

## Kurzstellungnahme

---

Folgenabschätzung zum Richtlinienentwurf  
zur Einführung einer Dienstleistungskarte  
(KOM (2016) 824 endg.)

Berlin, Februar 2017  
Abteilung Organisation und Recht

## **Kurzstellungnahme zur Folgenabschätzung zum Richtlinienentwurf zur Einführung einer Dienstleistungskarte (KOM (2016) 824 endg.)**

### **Die Bedeutung von Folgenabschätzungen**

Die Europäische Kommission gilt als Vorreiter bei der Entwicklung und Einführung von Maßnahmen Besserer Rechtsetzung. Neben öffentlichen Konsultationen zählen Gesetzesfolgenabschätzungen zu den zentralen Instrumenten einer Besseren Rechtsetzung, die die EU-Kommission im Vorfeld eines Gesetzesentwurfs anwendet. Die Transparenz über die monetären und sonstigen faktischen Folgen einer gesetzlichen Maßnahme sind zwingende Voraussetzung für eine effektive und sachorientierte Gesetzgebung. Der ZDH hat sich deshalb stets für eine stetige Weiterentwicklung und Sicherstellung der erforderlichen Qualität der Folgenabschätzungsverfahren ausgesprochen und hat entsprechende Vorschläge zur Verbesserung der Prozesse eingebracht.

Für die Qualität und Aussagekraft jeder Folgenabschätzung sind sowohl die zugrunde gelegten Daten als auch die Berücksichtigung und unvoreingenommene Auseinandersetzung mit denkbaren Folgen von entscheidender Bedeutung. Diese beiden grundlegenden Aspekte finden in den Gesetzesfolgenabschätzungen der Europäischen Kommission jedoch nach wie vor regelmäßig nicht die erforderliche Beachtung. Stattdessen erweisen sich Folgenabschätzungsberichte häufig lediglich als umfassende Begründung für den vorgelegten Regelungsentwurf. Eine nachvollziehbare Befassung mit Regelungsalternativen und eine Abwägung unterschiedlicher Folgen werden dagegen nicht in ausreichender Weise vorgenommen. Insgesamt mangelt es zahlreichen Folgenabschätzungen an Nachvollziehbarkeit und Objektivität.

Dies gilt selbst für zentrale Vorhaben. So stützt die Europäische Kommission ihren jüngsten Vorschlag zur Einführung einer Dienstleistungskarte auf eine Folgenabschätzung, die sich mit den absehbaren, u.a. vom Handwerk im Konsultationsprozess klar benannten Auswirkungen des Vorhabens entweder ungenügend oder überhaupt nicht auseinandersetzt. Angesichts der Tragweite des Regelungsvorschlags für den gesamten Dienstleistungssektor im europäischen Binnenmarkt stellt ein solches Vorgehen einen klaren Verstoß gegen die von der EU-Kommission selbst gesetzten Anforderungen einer Besseren Rechtsetzung dar.

### **Die Mängel der Folgenabschätzung im Einzelnen:**

#### **1. Bedenken betroffener Gruppen**

Die Europäische Kommission greift in ihrer Folgenabschätzung zunächst verschiedene Bedenken auf, die im Vorfeld von betroffenen Gruppen geäußert wurden (S. 54 f.). Die argumentative Auseinandersetzung fällt jedoch im Vergleich zu sonstigen, das Vorhaben begründenden Ausführungen, äußerst kurz und inhaltlich wenig überzeugend aus. So berücksichtigt die EU-Kommission ausschließlich, ob sich der Richtlinienentwurf unmittelbar auf bestehende Vorschriften und Verwaltungspraktiken auswirkt. Mittelbare, aber durchaus auch absehbare Folgen werden dagegen unter Hinweis darauf, dass keine unmittelbare Auswirkung besteht, zurückgewiesen.

### ***Absenkung des Qualitätsniveaus von Dienstleistungen***

Mit ihrem Richtlinienentwurf verfolgt die EU-Kommission das Ziel, Dienstleistern einen unbeschränkten Zugang zu Märkten anderer Mitgliedstaaten zu eröffnen. Die berufliche Qualifizierung oder das fachliche Know-How spielt dabei keine Rolle. Es ist absehbar, dass hierdurch Dienstleister mit erheblichen unterschiedlichen Leistungsniveaus am Markt auftreten werden. Dass dies nicht nur – wie die EU-Kommission ausdrücklich beabsichtigt (S. 69) – eine Absenkung des Preisniveaus zur Folge hat, sondern insbesondere der Preiskampf zu Lasten qualifizierter und seriös agierender Betriebe geht, liegt auf der Hand. Im Ergebnis wird parallel zur Preisspirale auch eine Spirale des Qualitätsniveaus eintreten.

Diesem Einwand begegnet die Europäische Kommission mit dem Hinweis darauf, dass die Richtlinie keine Auswirkung auf die nach wie vor zulässigen ex-post Kontrollen von erbrachten Dienstleistungen habe. Davon abgesehen, dass nachträgliche Kontrollen lediglich punktuell und keineswegs flächendeckend durchgeführt werden können, bleibt fraglich, mittels welcher staatlichen Kontrollen das Qualitätsniveau von Leistungen überprüft werden soll.

### ***Absenkung von Schutzstandards und Arbeitsbedingungen***

Der zuvor beschriebene preisliche Unterbietungswettbewerb wird sich neben der Qualität der Leistungen im ersten Schritt bei den Arbeitsumständen der Dienstleister selbst auswirken. Es ist absehbar, dass dem Preisdruck nur durch eine Stagnation oder Absenkung von Löhnen und einem bedenklichen Mindestmaß an Arbeitsschutz Stand gehalten werden kann.

Auch in diesem Punkt verweist der Folgenabschätzungsbericht maßgeblich auf ex-post Kontrollen. Es ist jedoch ersichtlich, dass solche

nachgelagerten Kontrollen ungeeignet sind. Zum einen ist nicht nachvollziehbar, welche Auswirkungen Kontrollen auf das Lohnniveau haben können. Zum anderen ist es unzumutbar, sich auf nachträgliche Überprüfungen zu verlassen und somit möglichen Verletzungen von Arbeitern und Auftraggebern in Kauf zu nehmen.

### ***Risiko von Briefkastenfirmen***

Dem Einwand, dass infolge der Einführung der Dienstleistungskarte vermehrt Briefkastenfirmen gegründet werden könnten, begegnet die EU-Kommission mit dem schlichten Hinweis, dass die Dienstleistungskarte nur für wirtschaftlich aktive Dienstleister gelte. Aus diesem Grund könne sich der Richtlinienvorschlag nicht auf faktisch inaktive Betriebe auswirken.

Diese äußerst theoretische Betrachtung der Europäischen Kommission lässt jedoch außer Betracht, dass sich die tatsächliche Wirtschaftsaktivität in der Praxis dauerhaft nicht überprüfen lässt.

## **2. Folgenabschätzung im engeren Sinn**

### ***Folgen für Verbraucher***

Die im Rahmen der Folgenabschätzung ermittelten Auswirkungen auf Verbraucher beschränken sich auf die Behauptung, dass durch einen leichteren Zugang zum Markt mehr Anbieter auftreten, sich hierdurch der Wettbewerb erhöht und somit die Verbraucherpreise sinken (S. 69). Auswirkungen auf die Qualität der angebotenen Leistungen und die damit verbundenen gesundheitlichen und finanziellen Risiken für Verbraucher werden dagegen vollständig ausgeblendet.

Das Handwerk, dessen Leistungen gegenüber Kunden in besonderem Maße Sorgfalt und Einhaltung von Schutzmaßnahmen erfordern, hat

stets ausdrücklich darauf aufmerksam gemacht, dass der angemessene Schutz von Verbrauchern ein vorab kontrolliertes und damit garantiertes Mindestleistungsniveau erfordert. Es ist deshalb umso unverständlicher, weshalb der Folgenabschätzungsbericht hierauf in keiner Weise eingeht.

### **Soziale Auswirkungen**

Nach Auffassung der Europäischen Kommission hat ihr Richtlinienentwurf keine sozialen/gesellschaftlichen Auswirkungen (u.a. S. 69). Unter Berücksichtigung des von der Europäischen Kommission angestrebten Wettbewerbs und der Preissenkung von Dienstleistungen muss diese Einschätzung verwundern. So sind insbesondere stagnierende oder verringerte Löhne absehbare Folgen eines verstärkten Preiswettbewerbs. Vor dem Hintergrund der weitreichenden Folgen des Regelungsvorhabens auf den gesamten europäischen Dienstleistungssektor kann eine solche Entwicklung zu relevanten gesellschaftlichen Folgen führen.

### **Auswirkungen auf die Verwaltung**

Hinsichtlich der Folgen des Vorhabens für die Verwaltung beschränkt sich der Folgenabschätzungsbericht auf die zusätzlichen Kosten, die infolge der Prüfung und der Ausstellung des Dienstleistungspasses entstehen.

Einen anderen, insbesondere für die deutsche Verwaltungspraxis erheblichen Aspekt lässt die Europäische Kommission dagegen in Gänze unberücksichtigt. Die verwaltungsrechtlichen Genehmigungsverfahren zur Zulassung zu einer Berufsausübung liegen dem Gedanken eines präventiven Schutzes (für Verbraucher, Arbeitssicherheit etc.) zugrunde. Durch die Einführung des Dienstleistungspasses – wie die EU-Kommission mehrfach betont – soll nur noch eine nachträgliche Kontrolle der bereits durchgeführten Dienstleistungen möglich sein. Diese Änderung erfordert jedoch weitreichende

organisatorische und absehbar kostenintensive Maßnahmen der Verwaltung, ihrer Struktur und Arbeitsweise. Diese Aspekte und die hierdurch entstehenden Kosten werden nicht ausgewiesen.

### **Fazit**

Die Folgenabschätzung zum Richtlinienvorschlag zur Einführung einer Dienstleistungskarte lässt zentrale Aspekte unberücksichtigt und erweist sich insgesamt als lückenhaft und wenig nachvollziehbar. Darüber hinaus fehlt es an einer ernsthaften inhaltlich argumentativen Auseinandersetzung mit berechtigten Bedenken der betroffenen Kreise. Die Folgenabschätzung entspricht damit nicht dem qualitativen Maßstab des von der Europäischen Kommission entwickelten Leitfadens zur Durchführung solcher Gesetzesfolgenabschätzungen.

Angesichts dieser gravierenden Mängel ist der Folgenabschätzungsbericht ungeeignet, Transparenz über die prognostizierbaren Folgen des Vorhabens zu schaffen. Dies wiegt umso schwerer, als die Einführung einer Dienstleistungskarte das zentrale Vorhaben der europäischen Kommission zur Weiterentwicklung des europäischen Binnenmarkts darstellt.

Die Europäische Kommission sollte deshalb ihren Richtlinienentwurf zurückzustellen und das Vorhaben anhand einer ergänzten, alle relevanten Aspekte umfassenden Folgenabschätzung erneut zu prüfen.