europäischen Wirtschaftsraum) – nicht hinlänglich bekannt und auch nicht mit genügend Ressourcen ausgestattet sind,

### ***Binnenmarkt für Dienstleistungen***

1. befürwortet die Entwicklung von Maßnahmen zur Vollendung des Binnenmarkts für Dienstleistungen;
2. ist davon überzeugt, dass ein einheitlicheres System von Verpflichtungen für Dienstleistungserbringer erforderlich ist, da der Dienstleistungsmarkt zunehmend grenzüberschreitenden Charakter annimmt, damit die Entwicklung eines nahtlosen Binnenmarktes für Dienstleistungen weiter erleichtert wird;
3. ist sich des Umstands bewusst, dass die Dienstleistungsrichtlinie<sup>1</sup>, die bis zum 28. Dezember 2009 in sämtlichen Mitgliedstaaten in innerstaatliches Recht umgesetzt werden muss, beträchtliche Auswirkungen auf die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen haben dürfte; stellt jedoch fest, dass die materiell-rechtlichen Verpflichtungen von Dienstleistungserbringern in der Richtlinie nicht angegangen werden;

---

<sup>1</sup> Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. L ...).

4. ist davon überzeugt, dass die Klärung des rechtlichen Systems von Verpflichtungen der Dienstleistungserbringer in der EU für die Verbraucher mehr Wettbewerb und mehr Auswahlmöglichkeiten herbeiführen wird und gleichzeitig keine ungerechtfertigten Hindernisse für den freien Dienstleistungsverkehr im Binnenmarkt schaffen sollte;
5. glaubt, dass die unterschiedlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in den Mitgliedstaaten Unsicherheit und fehlende Transparenz für Dienstleistungserbringer wie für Verbraucher zur Folge haben und die Verwendung der gemeinsamen Ressourcen der EU erschweren, aber auch eine Gelegenheit für Wettbewerb im Verbraucherschutz bieten;
6. bedauert, dass die derzeitige Mischung von Rechtsinstrumenten – einerseits Kollisionsnormen und andererseits Binnenmarktinstrumente – und das Versäumnis, eindeutig ihre gegenseitige Interaktion zu bestimmen, bedeutet, dass weder der Verbraucher noch der Dienstleistungserbringer jederzeit in der Lage ist, mit Klarheit zu wissen, welche rechtliche Regelung auf die einzelnen Aspekte ihrer Tätigkeiten Anwendung findet, d. h. ob das Zivilrecht des Gastlandes oder des Heimatlandes oder aber der Regelungsrahmen des Gastlandes oder des Heimatlandes Anwendung findet;
7. ist davon überzeugt, dass die Verbraucher – bei Ungewissheit über die Sicherheit und Qualität einer Dienstleistung – dazu neigen, mentale Schranken gegen ausländische Lieferanten zu errichten, und sie so davor zurückschrecken, grenzüberschreitende Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen, und dass bei einer negativen Erfahrung eines Verbrauchers häufig alle ausländischen Dienstleistungserbringer zu Unrecht in ein schlechtes Licht gerückt werden;
8. weist darauf hin, dass die Verbraucher im Hinblick auf die Erbringung einer Dienstleistung im Rahmen des gemeinschaftlichen Besitzstandes nicht so gut geschützt werden wie Verbraucher, die Waren erwerben;
9. bekundet dennoch seine Vorbehalte in Bezug auf weit reichende, neue horizontale Instrumente zur Vollendung des Binnenmarktes für Dienstleistungen, solange die Dienstleistungsrichtlinie nicht uneingeschränkt umgesetzt worden ist;
10. ist sich des Umstands bewusst, dass es sich bei Dienstleistungen oftmals um komplexe Strukturen handelt, bei denen die menschliche Interaktion und die Diskretion eine Rolle spielen;
11. ist davon überzeugt, dass nicht nur Verbraucher, sondern auch und insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sowohl als Käufer wie auch als Verkäufer von grenzüberschreitenden Dienstleistungen Nutzen aus einer zusätzlichen Rechtssicherheit, Einfachheit und Kostensenkung ziehen könnten;
12. verweist darauf, dass grenzüberschreitende Dienstleistungen, wie dies im Allgemeinen Dienstleistungsabkommen festgelegt ist, auf sehr unterschiedliche Weise erbracht werden (beispielsweise Online-Verkauf, Reise in ein anderes Land zur Entgegennahme der Dienstleistung oder Reise des Dienstleistungserbringers in das Heimatland des Kunden), was berücksichtigt werden sollte;

13. weist darauf hin, dass es mehrere anhängige legislative Initiativen gibt, die darauf abzielen, Rechtssicherheit in Bezug auf die Rechte und insbesondere die Pflichten von grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringern zu gewährleisten, nämlich den Vorschlag für eine Verordnung über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (Rom I) (KOM(2005)0650), den Vorschlag für eine Verordnung über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (Rom II) (KOM(2003)0427) und das Grünbuch über die Überprüfung des gemeinschaftlichen Besitzstands im Verbraucherschutz;
14. weist darauf hin, dass Artikel 5 des Vorschlags Rom I von wesentlicher Bedeutung ist, um festzustellen, ob die Verbraucherschutzbestimmungen des Ursprungslands (des Dienstleistungserbringers) oder des Kunden (Empfänger der Dienstleistung) Anwendung finden; betont, dass die Ergebnisse des Legislativverfahrens unbedingt abgewartet werden müssen;
15. bekundet seine Überzeugung, dass die Schaffung eines Dienstleistungsbinnenmarktes, dessen Rechtsrahmen auf dem Ursprungslandprinzip beruht, davon abhängt, dass die einschlägigen Maßnahmen sowohl in rechtlicher als auch in praktischer Hinsicht eindeutig sind;

### ***Öffentliche und private Dienstleistungserbringer***

16. fordert die Kommission auf, sich im Zusammenhang mit den Verpflichtungen von Dienstleistungserbringern vor Auge zu führen, dass nicht zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungserbringern, die gleichermaßen in den Anwendungsbereich der Verbraucherschutzrichtlinien fallen sollten, unterschieden werden sollte;
17. erkennt an, dass die bestehenden Rechtsvorschriften in der EU wie die Dienstleistungsrichtlinie und die Richtlinie über unlautere Handelspraktiken<sup>1</sup> zwar keinerlei spezifische Vorschriften enthalten, die auf die Regulierung der grenzüberschreitenden Haftung von Dienstleistungserbringern abzielen, aber dennoch eine indirekte Wirkung auf die einschlägigen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten haben können;
18. fordert die Kommission auf, die Umsetzung und Durchführung der bestehenden und noch ausstehenden horizontalen und sektoralen Rechtsvorschriften über die Haftung von grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringern aufmerksam zu überwachen;
19. fordert die Kommission auf, Maßnahmen wie die Einführung von Normen auf EU-Ebene zu prüfen mit dem Ziel, die Sicherheit von Dienstleistungen zu fördern und die Rechte der Verbraucher im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Dienstleistungen, die von Mitgliedstaaten erbracht werden, zu gewährleisten;
20. fordert die Kommission auf, einen freiwilligen Verhaltenskodex – an dem Dienstleistungserbringer mitwirken könnten, um ein größeres Vertrauen der Verbraucher

---

<sup>1</sup> Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern (Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken) (ABl. L 149 vom 11.6.2005, S. 22).

zu gewinnen – mit einem Mechanismus zur Qualitätssicherung und einem eingebauten Streitschlichtungssystem auszuarbeiten, wobei gleichzeitig geeignete Gremien zu schaffen sind, die Hilfestellung bei einer vereinfachten Streitbeilegung leisten;

21. erkennt an, dass Regelungen für die Haftung von Dienstleistungserbringern – wenn auch in unterschiedlichem Umfang – in sämtlichen Mitgliedstaaten bestehen; glaubt jedoch, dass es im Interesse der Klarheit und zur Schaffung von Verbrauchervertrauen eine gewisse Konvergenz insbesondere in grenzüberschreitenden Schlüsselbereichen geben muss; glaubt ebenfalls, dass eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den nationalen Regulierungsbehörden und berufsständischen Organisationen dort notwendig ist, wo eine solche Zusammenarbeit zweckmäßig erscheint;

***Forderung nach einem Vorschlag für ein horizontales Instrument zu den Verpflichtungen von Dienstleistungserbringern***

22. fordert die Kommission auf, ihre Arbeit auf sektoraler Grundlage in Schlüsselbereichen fortzusetzen und innerhalb von 12 Monaten ein Arbeitsprogramm für eine angemessene Bewertung der Auswirkungen bestehender und künftiger Rechtsvorschriften im Binnenmarkt auf die Verpflichtungen von grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringern und der Notwendigkeit eines breiten horizontalen Instruments zur Anpassung der Vorschriften über die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen zwecks Schaffung eines hohen Verbraucherschutzniveaus vorzulegen;
23. ist der Auffassung, dass im Zuge einer solchen Bewertung ein möglichst breites Instrument geprüft werden sollte, das zumindest allgemeine Grundregeln enthalten sollte, mit denen eine angemessene Information über die Preisgestaltung, die Vertragsbedingungen und die Rechtsmittel im Falle von fehlerhaften oder verspäteten Dienstleistungen zur Auflage gemacht werden;
24. fordert die Kommission auf, eindeutig das Zusammenwirken von Vorschriften des internationalen Privatrechts und Binnenmarktinstrumenten zu bestimmen, um keinen Zweifel daran zu lassen, wann die Rechtsvorschriften oder Regelungen des Heimat- oder des Gastlandes Anwendung finden, und – soweit dies möglich ist – keine Lücken in der für Dienstleistungserbringer geltenden Haftungsregelung zu lassen;
25. vertritt die Auffassung, dass die Kommission den Auswirkungen jedweder Initiative auf KMU Rechnung tragen sollte;
26. fordert alle an der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften für den Sektor Dienstleistungen beteiligten Generaldirektionen der Kommission auf, sich an der laufenden Arbeit zu einem gemeinsamen Bezugsrahmen zu beteiligen, um Abschnitte über Dienstleistungsverträge vor allem in den Bereichen einzubeziehen, wo es bereits eine grenzüberschreitende Tätigkeit gibt oder aller Wahrscheinlichkeit nach geben wird, wobei – nur als Beispiel – die Finanzdienstleistungen und das Gesundheitswesen zu nennen sind;
27. fordert die Kommission auf, die Arbeit von ECC-NET und FIN-NET weiterzuentwickeln, mit Ressourcen auszustatten und zu fördern und für den Fall, dass weiterhin keine Systeme der alternativen Streitbeilegung in wichtigen

Dienstleistungsbranchen in den Mitgliedstaaten verfügbar sind, zumindest eine Empfehlung zum Thema in Erwägung zu ziehen;

o  
o o

28. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat und der Kommission zu übermitteln.

## **BEGRÜNDUNG**

In der vom Ausschuss des Europäischen Parlaments für Binnenmarkt und Verbraucherschutz in Auftrag gegebenen und im März 2007 veröffentlichten Studie über die Verpflichtungen von grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringern wird die wichtige Frage des Verbrauchervertrauens unter den EU-Bürgern – wie nachstehend zusammengefasst – behandelt.

### ***Freier Dienstleistungsverkehr und Binnenmarkt***

Der freie Dienstleistungsverkehr ist eine der vier im EG-Vertrag (Artikel 49 EG) verankerten Grundfreiheiten des Binnenmarktes. Heute wird er in Anbetracht der großen wirtschaftlichen und sozialen Bedeutung des Dienstleistungssektors im Binnenmarkt als eigenständige Grundfreiheit anerkannt. Seine wesentliche Funktion besteht darin, die Erbringung bzw. Inanspruchnahme von Dienstleistungen über die Grenzen hinweg zu ermöglichen, ohne dass der Erbringer oder der Nutzer den Standort wechseln müssen.

Der Dienstleistungssektor, dessen Beitrag zum europäischen BIP fast 70 % ausmacht, ist von großer Bedeutung für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der EU. Um das Potenzial des Binnenmarktes für diesen Sektor besser auszuschöpfen, haben sowohl die EU als auch die Kommission in den letzten Jahren eine Reihe von Maßnahmen in bestimmten Bereichen ergriffen und mit der neuen Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt (2006/123/EG) einen neuen überspannenden Rahmen geschaffen.

### ***Verbrauchervertrauen***

Im Vergleich zu den Maßnahmen zur Förderung des Binnenmarktes und des Verbraucherschutzes bei grenzüberschreitenden Warenlieferungen besteht weiterhin ein erheblicher Nachholbedarf im Bereich der Dienstleistungen, insbesondere was gemeinsame Standards für die Verpflichtungen des Dienstleistungserbringers und die Rechtsbehelfe für den Kunden betrifft. Dies betrifft die Fälle, in denen der Dienstleistungserbringer eine Dienstleistung nicht oder schlecht erbringt, sowie die zusätzlichen Fälle, bei denen die Sicherheit des Kunden in Verbindung mit der Dienstleistung beeinträchtigt ist. Im Gegensatz zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über Warenlieferungen (u. a. mithilfe der Richtlinie über Verbraucherverkäufe und der Richtlinie über die Produkthaftung) besteht für Dienstleistungen ein Mangel an Instrumenten mit vergleichbaren Zielvorgaben und einer vergleichbaren Anwendungsbreite.

Die vielfältige Natur der Strukturen und individuellen Vorschriften in den gesetzlichen Bestimmungen der Mitgliedstaaten bewirkt deshalb gegenwärtig einen großen Mangel an Transparenz und sehr viel Unsicherheit für grenzüberschreitende Dienstleistungen für den Kunden wie für den Erbringer. In der im März 2007 für den Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz durchgeführten Studie werden fünf Bereiche von besonderer Bedeutung für den Binnenmarkt genannt (Unterhaltung, Telekommunikation, Eisenbahnverkehr, Rechtsberatung und Gesundheit). Es bestehen erhebliche Unterschiede bei den Verpflichtungen der Dienstleistungserbringer, insbesondere was die folgenden Punkte betrifft:

- die Frage, unter welchen Bedingungen überhaupt Verpflichtungen bestehen,
- dem Verbraucher im Falle eines Verstoßes gegen diese Verpflichtungen verfügbare Rechtsmittel,
- bisweilen Probleme im Hinblick auf die Zulässigkeit und die Grenzen von Haftungsausschlüssen bei individuellen Regelungen oder Standardbedingungen; Probleme in Bezug auf mögliche Obergrenzen für Schadenersatz; Fragen im Zusammenhang mit der Beweislast für das Bestehen einer Verpflichtung des Dienstleistungserbringers, für den Verstoß gegen eine Verpflichtung und für den Schadenersatz und
- Fragen in Bezug auf die Rechtsterminologie und die systematische Struktur der Vorschriften über die Verpflichtungen von Dienstleistungserbringern.

Maßnahmen zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Verpflichtungen von Dienstleistungserbringern könnten kleine und mittlere Unternehmen besser befähigen, ihre Verpflichtungen und die damit zusammenhängenden Risiken und Chancen bei grenzüberschreitenden Geschäften zu bewerten. Gleichzeitig würde das Vertrauen des Verbrauchers gestärkt, grenzüberschreitende Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen und damit zunehmend den Binnenmarkt zu nutzen (entsprechend den gestiegenen technologischen Möglichkeiten, vor allem aufgrund des Internets). Um in dieser Hinsicht uneingeschränkt effizient zu sein, sollten diese Maßnahmen die bereits bestehende Tendenz verstärken, dass die Vorschriften über die Verpflichtungen von Dienstleistungserbringern gleichermaßen für den privaten und den öffentlichen Sektor gelten.

### ***Verpflichtungen von Dienstleistungserbringern gegenüber den Kunden***

Im Gemeinschaftsrecht wird die Dienstleistungsfreiheit mit Hilfe der vorstehend genannten Bestimmung des EG-Vertrags gewährleistet, ohne dass damit eine weitere allgemeine Regelung des Rechtsverhältnisses zwischen Dienstleistungserbringern und Kunden mit Hilfe von sekundärrechtlichen Vorschriften vorgenommen wird.

Die meisten Vorschriften, die für das Verhältnis zwischen Dienstleistungserbringer und Kunden relevant sind, finden sich in den gesetzlichen Bestimmungen der Mitgliedstaaten und weisen erhebliche Unterschiede auf. Im Jahre 1990 legte die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie vor, mit der ein Satz von Regeln für die Regulierung eines wichtigen Kapitels der Verpflichtungen des Dienstleistungserbringers aufgestellt werden sollte (KOM(1990)0482endg.). Die geplanten Vorschriften betrafen die Haftung für Schäden, die durch schuldhaftes Verhalten des Dienstleistungserbringers der Gesundheit und körperlichen Unversehrtheit sowie beweglichem und unbeweglichem Vermögen zugefügt werden, einschließlich derjenigen, die Gegenstand der Dienstleistung waren.

Die Kommission hat jedoch diesen Vorschlag 1994 zurückgezogen, und somit gibt es im Gemeinschaftsrecht keine horizontale Regelung für den Bereich. Außerdem sind die meisten Vorschriften, die für das Verhältnis zwischen Dienstleistungserbringern und Kunden relevant sind, generell Bestandteil der gesetzlichen Bestimmungen der Mitgliedstaaten und weisen von einem Mitgliedstaat zum anderen große Unterschiede auf. Will ein Dienstleistungserbringer unter Inanspruchnahme der Dienstleistungsfreiheit Dienstleistungen über die Gemeinschaft hinweg erbringen, muss er die für seine Geschäfte in jedem Mitgliedstaat anwendbaren

unterschiedlichen Rechtsvorschriften einhalten. Das Gleiche gilt entsprechend dann, wenn ein Kunde Dienstleistungen aus einem anderen Mitgliedstaat in Anspruch nimmt oder Angebote von Dienstleistungserbringern in mehreren Mitgliedstaaten vergleichen will.

In all diesen Fällen legt die Inanspruchnahme der (rechtlich unbegrenzten) Dienstleistungsfreiheit dem Erbringer und dem Kunden in der Praxis insofern eine zusätzliche Belastung auf, als er sich über die unterschiedlichen rechtlichen Auflagen in anderen Mitgliedstaaten (und die damit zusammenhängenden Kosten) informieren oder aber ein unkalkulierbares Risiko im Hinblick auf den für das einschlägige Geschäft geltenden Rechtsrahmen eingehen muss.

Dies ist besonders belastend nicht nur für die Verbraucher, sondern auch für kleine und mittlere Unternehmen, wenn sie Dienstleistungsempfänger sind, da sie sich im Vergleich zum Dienstleistungserbringer häufig in einer wirtschaftlich schwächeren Position befinden und weniger erfahren sind. Sie werden zumeist nicht in der Lage sein, auf der Grundlage der bestehenden Vorschriften des internationalen Privatrechts die Anwendung der nationalen gesetzlichen Bestimmungen des Mitgliedstaates zu verhindern, in dem der Dienstleistungserbringer niedergelassen ist.

Obwohl diese Umstände allein auf eine besondere Notwendigkeit von Rechtsinstrumenten verweisen, um grenzüberschreitende Geschäfte zu erleichtern, sind bis jetzt – weder innerhalb noch außerhalb des Gemeinschaftsrechts – keinerlei Ansatzpunkte für die Erleichterung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen, die mit denen für grenzüberschreitende Warenlieferungen vergleichbar wären, entwickelt worden.

### ***Verbraucherschutz***

Ein systematischer Missbrauch der Rechtsvorschriften der EU über den Verbraucherschutz fügt alljährlich Millionen von Verbrauchern Schaden zu. Betrüger machen sich die unterschiedlichen Rechtssysteme innerhalb der EU zu nutze und suchen sich als Opfer für ihre Schwindelgeschäfte – z.B. Gewinnspiele oder Ferienclubs – verwundbare Bevölkerungsgruppen in der gesamten EU aus.

Eine 2005 vom Europäischen Verbrauchernetzwerk (Verbraucherberatungsstellen der EU) über grenzüberschreitende Beschwerden durchgeführte Studie hat Folgendes ergeben:

- Die meisten Beschwerden (46 %) bezogen sich auf Probleme mit der Lieferung – ausbleibende Lieferung, teilweise Lieferung, verspätete Lieferung.
- Der zweitgrößte Bereich (25 %) betraf Mängel bei den Waren bzw. den Umstand, dass sie nicht den ursprünglich bestellten Waren entsprachen.
- 8 % der Nachfragen bezogen sich auf Probleme bei Preis und Zahlung, wobei der Internethändler in den meisten Fällen einen höheren als den vereinbarten Betrag einzog oder zusätzliche Gebühren hinzufügte.
- Die Vertragsbedingungen waren ebenfalls ein Problem; 9 % der Nachfragen bezogen sich darauf, dass eine Bestellung nicht rückgängig gemacht werden konnte bzw. die Rücktrittsfristen nicht eingehalten wurden.
- 5 % der Nachfragen kamen von Kunden, die keinen Schadenersatz geltend machen konnten; die Anfragen bezogen sich zumeist auf Internethändler, die

- ihren Garantieverpflichtungen nicht nachkamen.
- Die Gesamtzahl der bei den ECCs, die im Bericht für das Jahr 2004 aufgeführt wurden, eingegangenen Beschwerden nahm um 74 % zu (was auch auf die Zunahme von Online-Geschäften generell zurückzuführen ist).

Unter dem Blickwinkel des Verbraucherschutzes werden Defizite in besonders starkem Maße beim gegenwärtigen Stand der Rechtsvorschriften über grenzüberschreitende Dienstleistungen offenkundig. Eine Stärkung des Vertrauens der Verbraucher, sich an grenzüberschreitenden Geschäften zu beteiligen, dient sowohl der Weiterentwicklung des Binnenmarktes als wichtigstem Ziel der Europäischen Gemeinschaft als auch der Gewährleistung eines hohen Niveaus des Verbraucherschutzes und der Förderung des Rechts der Verbraucher auf Information, Bildung und Zusammenschluss zur Wahrung ihrer Rechte.

Wie die Vorschriften über die Verwirklichung des Binnenmarktes beziehen sich auch die grundlegenden Bestimmungen des EG-Vertrags über den Verbraucherschutz grundsätzlich auf sämtliche wirtschaftlichen Tätigkeiten und Aktivitäten von Verbrauchern. Sie gelten auf die gleiche Weise für den Schutz von Verbrauchern im Kontext von Warenlieferungen wie im Zusammenhang mit der Erbringung von Dienstleistungen.

Im Hinblick auf Warenlieferungen wird der Verbraucher sowohl vor Nichtlieferung und mangelnder Produktsicherheit in einem großen Umfang und auf einem relativ hohen Niveau mit Hilfe von sekundärrechtlichen Bestimmungen geschützt. Das Niveau des Schutzes kann in einigen Mitgliedstaaten natürlich höher sein als dieser Standard; der Verbraucher kann nichtsdestoweniger die Gewissheit haben, dass der in den einschlägigen Richtlinien sowohl für Geschäfte innerhalb seines eigenen Landes als auch für grenzüberschreitende Geschäfte vorgeschriebene Standard gewährleistet wird. Dieser weit reichende Schutz als Grundlage für Vertrauen in grenzüberschreitende Verbrauchergeschäfte im Binnenmarkt wird nichtsdestoweniger mit Hilfe von Richtlinien gewährleistet, die sich auf Warenlieferungen und die Produktsicherheit (d.h. im Wesentlichen von beweglichen Gütern) beziehen.

Dieser Schutz besteht bisher nicht – nicht einmal annähernd – in gleichem Umfang für Dienstleistungen, selbst wenn Dienstleistungen eine ähnlich große Bedeutung für den Binnenmarkt haben wie der Warenverkehr.

### ***Öffentliche Einrichtungen als Dienstleistungserbringer***

In einer Reihe von Mitgliedstaaten kommt öffentlichen Einrichtungen eine besondere Rolle bei der Erbringung von Dienstleistungen in einer Reihe von wichtigen Wirtschaftszweigen zu. Dies kann die Dienstleistungsfreiheit im Binnenmarkt sowie das Niveau des Verbraucherschutzes beeinflussen. Beispielsweise werden öffentliche Einrichtungen, die öffentliche Dienste erbringen, nicht unbedingt den Vorschriften beispielsweise über unlautere Vertragsbedingungen unterliegen bzw. werden Schutz vor Wettbewerb genießen.

27.6.2007

## **STELLUNGNAHME DES RECHTSAUSSCHUSSES**

für den Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz

über die Verpflichtungen grenzüberschreitender Dienstleistungserbringer  
(2006/2049 (INI))

Verfasserin der Stellungnahme: Piia-Noora Kauppi

### **VORSCHLÄGE**

Der Rechtsausschuss ersucht den federführenden Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz, folgende Vorschläge in seinen Entschließungsantrag zu übernehmen:

1. befürwortet die Entwicklung von Maßnahmen zur Ergänzung des Dienstleistungsbinnenmarkts;
2. bekundet jedoch in Anbetracht der noch ausstehenden Umsetzung der Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt seine Vorbehalte in Bezug auf weit reichende horizontale Instrumente in diesem Bereich;
3. weist darauf hin, dass es mehrere anhängige Gesetzesinitiativen gibt, die darauf ausgerichtet sind, die Rechtssicherheit in Bezug auf die Rechte und insbesondere die Pflichten von grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringern zu gewährleisten, nämlich der Vorschlag für eine Verordnung über das auf vertragliche Verpflichtungen anzuwendende Recht (Rom I), der Vorschlag für eine Verordnung über das auf nicht vertragliche Verpflichtungen anzuwendende Recht (Rom II) und das Grünbuch der Kommission über die Überprüfung des gemeinschaftlichen Besitzstands im Verbraucherschutz;
4. weist darauf hin, dass Artikel 5 der vorgeschlagenen Verordnung über das auf vertragliche Verpflichtungen anzuwendende Recht von wesentlicher Bedeutung ist, um festzustellen, ob die Verbraucherschutzbestimmungen des Ursprungslands (des Dienstleistungserbringers) oder des Kunden (Empfänger der Dienstleistung) Anwendung finden; betont, dass die Ergebnisse dieses Legislativverfahrens unbedingt abgewartet werden müssen;
5. bedauert, dass die derzeitige Mischung von Rechtsinstrumenten zwischen Bestimmungen im Sinne eines Gesetzeskonflikts und Binnenmarktinstrumenten in Verbindung mit der

Tatsache, dass darauf verzichtet wird, eindeutig ihre gegenseitige Interaktion zu bestimmen, bedeutet, dass weder der Verbraucher noch der Dienstleistungserbringer jederzeit in der Lage ist, eindeutig zu bestimmen, welches Rechtssystem auf die jeweils einzelnen Aspekte seiner Tätigkeiten Anwendung findet, d. h. ob das bürgerliche Recht des Gastlandes oder des Heimatlandes oder aber der Regelungsrahmen des Gastlandes oder des Heimatlandes Anwendung findet;

6. betont ferner, dass grenzüberschreitende Dienstleistungen, wie dies im Allgemeinen Abkommen über den Dienstleistungsverkehr festgelegt ist, auf sehr unterschiedliche Weise bereitgestellt werden (beispielsweise Online-Verkauf, Reise in ein anderes Land zur Entgegennahme der Dienstleistung, Reise des Dienstleistungserbringers in das Heimatland des Kunden), was ebenfalls berücksichtigt werden sollte;
7. bekundet seine Überzeugung, dass der Aufbau eines Dienstleistungsbinnenmarktes, dessen Rechtsrahmen auf dem Grundsatz des Ursprungslandes beruht, davon abhängt, dass die einschlägigen Maßnahmen sowohl in rechtlicher als auch in praktischer Hinsicht eindeutig formuliert sind.

## VERFAHREN

<b>Titel</b>	Verpflichtungen grenzüberschreitender Dienstleistungserbringer
<b>Verfahrensnummer</b>	2006/2049(INI)
<b>Federführender Ausschuss</b>	IMCO
<b>Stellungnahme von</b> Datum der Bekanntgabe im Plenum	JURI 16.3.2006
<b>Verstärkte Zusammenarbeit – Datum der Bekanntgabe im Plenum</b>	
<b>Verfasser(-in) der Stellungnahme</b> Datum der Benennung	Piia-Noora Kauppi 30.5.2006
<b>Ersetzte(r) Verfasser(-in) der Stellungnahme</b>	
<b>Prüfung im Ausschuss</b>	13.7.2006      20.3.2007
<b>Datum der Annahme</b>	25.6.2007
<b>Ergebnis der Schlussabstimmung</b>	+:    17 -:    0 0:    0
<b>Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Mitglieder</b>	Bert Doorn, Cristian Dumitrescu, Giuseppe Gargani, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Othmar Karas, Piia-Noora Kauppi, Klaus-Heiner Lehne, Manuel Medina Ortega, Hartmut Nassauer und Francesco Enrico Speroni.
<b>Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende(r) Stellvertreter(-in/-innen)</b>	Sharon Bowles, Luis de Grandes Pascual, Kurt Lechner, Marie Panayotopoulos-Cassiotou, Gabriele Stauner, József Szájer und Jacques Toubon.
<b>Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende(r) Stellv. (Art. 178 Abs. 2)</b>	
<b>Anmerkungen (Angaben nur in einer Sprache verfügbar)</b>	

## VERFAHREN

<b>Titel</b>	Verpflichtungen von grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringern
<b>Verfahrensnummer</b>	2006/2049(INI)
<b>Federführender Ausschuss</b> Datum der Bekanntgabe im Plenum	IMCO 16.3.2006
<b>Mitberatende(r) Ausschuss/Ausschüsse</b> Datum der Bekanntgabe im Plenum	JURI 16.3.2006
<b>Berichterstatter(-in/-innen)</b> Datum der Benennung	Lasse Lehtinen 21.2.2006
<b>Prüfung im Ausschuss</b>	13.9.2006    19.12.2006    8.5.2007    27.6.2007
<b>Datum der Annahme</b>	17.7.2007
<b>Ergebnis der Schlussabstimmung</b>	+:    33 -:    0 0:    0
<b>Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Mitglieder</b>	Charlotte Cederschiöld, Gabriela Crețu, Mia De Vits, Rosa Díez González, Małgorzata Handzlik, Malcolm Harbour, Anna Hedh, Iliana Malinova Iotova, Kurt Lechner, Lasse Lehtinen, Toine Manders, Nickolay Mladenov, Zita Pleštinšká, Guido Podestà, Zuzana Roithová, Luisa Fernanda Rudi Ubeda, Heide Rühle, Leopold Józef Rutowicz, Marianne Thyssen, Horia-Victor Toma, Jacques Toubon und Barbara Weiler.
<b>Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende(r) Stellvertreter(-in/-innen)</b>	André Brie, Wolfgang Bulfon, Konstantinos Hatzidakis, Othmar Karas, Manuel Medina Ortega, Joseph Muscat, Pier Antonio Panzeri, Béatrice Patrie und Anja Weisgerber.
<b>Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende(r) Stellv. (Art. 178 Abs. 2)</b>	Holger Krahrmer und Riitta Myller.
<b>Datum der Einreichung</b>	23.7.2007
<b>Anmerkungen (Angaben nur in einer Sprache verfügbar)</b>	