



**WISSENSCHAFTLICHE  
DIENSTE  
DES  
DEUTSCHEN  
BUNDESTAGES**

## **INFO-BRIEF**

---

**Thema:** **Der Richtlinienvorschlag über Dienstleistungen im  
Binnenmarkt – sog. Dienstleistungsrichtlinie**

Fachbereich XII      Europa

Verfasser:              ORR Jan Muck Schlichting

Abschluss der Arbeit:    25. Februar 2005

Reg.-Nr.:                WF XII - 017/05

---

Info-Briefe sind ein Instrument der aktiven Information, die die Wissenschaftlichen Dienste den Mitgliedern des Deutschen Bundestages zur Unterstützung bei der Wahrnehmung des Mandats anbieten. Sie geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages oder seiner Organe wieder. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
Zusammenfassung	3
1. Überblick	4
2. Allgemeine Bestimmungen	5
2.1. Horizontaler Anwendungsbereich	5
2.2. Dienstleistungen von allgemeinem Interesse	6
3. Niederlassungsfreiheit der Dienstleistungserbringer	7
3.1. Vereinfachte Verwaltungsverfahren	7
3.2. Erschwerte Genehmigungsregelungen	7
3.3. Unzulässige und zu prüfende Anforderungen	8
4. Freier Dienstleistungsverkehr	8
4.1. Auswirkungen des sog. Herkunftslandprinzips	8
4.2. Rechte der Dienstleistungsempfänger	9
4.3. Sonderfall der Arbeitnehmerentsendung	10
5. Verfahrensstand	10
5.1. Beratungen im Europäischen Parlament	10
5.2. Verfahren im Rat der Europäischen Union	11
5.3. Verfahren in Deutschland	13
6. Schlussbetrachtungen	14

## Zusammenfassung

Am 25. Februar 2004 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt vor.<sup>1</sup> Sie ist ein Bestandteil der **Lissabon-Strategie**, die vom Europäischen Rat am 23./24. März 2000 angenommen wurde, und die neben einer Vielzahl von wirtschaftlichen und sozialen Zielsetzungen dazu beitragen soll, Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität in der Europäischen Union zu steigern und mehr Arbeitsplätze zu schaffen.<sup>2</sup> Die sog. Dienstleistungsrichtlinie, die in der öffentlichen Diskussion auch mit dem Namen des bis November 2004 zuständigen Kommissionsmitglieds *Fritz Bolkestein* verbunden wird, soll bestehende Hemmnisse im Dienstleistungsbereich beseitigen. Hintergrund sind die im EG-Vertrag (EG) niedergelegten europäischen Grundprinzipien der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit (Art. 43 und 49 EG), deren Realisierung bisher hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist.

Die Dienstleistungsrichtlinie ist mittlerweile Gegenstand einer breiten öffentlichen Debatte auf europäischer und nationaler Ebene. Generelle Aussagen über die Auswirkungen des Kommissionsvorschlags auf den nationalen Dienstleistungssektor sind im derzeitigen Verfahrensstand aus mehreren Gründen schwer zu treffen.<sup>3</sup> Erstens wird der Richtlinienentwurf der Kommission wegen der Vielgestaltigkeit der Problemstellungen mit zahlreichen Änderungsvorschlägen überzogen. Zweitens erstreckt sich der Richtlinienentwurf durch den bereichsübergreifenden Ansatz und eine Vielzahl von Verweisen auf andere Richtlinien auf ein in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht komplexes Gebiet. Und drittens ist das nationale Dienstleistungsrecht sehr heterogen und verteilt sich auf eine Fülle von Gesetzen und Rechtsverordnungen zivil-, straf- und öffentlichrechtlicher Natur.

Der folgende Beitrag untersucht die grundsätzlichen Problemstellungen des Richtlinienentwurfs im Bereich Dienstleistungen. Die Darstellung folgt dabei der Struktur der Richtlinie, obwohl sich manche Problemstellungen erst aus dem Zusammenspiel der verschiedenen Vorschriften ergeben. Zunächst soll ein Überblick die Struktur des Richtlinienentwurfs verdeutlichen. Der Beitrag schließt mit einem Hinweis auf den aktuellen Verfahrensstand.

---

<sup>1</sup> Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt, KOM(2004) 2 endgültig/2., Brüssel 25.2.2004.

<sup>2</sup> Zur Reform der Lissabon-Strategie vgl. *Jörg Schneider* in: Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, der Aktuelle Begriff 10/05 vom 22. Februar 2005.

<sup>3</sup> So auch *Skarpelis-Sperk/ Bodewig*, EU-Dienstleistungsrichtlinie, Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt, Informationsbrief, November 2004, S. 10, <http://www.parlamentarische-linke.de/EU-Dienstleistungsrichtlinie.17.0.html>.

## 1. Überblick

Die Dienstleistungsrichtlinie gliedert sich in sieben Kapitel:

- Kapitel I - Allgemeine Bestimmungen (Art. 1-4)<sup>4</sup>
- Kapitel II - Niederlassungsfreiheit der Dienstleistungserbringer (Art. 5-15)
- Kapitel III - Freier Dienstleistungsverkehr (Art. 16-25)
- Kapitel IV - Qualität der Dienstleistungen (Art. 26-33)
- Kapitel V - Kontrolle (Art. 34-38)
- Kapitel VI – Konvergenzprogramm (Art. 39-44)
- Kapitel VII - Schlussbestimmungen (Art. 45-47).

Der **Anwendungsbereich der Richtlinie (Kapitel I - Art. 2)** soll sich entsprechend der Reichweite der europäischen Grundfreiheiten grundsätzlich nur auf Dienstleistungserbringer und -empfänger erstrecken, die aus EG-Mitgliedstaaten stammen.

Die **Niederlassungsfreiheit der Dienstleistungserbringer (Kapitel II - Art. 5-15)** und damit die dauerhafte Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit durch eine natürliche oder juristische Person in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Heimatstaat soll insgesamt erleichtert werden. Die Mitgliedstaaten sollen dazu verpflichtet werden, die mit einer Niederlassung verbundenen Verwaltungsverfahren zu vereinfachen.

Auch der **freie Dienstleistungsverkehr (Kapitel III – Art. 16-25)**, also die grenzüberschreitende Erbringung und Inanspruchnahme von Dienstleistungen, soll erleichtert werden. Kernidee des Kommissionsvorschlages in diesem Bereich ist die Einführung eines **Herkunftslandprinzips (Art. 16)**. Danach würden Dienstleistungserbringer bezüglich der Aufnahme und Ausübung ihrer Tätigkeit nur noch den Bestimmungen ihres Herkunftsmitgliedstaates unterfallen. Neben den Rechten der Dienstleistungserbringer sollen aber auch die **Rechte der Dienstleistungsempfänger (Art. 20-23)** gestärkt werden.

Flankierend sieht der Vorschlag der Kommission eine Reihe von Vorschriften vor, die eine europaweite Harmonisierung verschiedener Qualitätsanforderungen für Dienstleistungen sowie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zum Gegenstand haben. Die **Qualität der Dienstleistungen (Kapitel IV - Art. 26-33)** soll unter anderem durch die Einrichtung von Zertifizierungsprogrammen, die Statuierung von Informationspflichten des Dienstleistungserbringers gegenüber dem Dienstleistungsempfänger sowie die Voraussetzung angemessener Berufshaftpflichtversicherungen und Sicherhei-

---

<sup>4</sup> Sofern nicht weiter angegeben, beziehen sich alle genannten Vorschriften auf den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt - KOM(2004) 2 endgültig/2.

ten bei der Erbringung besonders riskanter Dienstleistungen gesichert werden. Darüber hinaus sollen europäische Verhaltenskodizes in den Bereichen Werbung und Standesregeln bei reglementierten, d.h. vom Besitz bestimmter Qualifikationen abhängigen Berufen erarbeitet werden.

Die Mitgliedstaaten sollen zu einer koordinierten **Kontrolle (Kapitel V – Art. 34-38)** der Dienstleistungen verpflichtet werden, selbst wenn diese in einem anderen Mitgliedstaat erbracht werden. Die **Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten** soll sich beispielsweise auf den Informationsaustausch über die Zuverlässigkeit der Dienstleistungserbringer und die Einrichtung von Kontaktstellen für die gegenseitige Unterstützung bei der Umsetzung des Herkunftslandprinzips erstrecken.

Schließlich ist ein **Konvergenzprogramm (Kapitel VI - Art. 39-44)** vorgesehen, welches ein Verfahren der **gegenseitigen Evaluierung** vorschreibt. Die Mitgliedstaaten sollen über ihre Erfahrungen mit der Dienstleistungsrichtlinie berichten. Die Kommission legt diese Berichte, verbunden mit eigenen Vorschlägen für ergänzende Initiativen, dem Europäischen Parlament und dem Rat vor.

Die **Schlussbestimmungen (Kapitel VII - Art. 45-47)** zur Umsetzung dieser Liberalisierungen schlagen ein dynamisches Konzept vor. Für die Bestimmungen der Richtlinie soll ein gestuftes System von Umsetzungsfristen gelten.

## 2. Allgemeine Bestimmungen

### 2.1. Horizontaler Anwendungsbereich

Der Vorschlag für eine Dienstleistungsrichtlinie verfolgt im Grundsatz einen horizontalen, also **bereichsübergreifenden Ansatz**. Dadurch wird versucht, die bisher auf eine Vielzahl von Einzelregelungen verteilten europäischen Dienstleistungsbestimmungen zu bündeln und auszuweiten.

Der Anwendungsbereich der Richtlinie ist bewusst weit gefasst. Gemäß Art. 2 Abs. 1 soll die Richtlinie für „Dienstleistungen, die von einem in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringer angeboten werden“, gelten. Die Legaldefinition in Art. 4 Ziff. 1 bestimmt, dass unter dem Begriff einer Dienstleistung „jede von Art. 50 EG erfasste selbständige wirtschaftliche Tätigkeit, bei der einer Leistung eine wirtschaftliche Gegenleistung gegenübersteht“ zu verstehen ist. Die Richtlinie lehnt sich damit direkt an den Dienstleistungsbegriff des EG-Vertrages in seiner bindenden Aus-

legung durch den EuGH an.<sup>5</sup> Eine engere Fassung des Dienstleistungsbegriffs in der Richtlinie liefe auch Gefahr, mit dem Primärrecht in Konflikt zu geraten.

Vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen sind nach Art. 2 Abs. 2 und 3 allerdings alle Finanzdienstleistungen<sup>6</sup> (Banken, Versicherungen, Altersvorsorge) sowie Dienstleistungen auf dem Gebiet der elektronischen Kommunikation<sup>7</sup> und des Verkehrs. Ausgeschlossen vom Anwendungsbereich der Richtlinie ist grundsätzlich auch das Steuerwesen, für das es eine spezielle Rechtsgrundlage gibt.

## 2.2. Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

Grundsätzlich werden Dienstleistungen der **Daseinsvorsorge** vom weiten Regelungsbe- reich der Richtlinie mit umfasst.<sup>8</sup> Diese werden im Gemeinschaftsrecht als „Dienstleis- tungen von allgemeinem Interesse“ bezeichnet und umfassen marktbezogene und nichtmarktbezogene Dienstleistungen, die von staatlichen Stellen im Interesse der All- gemeinheit erbracht und mit spezifischen Gemeinwohlinteressen verknüpft werden.<sup>9</sup>

Das Spannungsverhältnis der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu den Grundfreiheiten und dem europäischen Wettbewerbsrecht<sup>10</sup> wird seit einigen Jahren kontrovers diskutiert. Im Mai 2004 hat die Kommission in einem Weißbuch das weitere Vorgehen skizziert und betont, diesbezüglich zunächst einen sektoralen Ansatz verfol- gen zu wollen.<sup>11</sup>

In den Erwägungsgründen zur Dienstleistungsrichtlinie unterstreicht die Kommission, dass Dienstleistungen von allgemeinem Interesse „als solche nicht Gegenstand des vorliegenden Richtlinienvorschlags“ sein.<sup>12</sup> Auch sei zu bedenken, dass nach

---

<sup>5</sup> Ausführlich dazu Rat der Europäischen Union, Generalsekretariat, Vermerk Nr. 10865/04 vom 25.06.2004. Zum Bildungssystem vgl. beispielsweise EuGH, Rs. C-263/86, Slg. 1988, 5365, Rn. 16 ff. – Humbel und Edel.

<sup>6</sup> Art. 2b der Richtlinie 2002/65/EG; Umsetzung des Aktionsplans für Finanzdienstleistungen, KOM(1999) 232 vom 11.5.1999.

<sup>7</sup> Sog. Bereich des 2002 verabschiedeten „Telekom-Pakets“ (Richtlinien 2002/19/EG, 2002/20/EG, 2002/21/EG, 2002/22/EG und 2002/58/EG).

<sup>8</sup> So etwa der Bundesrat, Beschluss vom 02.04.2004, BR-Drs. 128/04, S. 13 f.; Vereinte Dienstleis- tungsgewerkschaft ver.di, Stellungnahme zum Vorschlag für eine EU-Richtlinie über Dienstleis- tungen im Binnenmarkt (ohne Datumsangabe), [http://www.verdi.de/0x0ac80f2b\\_0x01158729](http://www.verdi.de/0x0ac80f2b_0x01158729), Ziff. 5; Kritik auch bei *Skarpelis-Sperk/ Bodewig*, EU-Dienstleistungsrichtlinie, S. 9.

<sup>9</sup> Vgl. die Definition im Grünbuch der Europäischen Kommission zu Dienstleistungen von allgemei- nem Interesse vom 21.05.2003, KOM (2003) 270 endg., S. 7 f..

<sup>10</sup> Vgl. beispielsweise Art. 86 Abs. 2 EG und die im Zuge des Amsterdamer Vertrages neu eingeführte Bestimmung des Art. 16 EG.

<sup>11</sup> Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Aus- schuss der Regionen vom 12.05.2004, KOM (2004) 374 endg., S. 20.

<sup>12</sup> KOM (2004) 2 endg./2, S. 17.

Art. 3 Abs. 2 „die Anwendung anderer Gemeinschaftsrechtsakte auf die von ihnen erfassten Dienstleistungen“ durch die Dienstleistungsrichtlinie nicht ausgeschlossen ist, die Richtlinie also keinen generellen Vorrang gegenüber anderen Gemeinschaftsrechtsakten genießen soll.

Kritiker dieses weiten Anwendungsbereiches machen auf die Problematik aufmerksam, dass auch Dienstleistungen von der liberalisierenden Wirkung der Richtlinie erfasst werden könnten, die zwar ohne Gewinnerzielungsabsicht, aber gegen eine wirtschaftliche Leistung erbracht werden.<sup>13</sup> Dies ist bei Dienstleistungen in den Bereichen Bildung, Kultur und Soziales durchaus verbreitet.<sup>14</sup>

### **3. Niederlassungsfreiheit der Dienstleistungserbringer**

#### **3.1. Vereinfachte Verwaltungsverfahren**

Der Richtlinienentwurf sieht eine Vereinfachung der Verwaltungsverfahren (Art. 5-8) zur Aufnahme und Ausübung von Dienstleistungen vor. Verlangen die Mitgliedstaaten von einem Dienstleistungserbringer oder Dienstleistungsempfänger ein Zeugnis, eine Bescheinigung oder ein sonstiges Dokument zum Nachweis der Erfüllung einer Anforderung, sollen alle Dokumente eines anderen Mitgliedstaates anerkannt werden, die eine gleichwertige Funktion haben oder aus denen eindeutig hervorgeht, dass die betreffende Anforderung erfüllt ist. Unterstützend soll europaweit ein elektronisches Programm zur digitalen Verfahrensabwicklung aufgebaut werden.

#### **3.2. Erschwerte Genehmigungsregelungen**

Die Art. 9-13 regeln, unter welchen Bedingungen die Niederlassung der Dienstleistungserbringer an Genehmigungen geknüpft werden darf, welchen Kriterien die Genehmigungen genügen müssen, wann sie befristet sein dürfen und wie die Auswahl zwischen mehreren Antragstellern erfolgen soll. So müssen Genehmigungen durch ein „zwingendes Erfordernis des Allgemeininteresses“ gerechtfertigt sein, dem Verhältnismäßigkeitsprinzip entsprechen und im Voraus bekannt gemacht werden.<sup>15</sup> Auch darf keine Doppelkontrolle stattfinden, und die Genehmigungen dürfen nur unter bestimmten Voraussetzungen befristet sein.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Siehe etwa Europäisches Parlament, Ausschuss für Recht und Binnenmarkt, Arbeitsdokument Nr. DT/530932, S. 4, *Thomas Fritz*, Auswirkungen der Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt auf das Bildungswesen, Hintergrundpapier, Dez. 2004, <http://www.blue21.de>, S. 5 f.

<sup>14</sup> Vgl. u.a. die Stellungnahme des Deutschen Kulturrates vom 16.12.2004, <http://www.kulturrat.de>.

<sup>15</sup> Art. 9 Abs. 1, 10 Abs. 2.

<sup>16</sup> Art. 10 Abs. 3, 11 Abs. 1 und 2.

### 3.3. Unzulässige und zu prüfende Anforderungen

Art. 14 führt eine Reihe von Anforderungen auf, von deren Erfüllung die Mitgliedstaaten die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit nicht abhängig machen dürfen (unzulässige Anforderungen). Ausnahmen – selbst aus den erwähnten „zwingenden Gründen des Allgemeininteresses“ – sind nach dem Kommissionsvorschlag nicht zulässig.

Anders als die unzulässigen Anforderungen nach Art. 14 sind die Anforderungen des Art. 15 grundsätzlich zulässig, müssen aber die in Art. 15 Abs. 3 niedergelegten Kriterien der Diskriminierungsfreiheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit erfüllen (zu prüfende Anforderungen). Die Mitgliedstaaten müssen ihre Rechtsordnungen daraufhin überprüfen und gegebenenfalls ändern.

## 4. Freier Dienstleistungsverkehr

### 4.1. Auswirkungen des sog. Herkunftslandprinzips

Die umfassendsten Auswirkungen auf den nationalen Dienstleistungssektor sind von der Einführung des Herkunftslandprinzips (Art. 16) zu erwarten. Nach diesem Prinzip sollen die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass Dienstleistungserbringer lediglich den Bestimmungen ihres Herkunftsmitgliedstaats unterstehen, die vom koordinierten Bereich erfasst sind.

Das Herkunftslandprinzip wirkt sich sowohl auf die Interessen der im Dienstleistungsbereich tätigen Personen als auch der Dienstleistungsempfänger aus. Befürchtet wird insbesondere, dass der Anreiz entsteht, den Sitz eines Dienstleistungsunternehmens in den Mitgliedstaat mit den niedrigsten Standards zu verlegen, wodurch es zu einem „Systemwettbewerb nach unten“ kommen könnte.<sup>17</sup> Betroffen wären sowohl Standards, die die Beschäftigten (z. B. Arbeitsschutzbestimmungen), als auch jene, die die Konsumenten (z. B. Produktsicherheitsbestimmungen) betreffen. Bestimmte staatliche Anforderungen könnten auch dadurch umgangen werden, dass nur die Unternehmensteile, auf die diese Auflagen sich jeweils beziehen, ausgegliedert und in den Mitgliedstaat mit den jeweils niedrigsten Standards verlagert würden.<sup>18</sup>

Im Zusammenspiel mit den Genehmigungsregeln in Art. 9-13 sowie den Einschränkungen aus Art. 14 werden außerdem Sitzverlagerungen generell erleichtert: zeit- und kos-

---

<sup>17</sup> Vgl. etwa Bundesrat, Empfehlungen der Ausschüsse vom 28.06.2004, BR-Drs. 128/3/04, S. 4.; Europäisches Parlament, Ausschuss für Recht und Binnenmarkt, Arbeitsdokument Nr. DT/530932, S. 3; *Skarpelis-Sperk/ Bodewig*, Die EU-Dienstleistungsrichtlinie, S. 4.

<sup>18</sup> Vgl. dazu *Fritz*, Dienstleistungsrichtlinie, S. 11.

tenintensive Genehmigungsverfahren, die Pflicht zur Einrichtung eines Firmensitzes oder zur Umsiedlung von Beschäftigten sollen nach dem Kommissionsvorschlag zukünftig entfallen. Befürchtet wird deshalb die Gründung von „Briefkastenfirmen“ in einem anderen Mitgliedstaat. Gezweifelt wird auch am Anreiz für den jeweiligen Herkunftsmitgliedstaat, die eigenen Standards im Erbringungsland tatsächlich durchzusetzen, da sich die niedrigen Standards selten im Herkunftsland auswirken dürften. Eine zielgerichtete Kontrolle und Überwachung der Dienstleistung am Ort der Erbringung durch den jeweiligen Herkunftsmitgliedstaat sei praktisch und rechtlich nahezu ausgeschlossen.<sup>19</sup>

Als problematisch angesehen wird auch die Umsetzung des Herkunftslandprinzips im Erbringungsland: Dort kämen bis zu 25 Rechtsordnungen parallel zum Einsatz, was nicht nur den dortigen Verwaltungsbehörden Probleme bereiten, sondern auch für die Dienstleistungsempfänger Transparenzdefizite und Rechtsverfolgungslücken schaffen könnte.<sup>20</sup>

Die Möglichkeit von Kontroll- und Qualitätsdefiziten wird von der Kommission durchaus erkannt und über ein Verfahren der gegenseitigen Information und Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und Dienstleistungsempfängern zu vermeiden versucht. Ob diese Verfahren ausreichen, wird angesichts der Komplexität von 25 parallel anwendbaren Rechtsordnungen bezweifelt.<sup>21</sup> Als Lösungskonzepte werden der Ausbau des Zusammenarbeitsverfahren, eine flankierende Harmonisierung bestimmter Bereiche, eine Streckung der Übergangsfristen, eine Erprobungsphase in bestimmten Dienstleistungssektoren oder die Einrichtung einer zentralen europäischen Stelle vorgeschlagen, die die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten unterstützt.<sup>22</sup>

#### 4.2. Rechte der Dienstleistungsempfänger

Parallel zu den Einschränkungen der Genehmigungserfordernisse bezüglich der Dienstleistungserbringer (Art. 9-13) verbietet Art. 20 jegliche Anforderungen an Dienstleistungsempfänger, die die Inanspruchnahme grenzüberschreitender Dienstleistungen beschränkt. Verboten sind Genehmigungserfordernisse, steuerliche oder beihilferechtliche Ungleichbehandlungen sowie diskriminierende oder unverhältnismäßige Abgaben

---

<sup>19</sup> Zur Problematik der Sitzverlagerung, siehe *Fritz*, Dienstleistungsrichtlinie, S. 17.

<sup>20</sup> *Skarpelis-Sperk/ Bodewig*, Die EU-Dienstleistungsrichtlinie, S. 8.

<sup>21</sup> *Skarpelis-Sperk/ Bodewig*, Die EU-Dienstleistungsrichtlinie, S. 8.

<sup>22</sup> Zweifel an der Umsetzbarkeit im Rahmen des engen Zeitplans hat z. Bsp. der Bundesrat, Beschluss vom 02.04.2004, BR-Drs. 128/04, S. 13.

auf Geräte, die für eine Inanspruchnahme einer grenzüberschreitenden Dienstleistung im Fernabsatz erforderlich sind.

Art. 21 enthält ein Diskriminierungsverbot bezüglich der Anforderungen der Mitgliedstaaten an die Dienstleistungsempfänger und der Zugangsbedingungen für Dienstleistungen. Eingeschränkt wird diese Regelung hinsichtlich der Zugangsbedingungen dadurch, dass Diskriminierungen zugelassen werden, die durch „objektive Kriterien“ gerechtfertigt sind. Die Regelung geht insofern über die allgemeine Regelung des Art. 12 EG hinaus, als nicht nur die Staatsangehörigkeit, sondern auch der Wohnsitz als unzulässiges Unterscheidungskriterium festgelegt wird.

#### 4.3. Sonderfall der Arbeitnehmerentsendung

Der Bereich der Arbeitnehmerentsendung (Art. 24-25) ist eine seit Jahren äußerst umstrittene Frage. Von der Dienstleistungsfreiheit des Art. 49 EG ist grundsätzlich auch das Recht von Arbeitgebern umfasst, ihre Arbeitnehmer ins Ausland zu entsenden. Die 1996 erlassene europäische **Entsenderichtlinie**<sup>23</sup> bestimmt allerdings, dass die länger als einen Monat entsandten Arbeitnehmer unter anderem hinsichtlich Vergütung, Arbeitszeit und Arbeitsschutz den Mindestbestimmungen des Empfängerstaates (der im Kommissionsvorschlag „Entsendemitgliedstaat“ genannt wird) unterliegen müssen, die Regeln des Herkunftsmitgliedstaates also keine Anwendung finden.<sup>24</sup> Dies steht zwar dem Herkunftslandprinzip entgegen, soll nach dem Kommissionsvorschlag jedoch im Grundsatz nicht in Frage gestellt werden.<sup>25</sup>

## 5. Verfahrensstand

### 5.1. Beratungen im Europäischen Parlament

Für die Richtlinie gilt auf europäischer Ebene das Mitentscheidungsverfahren (Art. 251 EG). Der federführende Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz im **Europäischen Parlament** (EP) hat am 11. November 2004 eine erste Anhörung durchgeführt.<sup>26</sup> Die Behandlung des Ausschussberichtes ist für März/April 2005 ange-

---

<sup>23</sup> Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen vom 16.12.1996, ABl. EG Nr. L 18/1. Einen Überblick dazu gibt der Rat der Europäischen Union, Generalsekretariat, Vermerk Nr. 11153/04 vom 05.07.2004, S. 2 ff..

<sup>24</sup> Art. 3 der Entsenderichtlinie.

<sup>25</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union, Generalsekretariat, Vermerk Nr. 11153/04 vom 05.07.2004, S. 7 f..

<sup>26</sup> Europäisches Parlament, Ausschuss für Recht und Binnenmarkt, Arbeitsdokument Nr. DT/530932. Beiträge unter [http://www.europarl.eu.int/hearings/20041111/imco/contributions\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/hearings/20041111/imco/contributions_en.htm).

kündigt.<sup>27</sup> Für die Beratung von Detailfragen wird der Binnenmarktausschuss eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe „Dienstleistungen“ einrichten, die ihre Arbeit bis Ende Mai abschließen soll.<sup>28</sup> Eine 1. Lesung im EP wäre grundsätzlich noch vor der Sommerpause 2005 möglich.

Nach dem ursprünglich vorgegebenen Zeitplan der Kommission sollte die Dienstleistungsrichtlinie bis Ende 2005 durch EP und Rat angenommen werden und im Jahr 2007 in Kraft treten.<sup>29</sup> In Anbetracht des wachsenden Widerstandes in den Mitgliedstaaten, scheint dieser „Fahrplan“ nicht mehr durchsetzbar.<sup>30</sup> Die Kommission hält trotz der Kritik an der Dienstleistungsrichtlinie fest, hat aber mehrfach Gesprächsbereitschaft erkennen lassen.<sup>31</sup>

## 5.2. Verfahren im Rat der Europäischen Union

In der Arbeitsgruppe des Rates „Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum“ ist am 10. Januar eine überarbeitete Fassung des Richtlinienentwurfes vorgelegt worden.<sup>32</sup> Die Richtlinienfassung des Rates greift eine Reihe der angesprochenen Problemkonstellationen auf, insbesondere im Bereich des Herkunftslandprinzips, der Entsendung von Arbeitnehmern oder bei Dienstleistungen im allgemeinen Interesse. Der konsolidierte Text soll als Grundlage für die weiteren Beratungen der Arbeitsgruppe dienen.

Bereits in Artikel 1 wird klargestellt, dass die Richtlinie weder die Liberalisierung von **Dienstleistungen im allgemeinen Interesse**, noch die Privatisierung öffentlich-rechtlicher Einrichtungen, die Dienstleistungen erbringen, betrifft. Auch soll die Richtlinie nicht anwendbar sein auf Beihilferegulungen der Mitgliedstaaten, insbesondere in den Bereichen Gesundheit und Soziales bzw. in den Bereichen audiovisuelle Medien und Kultur, die unter die gemeinsamen Vorschriften über den Wettbewerb fallen (Titel VI Kapitel 1 EG-Vertrag).

---

<sup>27</sup> Angaben der Berichterstatterin, Evelyne Gebhard (SPE), <http://www.gebhardt-mdep.de/>.

<sup>28</sup> Vier Sitzungstermine stehen bereits fest: 28. Februar, 17. März, 7. und 20 April.

<sup>29</sup> KOM(2004) 2 endgültig/2, S.13.

<sup>30</sup> Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) stellte sich am 2. Februar 2005 gegen eine bedingungslose Öffnung des europäischen Binnenmarktes für Dienstleistungen. Der französische Premierminister Jean-Pierre Raffarin (UMP) hatte am selben Tag in der Nationalversammlung erklärt, die Pläne der EU-Kommission seien „nicht akzeptabel“, <http://www.faz.net/>.

<sup>31</sup> Am 4. Februar 2005 hat die EU-Kommission klargestellt, dass eine Rücknahme der Dienstleistungsrichtlinie nicht in Frage komme. Allerdings würde sie den Richtlinienentwurf nochmals gründlich überarbeiten, Quelle: Deutscher Anwalt Verein, Büro Brüssel, Europa im Überblick 05/2005 vom 06.02.2005, <http://www.anwaltverein.de/bruessel/>.

<sup>32</sup> Rat der Europäischen Union, Generalsekretariat, Vermerk Nr. 5161/05 vom 10. Januar 2005, 2004/2001 (COD).

In Erwägungsgrund Nr. 16 wird unterstrichen, dass das Merkmal des Entgelts nicht bei Tätigkeiten gegeben ist, die der Staat ohne wirtschaftliche Gegenleistung im Rahmen seiner sozialen, kulturellen, bildungspolitischen und rechtlichen Verpflichtungen ausübt. Diese Tätigkeiten sollen nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen.

Artikel 3 wird dahingehend präzisiert, dass andere Gemeinschaftsakte, insbesondere jene, die spezifische Dienstleistungstätigkeiten regeln, uneingeschränkt anwendbar bleiben. Somit werden zum Beispiel keine der gemäß der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen im Aufnahmemitgliedstaat anwendbaren Maßnahmen berührt.

Zur **Verwaltungsvereinfachung** (Art. 5) wird festgeschrieben, dass die Mitgliedstaaten Nachweise zur Erfüllung ihrer Anforderungen (Zeugnisse, Bescheinigungen oder sonstige Dokumente) im Original, in beglaubigter Abschrift oder in beglaubigter Übersetzung verlangen können, wenn zwingende Gründe des Allgemeininteresses dies erfordern. Diese sind insbesondere die öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicherheit, die öffentliche Gesundheit, der Verbraucherschutz, der Schutz der Arbeitnehmer sowie Ziele der Sozial- und Kulturpolitik.

Im Bereich der **Genehmigungsregelungen** (Art. 9) wird klargestellt, dass beispielsweise die Ziele der öffentlichen Gesundheit und der Sozialpolitik zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses darstellen, die die Anwendung von Genehmigungsregelungen und anderen Einschränkungen auf Dienstleistungen des Gesundheits- oder Sozialwesens rechtfertigen können.<sup>33</sup>

Hinsichtlich des **Herkunftslandprinzips** (Art.16) wird eine Kehrtwende bei der Kontrolle der Dienstleistungen vollzogen. Danach sollen die zuständigen Stellen des Herkunftsmitgliedstaates zwar nach wie vor den Dienstleistungserbringer kontrollieren, aber nicht mehr in dem Mitgliedstaat, in dem die Dienstleistung erbracht wird. Hier verbleibt es bei der Verantwortung der Behörden des Bestimmungsmitgliedstaates, die Überprüfungen und Kontrollen durchzuführen.<sup>34</sup>

Im Katalog der allgemeinen Ausnahmen vom Herkunftslandprinzip (Art. 17) wird die Vorrangstellung der **Entsenderichtlinie** ausdrücklich erwähnt. Dies betrifft die Arbeitnehmer, die für die Erbringung einer Dienstleistung in das Hoheitsgebiet eines anderen Staates entsandt werden. Für sie gelten die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen des Mitgliedstaates, in dem die Dienstleistung erbracht wird. Dabei handelt es sich

---

<sup>33</sup> Ebenda, Erwägungsgrund 27b, S. 23.

<sup>34</sup> Ebenda, Erwägungsgrund 38, S. 39.

insbesondere um Fragen der Höchstarbeitszeiten und Mindestruhezeiten, Mindestlohnsätze einschließlich der Überstundensätze, sowie der Sicherheit, des Gesundheitsschutzes und der Hygiene am Arbeitsplatz.<sup>35</sup>

Besondere Bestimmungen über die Entsendung von Arbeitnehmern werden auch in Artikel 24 aufgeführt. Aufgenommen wurde eine Bestimmung, wonach das Mitführen von Unterlagen verlangt werden kann, die spezifisch an dem Ort erstellt werden, an dem die Dienstleistung erbracht wird, wie z.B. Zeiterfassungsbögen oder Unterlagen zu Gesundheits- und Sicherheitsfragen. Damit soll insbesondere der Gefahr von Unregelmäßigkeiten im Baugewerbe begegnet werden.

### 5.3. Verfahren in Deutschland

Der Richtlinienvorschlag ist seitens der Bundesregierung dem **Deutschen Bundestag** zugeleitet<sup>36</sup> und an den Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit zur federführenden Beratung überwiesen worden.<sup>37</sup> Der Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit hat den Richtlinienvorschlag in seiner 54. Sitzung am 31. März 2004 zur Kenntnis genommen.<sup>38</sup>

Der **Bundesrat** hat in einem Beschluss<sup>39</sup> vom 2. April 2004 grundsätzlich die Absicht der Kommission begrüßt, die Niederlassungsfreiheit von Dienstleistungserbringern und den freien Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten zu erleichtern. Der Bundesrat ist jedoch der Auffassung, dass insbesondere das sog. Herkunftslandprinzip von der Regelungskompetenz der Gemeinschaft nicht gedeckt sei.<sup>40</sup> Der Vorschlag verletze mit seinen detaillierten Regelungen darüber hinaus die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.<sup>41</sup> Zuvor hatten der federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union sowie die mitberatenden Ausschüsse für Arbeit und Sozialpolitik und Gesundheit empfohlen, die Bundesregierung aufzufordern, der sozialen Dimension der Gemeinschaftspolitiken Rechnung zu tragen<sup>42</sup> und das Herkunftslandprinzip abzulehnen.<sup>43</sup>

---

<sup>35</sup> Ebenda, Erwägungsgrund 41b, S. 4.

<sup>36</sup> Entsprechend der Regelungen des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutscher Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG).

<sup>37</sup> Gemäß § 93 Abs. 4 GO-BT mit der Sammelüberweisung 15/2636 Nr.5.54.

<sup>38</sup> Deutscher Bundestag, Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit, Ausschussdrucksache 15(9)1068.

<sup>39</sup> Beschluss des Bundesrates gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG vom 2. April 2004, BR-Drucksache 128/04.

<sup>40</sup> BR-Drucksache 128/04 (Beschluss), Ziffer 5.

<sup>41</sup> BR-Drucksache 128/04 (Beschluss), Ziffer 6.

<sup>42</sup> Bundesrat, Empfehlungen der Ausschüsse vom 28. Juni 2004, BR-Drucksache 128/03/04, S. 8.

<sup>43</sup> Ebenda, Ziffer 10ff..

## 6. Schlussbetrachtungen

Aufgrund einer breiten öffentlichen Kritik ist kaum noch damit zu rechnen, dass der Richtlinienvorschlag über Dienstleistungen im Binnenmarkt in seiner ursprünglichen Fassung verabschiedet werden wird.

Die Kritiker der Richtlinie lehnen die Dienstleistungsrichtlinie nach wie vor ab oder fordern zumindest, die Geltung des bereichsübergreifenden Herkunftslandprinzips grundsätzlich abzuschaffen.<sup>44</sup> Stattdessen solle eine sektorale Herangehensweise unter Harmonisierung der Kernbestimmungen im jeweiligen Dienstleistungssektor gewählt werden.

Die Befürworter der Richtlinie argumentieren unter anderem damit, dass ein reaktives, einzelfallbezogenes Vorgehen weniger effizient sei als eine gemeinsame Anpassung der Rechtsvorschriften aller Mitgliedstaaten nach einem einheitlichen Zeitplan und dass sich dadurch Wettbewerbsverzerrungen verhindern ließen.<sup>45</sup> Um grundsätzlich an einer zeitnahen Realisierung der Dienstleistungsrichtlinie festzuhalten, könne eine Bearbeitung der Problembereiche in den Detailbestimmungen der Dienstleistungsrichtlinie erfolgen und jeweils eine Entscheidung für Kooperation, Herkunftslandprinzip oder Harmonisierung getroffen werden.

(Schlichting)

---

<sup>44</sup> So etwa Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, Stellungnahme, Ziff. 7. Das Herkunftslandprinzip „in dieser Form“ ablehnend auch der Bundesrat, Beschluss vom 02.04.2004, BR-Drs. 128/04, S. 19; Bundesrat, Empfehlungen der Ausschüsse vom 28.06.2004, BR-Drs. 128/3/04, S. 8; sowie *Skarpelis-Sperk/ Bodewig*, Die EU-Dienstleistungsrichtlinie, S. 7 f.

<sup>45</sup> KOM (2004) 2 endg./2, S. 11.