



Die Dienstleistungsrichtlinie – Stand der Diskussion

Die Europäische Kommission legte Anfang 2004 einen **Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt** vor.¹ Die sog. Dienstleistungsrichtlinie soll bestehende Hemmnisse im Dienstleistungsbereich beseitigen und damit als Bestandteil der Lissabon-Strategie dazu beitragen, Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität in der Europäischen Union zu steigern und mehr Arbeitsplätze zu schaffen. Hintergrund des Vorschlags sind die im EG-Vertrag (EG) niedergelegten Grundprinzipien der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit (Art. 43 und 49 EG), deren Realisierung bisher hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist. Über den Grundansatz und verschiedene Einzelfragen des Kommissionsvorschlags ist eine lebhafte europaweite Diskussion entstanden. So war der Richtlinienentwurf in der Debatte vor dem französischen Referendum über den Verfassungsvertrag ein wichtiges Thema. Umstritten sind insbesondere der Anwendungsbereich der Richtlinie und das im Entwurf vorgesehene „Herkunftslandprinzip“.

Titel	EG-Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt, KOM(2004) 2 endgültig/2 (zitiert: KOM-Vorschlag)
Datum des Dokuments	25.2.2004
Bereich	Binnenmarkt
Rechtsgrundlagen	Art. 47 Abs. 2 Satz 1 und 3, Art. 55, 71 und 80 Abs. 2 EG
Verfahren	Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 EG
Weitere Dokumente	<ul style="list-style-type: none">– Europäisches Parlament, Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz, Entwurf eines Berichts über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt, vorläufig 2004/0001 (COD), 25.5.2005 (zitiert: Berichts-Entwurf)– Europäisches Parlament, Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz, Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt, A6-0409/2005, 15.12.2005 (zitiert: Bericht)– Rat der Europäischen Union, Vermerk des Generalsekretariats, Konsolidierte Fassung des Kommissionsvorschlags, 15310/05, 6.12.2005 (19.01) (zitiert: konsolidierte Fassung)
Stand des Verfahrens	Übermittlung an den Rat und das Europäische Parlament

Das **Herkunftslandprinzip** bedeutet, dass ein Dienstleistungserbringer nur die rechtlichen Anforderungen des Landes erfüllen muss, in dem er niedergelassen ist (Herkunftsland), auch wenn er in einem anderen Mitgliedstaat Dienste erbringen will, in dem er nicht dauerhaft präsent ist. Im Hinblick auf den **Anwendungsbereich** wird insbesondere die

Herausnahme von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (u.a. Gesundheitsfürsorge) diskutiert. Auch Einzelheiten der geplanten **Verfahrensvereinfachung** sind weiterhin kontrovers.

Da für die Dienstleistungsrichtlinie das Mitentscheidungsverfahren (Art. 251 EG) gilt,

müssen Europäisches Parlament und Rat, die hier grundsätzlich gleichberechtigt agieren, zu einer Einigung kommen, damit der Rechtsakt verabschiedet werden kann. Im **Europäischen Parlament (EP)** ist federführend der Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz, der nach überaus kontroverser Beratung am 22. November 2005 seinen Bericht verabschiedete. Die Plenardebatte über den Ausschussbericht ist für den 14. Februar 2006 vorgesehen. Der **Rat** („Wettbewerbsfähigkeit“), der sich bereits intensiv mit dem KOM-Vorschlag beschäftigt und mittlerweile drei eigene „konsolidierte Fassungen“² als Grundlage für die Beratungen in der Arbeitsgruppe „Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum“ erarbeitet hat, wartet derzeit die Stellungnahme des EP und den überarbeiteten Kommissionsvorschlag ab.³ Die **EU-Kommission** hat angekündigt, noch während des österreichischen Ratsvorsitzes bis Juni eine politische Einigung anzustreben. Während die Vorlage eines neuen Vorschlages bisher für April oder Mai angekündigt war, sprach EU-Kommissionspräsident Barroso Anfang Januar dieses Jahres von einem neuen Vorschlag der Schlüsselemente der Richtlinie noch rechtzeitig für den Frühjahrgipfel des Europäischen Rates (ER) im März 2006.⁴ Auch der Ausschuss der Regionen und der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss haben bereits zum KOM-Vorschlag Stellung genommen.⁵ In **Deutschland** haben sich Bundestag⁶ und Bundesrat⁷ mehrfach mit der Problematik befasst. Auch andere nationale Parlamente haben sich mit dem KOM-Vorschlag beschäftigt.⁸

Im Folgenden sollen zunächst der ursprüngliche KOM-Vorschlag im Überblick kurz vorgestellt werden und dann im Anschluss die unterschiedlichen Positionen zu umstrittenen Punkten eingehender behandelt werden. Dabei kann – auch aufgrund der unübersichtlichen Dokumentenlage und der fortdauernden Beratungen – nur ein Zwischenstand zu ausgewählten Bereichen gegeben werden.

I. Der ursprüngliche Kommissionsvorschlag im Überblick⁹

Der **Anwendungsbereich** der Richtlinie (Kapitel I – Art. 2) soll sich entsprechend der Reichweite der europäischen Grundfreiheiten grundsätzlich nur auf Dienstleistungserbringer erstrecken, die in einem EG-Mitgliedstaat niedergelassen sind.

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 KOM-Vorschlages in diesem Bereich ist die Einführung eines **Herkunftslandprinzips** (Art. 16). Danach würden Dienstleistungserbringer bezüglich der Aufnahme und Ausübung ihrer Tätigkeit grundsätzlich nur noch den Bestimmungen ihres Herkunftsmitgliedstaates unterfallen. Daneben sollen aber auch die Rechte der Dienstleistungsempfänger (Art. 20-23) gestärkt werden.

Flankierend sieht der KOM-Vorschlag 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 Sicherheiten 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 Dienstleistungsricht-

linie berichten. Die Kommission legt diese Berichte, verbunden mit eigenen Vorschlägen für ergänzende Initiativen, dem EP und dem Rat vor.

Dem KOM-Vorschlag liegt ein **dynamisches Konzept** zu Grunde, das u.a. ein gestuftes System von Umsetzungsfristen vorsieht.

II. Umstrittene Punkte

1. Anwendungsbereich und Verhältnis zum geltenden Gemeinschaftsrecht

a) Kommissionsvorschlag

Der Vorschlag geht nicht wie frühere Maßnahmen sektorenspezifisch vor, sondern verfolgt einen **horizontalen Ansatz**, d.h. erstreckt sich auf einen sehr weiten Bereich von Dienstleistungen. Die Definition des Begriffs „Dienstleistung“ basiert dabei auf der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) (vgl. Erwägungsgrund 15 f. KOM-Vorschlag).

Erfasst sind demnach Dienstleistungen, die als Teil des Wirtschaftslebens an Verbraucher oder Unternehmen erbracht werden, wie unternehmensbezogene Dienstleistungen¹⁰, Dienstleistungen für Unternehmen und für Verbraucher¹¹ und Dienstleistungen für Verbraucher¹². Darunter fallen auch sog. Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse wie Gesundheits- und soziale Dienstleistungen, Postdienste, Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgung (für diese soll aber z.T. das Herkunftslandprinzip nicht gelten, vgl. Art. 17 Nrn. 1-4 KOM-Vorschlag). Allerdings betont die Kommission, dass die Richtlinie nicht die Freiheit der Mitgliedstaaten beeinträchtigt, Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse als solche zu definieren und ihre Organisations- und Finanzierungsart festzulegen, und dass Mitgliedstaaten nicht verpflichtet würden, Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu privatisieren, dem Wettbewerb zu öffnen oder Monopole abzuschaffen.¹³

Vom Anwendungsbereich ausgenommen sind hingegen vom Staat in Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben ohne wirtschaftliche Gegenleistung erbrachte Dienstleistungen (nichtmarktbestimmte Dienstleistungen von allgemeinem Interesse). Dies gilt z.B. für die öffentliche Verwaltung oder das öffentliche Bildungswesen. Daneben sind auch spezifische Bereichsausnahmen vorgesehen für Dienstleistungen und Netze der elektronischen

Kommunikation, Transportdienstleistungen oder Finanzdienstleistungen, soweit sie bereits (sektorenspezifisch) durch andere Gemeinschaftsrechtsakte geregelt sind (Art. 2 Abs. 2 KOM-Vorschlag). Art. 2 Abs. 3 KOM-Vorschlag sieht eine partielle Bereichsausnahme für das Steuerwesen vor.

Das **Verhältnis zum geltenden Gemeinschaftsrecht** betreffend heißt es in Art. 3 Abs. 2 KOM-Vorschlag: „Diese Richtlinie schließt die Anwendung der Bestimmungen anderer Gemeinschaftsrechtsakte auf die von ihnen erfassten Dienstleistungen nicht aus“ (vgl. hierzu auch Erwägungsgrund 13 KOM-Vorschlag).

b) Beratungen im Rat

Bei den Beratungen im Rat wurde zunächst im Wesentlichen eine sprachliche Präzisierung des Anwendungsbereichs und vor allem der **ausgenommenen Bereiche** angestrebt. So heißt es in der – mit mehreren hundert Vorbehalten und Änderungswünschen der nationalen Delegationen versehenen – konsolidierten Ratsfassung im neu eingefügten Erwägungsgrund 7a nun explizit: „Was die Leistungen von allgemeinem Interesse betrifft, so regelt die Richtlinie ausschließlich Leistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (...).“ Art. 1 wurde um vier Absätze erweitert:

„(2) Diese Richtlinie betrifft weder die Liberalisierung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, die Einrichtungen des öffentlichen oder privaten Rechts vorbehalten sind, noch die Privatisierung öffentlich-rechtlicher Einrichtungen, die Dienstleistungen erbringen.

(3) Diese Richtlinie betrifft weder die Abschaffung von Dienstleistungsmonopolen noch von den Mitgliedstaaten gewährte Beihilfen, die unter die gemeinsamen Vorschriften über den Wettbewerb fallen.

(4) Die Richtlinie berührt nicht das Recht der Mitgliedstaaten, in Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht festzulegen, welche Leistungen sie als von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erachten, wie diese Leistungen organisiert und finanziert werden sollten und welchen spezifischen Verpflichtungen sie unterliegen sollen.

(5) Diese Richtlinie berührt nicht Maßnahmen, die auf gemeinschaftlicher oder – unter Beachtung des Gemeinschaftsrechts – auf einzelstaatlicher Ebene getroffen werden, um die kulturelle und sprachliche Vielfalt zu fördern und den Pluralismus zu schützen.“

Zwölf Staaten – darunter Deutschland, Frankreich und Italien – fordern die Anfügung des

folgenden Satzes in Art. 1: „Diese Richtlinie berührt nicht die **Arbeitsbeziehungen** zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern“, wobei die deutsche Delegation einen umfassenderen Wortlaut bevorzugt, der auch auf die Mitbestimmungsrechte eingeht (Fn. 2 konsolidierte Fassung).¹⁴

Nach der konsolidierten Fassung sind **Gewinnspiieldienstleistungen** und das gesamte **Steuerwesen** vom Anwendungsbereich ausgenommen (Art. 2 Abs. 2 lit. e und Abs. 3).

Weiterhin diskutiert wird die Ausklammerung bestimmter (weiterer) Tätigkeiten von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse aus dem Anwendungsbereich: vier Delegationen möchten (nur) die öffentlich finanzierte **Gesundheitsfürsorge**, zwölf Delegationen – u.a. die deutsche – die gesamte Gesundheitsfürsorge ausgenommen wissen und eine Reihe von Mitgliedstaaten tritt für die Ausnahme weiterer Bereiche ein (wie audiovisuelle Dienstleistungen und soziale Dienstleistungen) (Fn. 16 ff. konsolidierte Fassung). Vier Mitgliedstaaten wünschen weitergehend, dass **alle Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse** ausgeschlossen sein sollen (vgl. Fn. 15 konsolidierte Fassung).

Das **Verhältnis zum geltenden Gemeinschaftsrecht** betreffend wurde in der konsolidierten Ratsfassung Art. 3 Abs. 2 neu formuliert und ein Abs. 3 eingefügt: „(2) Andere Gemeinschaftsrechtsakte, insbesondere jene, die spezifische Dienstleistungstätigkeiten regeln, sind uneingeschränkt anwendbar und werden durch diese Richtlinie ergänzt. (3) Tritt bei Fällen, die nicht anderweitig in dieser Richtlinie geregelt sind, eine Rechtskollision zwischen einer Bestimmung der Richtlinie und einer Bestimmung eines am Tag der Annahme der Richtlinie bestehenden anderen Gemeinschaftsrechtsakts auf, der die entsprechende Dienstleistung betrifft, so ist die Bestimmung des anderen Gemeinschaftsrechtsakts maßgebend.“ Des Weiteren wurden zwei Erwägungsgründe neu eingefügt, die das Verhältnis zur Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ bzw. zur Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen regeln (Erwägungsgründe 13b und 13c konsolidierte Fassung).

c) Europäisches Parlament

Die Berichterstatterin im federführenden EP-Ausschuss („Binnenmarkt und Verbraucherschutz“), Evelyne Gebhardt, schlug in ihrem **Berichts-Entwurf** vor, Dienstleistungen von allgemeinem Interesse insgesamt – also auch Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse – aus dem Anwendungs-

bereich der Richtlinie herauszunehmen (vgl. die in Art. 2 des Berichts-Entwurfs neu eingefügten Abs. 1a-1c). Mit dieser Forderung konnte sie sich allerdings nicht durchsetzen.¹⁵

In dem vom Ausschuss **angenommenen Bericht** – der die Grundlage für die 1. Lesung des EP am 14. Februar 2006 sein wird – werden zwar (nichtmarktbestimmte) Dienstleistungen von allgemeinem Interesse weiterhin vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen, wobei die Definitionshoheit bei den Mitgliedstaaten liegt (vgl. Art. 2 Abs. 2 lit. – a des Berichts); für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse soll die Richtlinie aber weiterhin gelten, wobei klargestellt wird, dass die Mitgliedstaaten in diesem Bereich weder zu Privatisierung noch zu Liberalisierung verpflichtet sind (Art. 1 Abs. 2 des Berichts) und dass sie bestimmen können, welche Dienstleistungen sie als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ansehen (Art. 4 Nr. 1b des Berichts).

Allerdings soll die Richtlinie – in Abweichung vom Kommissionsvorschlag – keine Anwendung finden auf den gesamten Bereich der **Gesundheitsfürsorge**, auf audiovisuelle Dienstleistungen und auf Gewinnspiieldienstleistungen (Art. 2 Abs. 2 lit. cb-cd des Berichts). Das Steuerwesen soll insgesamt ausgenommen werden (Art. 2 Abs. 3 des Berichts). Von der Richtlinie nicht beeinträchtigt werden sollen das **Arbeits- und Sozialrecht** sowie Maßnahmen auf Gemeinschafts- oder nationaler Ebene zum Schutz der sprachlichen und kulturellen Vielfalt und des Medienpluralismus (Art. 1 Abs. 3 und 4 des Berichts).

Das **Verhältnis zum geltenden Gemeinschaftsrecht** betreffend sieht der Ausschuss-Bericht vor, dass für den Fall einer Kollision von Bestimmungen der Dienstleistungsrichtlinie mit anderem Gemeinschaftsrecht, das spezifische Aspekte des Zugangs zu und der Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten in besonderen Bereichen oder für besondere Berufe regelt, dieses Gemeinschaftsrecht Vorrang haben soll; beispielhaft werden vier Gemeinschaftsrechtsakte aufgelistet, für die das der Fall ist (u.a. Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ und Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen) (vgl. Art. 3 Abs. 1 des Berichts).

2. Herkunftslandprinzip und Kontrolle des Dienstleistungserbringers

a) Kommissionsvorschlag

Die Richtlinie soll nicht nur die Niederlassung von Dienstleistungserbringern, sondern auch

die vorübergehende und grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen erleichtern. Dabei soll grundsätzlich das Herkunftslandprinzip gelten, ergänzend ist aber auch eine Harmonisierung der Rechtsordnungen vorgesehen. Das **Herkunftslandprinzip** (Art. 16 KOM-Vorschlag) bedeutet – wie oben erwähnt –, dass der Dienstleistungserbringer den Rechtsvorschriften des Landes unterliegt, in dem er niedergelassen ist (Herkunftsland), und nicht den Bestimmungen des Landes, in dem er die Dienstleistungen erbringt. Dabei gilt das Herkunftslandprinzip nur für Bestimmungen, die vom sog. koordinierten Bereich erfasst sind. Darunter fallen nationale Bestimmungen betreffend die Aufnahme und Ausübung der Dienstleistung. Verantwortlich für die Kontrolle des Dienstleistenden ist das Herkunftsland. Dieses Prinzip geht davon aus, dass in den einzelnen Mitgliedstaaten ein vergleichbares Schutzniveau existiert, dass also die gesundheits- und verbraucherrechtlichen Regelungen und anderen Sicherheitsstandards allgemein vergleichbar sind.

Bereits der ursprüngliche Kommissionsvorschlag regelt allerdings mehrere allgemeine **Ausnahmen** vom Herkunftslandprinzip (Art. 17 KOM-Vorschlag). Aus der Anwendbarkeit des Herkunftslandprinzips sind all die Dienstleistungsbereiche ausgeschlossen, die bereits Gegenstand sektorenspezifischer Regelungen sind bzw. bei denen dies geplant ist.¹⁶

Besonders wichtig ist hier das **Arbeitsrecht**. Die Kommission betont, dass, soweit es um die Entsendung von Arbeitnehmern geht, die Regelungen der **Entsenderichtlinie**¹⁷ und nicht die Dienstleistungsrichtlinie maßgeblich seien (vgl. Art. 17 Nr. 5 KOM-Vorschlag). Dienstleistungserbringer müssen daher grundsätzlich die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen (u.a. Höchstarbeitszeiten, Mindestjahresurlaub, Mindestlohnsätze, Hygiene- und Sicherheitsstandards) des Mitgliedstaates beachten, in den sie Arbeitnehmer entsenden.¹⁸ Der Richtlinienvorschlag enthält Bestimmungen, die den Aufnahmemitgliedstaat verpflichten, die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, die aufgrund der Entsenderichtlinie gelten, sicherzustellen (Art. 24 KOM-Vorschlag). Dabei ist es dem Aufnahmemitgliedstaat jedoch verwehrt, dem Dienstleistungserbringer gewisse Pflichten aufzuerlegen, so u.a. die Pflicht, Sozialversicherungsunterlagen vorzuhalten.

Ebenfalls vom Herkunftslandprinzip ausgenommen sind die spezifischen Anforderungen im Aufnahmemitgliedstaat im Hinblick auf die besonderen Merkmale des Ortes der Dienstleistungserbringung, deren Erfüllung für

die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit oder für den Schutz der öffentlichen Gesundheit oder der Umwelt unerlässlich ist (Art. 17 Nr. 17 KOM-Vorschlag).

b) Beratungen im Rat

Das Herkunftslandprinzip wurde im Rat („Wettbewerbsfähigkeit“) mehrfach eingehend erörtert. Dabei wurde der Anwendungsbereich des Prinzips präzisiert (Art. 16 f. konsolidierte Fassung). Eine Anlage zur konsolidierten Fassung enthält einen vom Vorsitz vorgeschlagenen Text, der eine klarere Struktur der Art. 16-19 anstrebt. Einige Mitgliedstaaten haben **grundsätzliche Vorbehalte** gegen das Herkunftslandprinzip angemeldet, während andere dem Prinzip zwar zustimmen, aber einräumen, dass noch weitere Beratungen erforderlich seien. Deutschland hat noch keinen endgültigen Standpunkt, stellt aber das Herkunftslandprinzip in seiner derzeitigen Form in Frage (Fn. 118 ff. konsolidierte Fassung).

Grundsätzlich wurde im Rat Klärungsbedarf hinsichtlich des Zusammenwirkens mit dem **internationalen Privatrecht** gesehen.¹⁹

Als erörterungsbedürftig wurde darüber hinaus vor allem die Frage angesehen, unter welchen Bedingungen die **Kontrolle und Überwachung** des Dienstleistungserbringers durch das Herkunftsland (bzw. das Aufnahmeland) erfolgen soll. Um der Gefahr von Unregelmäßigkeiten insbesondere im Baugewerbe zu begegnen, findet sich in der konsolidierten Fassung des Rates im Abschnitt „Entsendung von Arbeitnehmern“ (Art. 24 f.) eine Bestimmung, wonach das Mitführen von Sozialversicherungsunterlagen (z.B. Zeiterfassungsbögen oder Unterlagen zu Gesundheits- und Sicherheitsfragen) verlangt werden kann, die an dem Ort erstellt werden, an dem die Dienstleistung erbracht wird (Art. 24 Abs. 1 lit. d). Einige Mitgliedstaaten – darunter Deutschland – sprechen sich indes für eine vollkommene Streichung des Abschnitts „Entsendung von Arbeitnehmern“ aus (vgl. Fn. 230, 242 konsolidierte Fassung).

Hinsichtlich der Kontrolle der Dienstleistungen heißt es in der konsolidierten Fassung des Rates, dass die Mitgliedstaaten weder verpflichtet noch berechtigt sind, faktische Prüfungen und Kontrollen im Hoheitsgebiet anderer Mitgliedstaaten durchzuführen; hierfür seien vielmehr die Behörden des Ziellandes zuständig (Art. 34 Abs. 2, Erwägungsgrund 38).

c) Europäisches Parlament

In ihrem **Berichts-Entwurf** schlug die Bericht-erstatte-rin zunächst die weitgehende Er-setzung des Herkunftslandprinzips durch das sog. „**Prinzip der gegenseitigen Aner-ken-nung**“ und das **Ziellandprinzip** vor. Damit sollte auf das geltende Primärrecht (vgl. Art. 49, 50 EG) Bezug genommen und die ständige Rechtsprechung des EuGH kodifiziert werden. Demzufolge kann ein Dienst-lei-tungserbringer seine Tätigkeit vorüber-gehend im Zielland unter den gleichen Be-dingungen ausüben, wie sie dieses Land auch für seine eigenen Staatsangehörigen vor-schreibt (Art. 17 des Berichts-Entwurfs, Art. 50 Abs. 3 EG). Die von den Rechtsvorschriften des Gastmitgliedstaates vorgesehenen Be-dingungen dürfen aber keine Verdopplung der im Herkunftsland bereits erfüllten gleich-wertigen Voraussetzungen und erbrachten Nachweise und Sicherheiten darstellen (Art. 16, Erwägungsgründe 5a, 37 ff., Begründung S. 105 des Berichts-Entwurfs). Im Gegensatz zum KOM-Vorschlag soll die Kontrolle der Dienstleistungstätigkeiten durch das Zielland erfolgen, das dabei nur im Herkunftsland bereits vorgenommene Kontrollen berücksichtigen müsste (Art. 16 Abs. 2, Art. 36 Abs. 1, Erwägungsgrund 38 des Berichts-Entwurfs), wobei eine Registrie-rungspflicht unterstützend wirke (Art. 27 Abs. 1a des Berichts-Entwurfs). Die Berichter-statterin konnte aber nicht alle ihre Vorschläge durchsetzen.

Im **Bericht** des Binnenmarkt-Ausschusses ist zwar der **Begriff des „Herkunftslandprin-zips“** aus dem Richtlinienentwurf **gestrichen**. Von der Ausschussmehrheit wird aber in grundsätzlicher Übereinstimmung mit dem KOM-Vorschlag daran festgehalten, dass ein Dienstleistungserbringer ausschließlich den Bestimmungen seines Herkunftslandes in Bezug auf den Zugang zu Dienstleistungs-tätigkeiten und deren Ausübung unterliegt, „die insbesondere die Anforderungen in Bezug auf die Niederlassung und die Tätigkeit der Dienstleistungserbringer, ihr Verhalten, die Qualität oder den Inhalt der Dienstleistung sowie Normen und Zertifizierungen betreffen“ (Art. 16 Abs. 1 des Berichts).²⁰

Primär ist im Einklang mit dem KOM-Vorschlag der Herkunftsmitgliedstaat zur **Überwachung und Kontrolle** des Dienstleistungserbringers verpflichtet (Art. 34 Abs. 1 des Berichts). Die Behörden des Ziellandes können aber Über-prüfungen, Untersuchungen und Ermittlungen vor Ort nicht nur vornehmen, soweit dies Bereiche betrifft, die von der grundsätzlichen Geltung der Vorschriften des Herkunftslandes

ausgenommen sind (Art. 16 Abs. 3a des Berichts), sondern auch ganz allgemein, wenn diese Kontrollen objektiv gerechtfertigt und nicht diskriminierend sind (Art. 34 Abs. 2a des Berichts). Grundsätzlich ist das Zielland für die Kontrolle auf seinem Territorium zuständig (Art. 35 Abs. 2 des Berichts), das Herkunftsland für die Kontrolle auf seinem Staatsgebiet (Art. 36 des Berichts). Beide sind – wie im KOM-Vorschlag – zu gegenseitiger Unterstützung und Zusammenarbeit verpflichtet (Art. 35 Abs. 1 des Berichts).

Vertragliche – und im Wesentlichen auch außervertragliche – Schuldverhältnisse zwischen Dienstleistungserbringern und –empfängern sollen nicht Gegenstand der Richtlinie sein: Ziel der Richtlinie sei das Öffnen von Märkten, nicht die Regelung von Auseinandersetzungen zwischen zwei Par-teien. Für diesen Bereich sei mit dem **Inter-nationalen Privatrecht** bereits ein klares Rechtssystem zur Verfügung gestellt (Art. 17 Nr. 20 des Berichts und die dortige Begründung).

Aus Gründen der Rechtssicherheit und der Konsistenz sind die Artikel 24 und 25 über die Kontrolle der Dienstleistungserbringer bei der **Entsendung von Arbeitnehmern** im Aus-schussbericht vollkommen gestrichen: Jed-wede Klarstellung in diesem Bereich solle in der sog. Entsenderichtlinie 96/71/EG geregelt werden; jedenfalls seien die Art. 24 f. kontra-produktiv, da sie dem Bestimmungsland letztlich verwehrten, die Dienstleistungserbrin-ger effektiv zu kontrollieren (Begründung zu Änderungsantrag 182 f.).

3. Verfahrensvereinfachung

a) Kommissionsvorschlag

Nach dem KOM-Vorschlag soll **Dienst-leistungsunternehmen auch die Nieder-lassung** in einem anderen Mitgliedstaat erleichtert werden. Dies soll vor allem durch die Regelung des Art. 5 Abs. 1 erreicht werden, in dem es heißt: „Die Mitgliedstaaten vereinfachen die für die Aufnahme und die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit gelten-den Verfahren und Formalitäten.“

Um zu vermeiden, dass sich der Dienst-leistungserbringer an mehrere Behörden des Aufnahmemitgliedstaats wenden muss, ist eine zentrale Anlaufstelle („**einheitlicher An-sprechpartner**“ / „one-stop-shop“) vorge-sehen (Art. 6 KOM-Vorschlag).

b) Beratungen im Rat

Nach Auffassung des Rates soll die praktische Funktionsweise des Systems der einheitlichen Ansprechpartner detailliert ausgearbeitet werden. In diesem Zusammenhang wurde betont, dass die Richtlinie insbesondere die Benennung dieser einheitlichen Ansprechpartner sowie die interne Organisation und Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen Verwaltungen in den Mitgliedstaaten unberührt lasse (vgl. Art. 6 Abs. 3 konsolidierte Fassung).

Was die Vereinfachung der Verfahren und Formalitäten betrifft, so schwächte der Rat die Formulierung des Art. 5 Abs. 1 ab: Die Mitgliedstaaten müssen danach nicht mehr quasi automatisch vereinfachen; vielmehr wird ihnen vorrangig eine Prüfpflicht auferlegt. Ergibt diese Prüfung, dass die Verfahren und Formalitäten nicht einfach genug sind, so sind sie aber weiterhin von den Mitgliedstaaten zu vereinfachen (vgl. hierzu auch den neu eingefügten Erwägungsgrund 22a konsolidierte Fassung).

c) Europäisches Parlament

Der Bericht des federführenden Ausschusses im EP erweitert den Anwendungsbereich der Verwaltungsvereinfachung: diese soll auch für die Dienstleistungsfreiheit (und nicht nur für die Niederlassungsfreiheit) gelten (vgl. die gestrichene Überschrift nach „Kapitel II“ des Berichts).

Zusätzlich sieht der Bericht die Einführung harmonisierter europäischer Formulare vor (Art. 5 Abs. 1b des Berichts) und stellt klar, dass die Errichtung einheitlicher Ansprechpartner die Aufteilung der Funktionen und Zuständigkeiten zwischen den Behörden

innerhalb eines nationalen Systems nicht beeinträchtigt (Art. 6 Abs. 1c des Berichts).

Abweichend vom KOM-Vorschlag können die Mitgliedstaaten von den Dienstleistungserbringern eine **Pro-forma-Registrierung** beim einheitlichen Ansprechpartner verlangen (Art. 6 Abs. 1a, Art. 16 Abs. 3 lit. b des Berichts).

III. Ausblick

„Das wird nicht der große Wurf, den der ehemalige Kommissar Frits Bolkestein einst wollte – aber es geht voran.“²¹ Der optimistischen Prognose von Industriekommissar Verheugen werden sich nicht alle mit der Richtlinie Befassten vorbehaltlos anschließen wollen: Zu groß erscheinen die Vorbehalte, die bei manchen vor allem gegenüber dem Herkunftslandprinzip noch bestehen. Allerdings sind bei der Gegenüberstellung auch große Übereinstimmungen zwischen Rat und Parlament deutlich geworden. Man wird sehen müssen, welche Kompromissmöglichkeiten die Textfassung bieten wird, die nach der Debatte im Plenum des EP am 14./15. Februar verabschiedet werden wird. Nach jetzigem Stand liegt es nahe, dass der Rat nicht alle Änderungsvorschläge des Parlaments ohne Weiteres akzeptieren wird, so dass eine zweite Lesung und ggf. ein Vermittlungsverfahren erforderlich werden könnten. Die **Bundesregierung** will noch vor der Debatte im Parlament ihre Haltung zur Richtlinie festlegen. Inwieweit dann am Ende ein in Rat und EP mehrheitsfähiger Kompromissvorschlag deutlich über das hinausgehen wird, was die in den Verträgen verankerte und vom EuGH weit verstandene Dienstleistungsfreiheit schon jetzt gewährt, bleibt abzuwarten.

Christoph Hellriegel, Valentin Wasilew; Fachbereich XII – Europa, Tel.: 227-33614,
E-Mail: vorzimmer.wf12g@bundestag.de

- 1 Dazu ausführlich: Jan Muck Schlichting, Der Richtlinienvorschlag über Dienstleistungen im Binnenmarkt – sog. Dienstleistungsrichtlinie, Info-Brief der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 25.2.2005, <<http://www.bundestag.btg/Wissen/Ausarbeitungen/?Rubrik=8>> [Stand: 23.1.2006].
- 2 Rat der Europäischen Union, Vermerk des Generalsekretariats, Konsolidierte Fassung des Kommissionsvorschlags, (1) 5161/05, 10.1.2005 (21.01); (2) 9350/1/05 REV 1, 19.7.2005; (3) 15310/05, 6.12.2005 (19.01).
- 3 Rat der Europäischen Union, Mitteilung an die Presse, 2694. Tagung des Rates Wettbewerbsfähigkeit, Brüssel, den 28.-29.11.2005, 14155/05 (Presse 287), S. 26.
- 4 Österreichisches Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Bartenstein begrüßt neue Dynamik bei Dienstleistungsrichtlinie, Presseaussendung vom 10.1.2006, <http://www.eu2006.at/de/News/Press_Releases/January/1001bartensteindienstleistungsrichtlinie.html> [Stand: 11.1.2006].

- 5 Stellungnahme des Ausschusses der Regionen (...) (2005/C 43/06), Abl. Nr. C 43 vom 18.2.2005, S. 18; Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (...) (2005/C 221/20), Abl. Nr. C 221, vom 8.9.2005, S. 113.
- 6 Der dem Deutschen Bundestag übersandte KOM-Vorschlag (BT-Drs. 15/2636 Nr. 2.54 vom 5.3.2004) wurde vom federführenden Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit im März 2004 ohne Aussprache zur Kenntnis genommen (Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit, Protokoll 15/54 vom 31.3.2004, TOP 17, S. 939 f.). Auch die vom Vorsitz des Rates erarbeitete (erste) konsolidierte Fassung des KOM-Vorschlags (s. Endnote 2 (1)) wurde nach Übersendung (vgl. BT-Drs. 15/5172 Nr. 1.10 vom 18.3.2005) federführend im Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit beraten. Dazu fand am 30. Mai 2005 eine öffentliche Anhörung statt (vgl. BT-Drs. 15/5865 vom 29.6.2005, S. 7 und Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit, Protokoll 15/93). Der Bundestag nahm die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit (BT-Drs. 15/5865 vom 29.6.2005) am 30. Juni 2005 an (vgl. Deutscher Bundestag, 15. WP, Stenografischer Bericht, 184. Sitzung, 30. Juni 2005).
- 7 Der von der Bundesregierung unterrichtete (vgl. BR-Drs. 128/04 vom 16.2.2004) Bundesrat hat mehrfach Stellungnahmen zum Richtlinienvorschlag beschlossen (BR-Drs. 128/04 [Beschluss] vom 2.4.2004; BR-Drs. 128/04 [Beschluss] (2) vom 9.7.2004; BR-Drs. 128/04 [Beschluss] (3) vom 24.9.2004). Derzeit wird auf Antrag des Landes Hessen (BR-Drs. 663/05 vom 5.9.2005) ein weiterer Entschließungsantrag federführend im Ausschuss für Fragen der Europäischen Union beraten (Bundesrat, Stenografischer Bericht, 814. Sitzung, 23. September 2005, S. 325 A.).
- 8 (F) Assemblée Nationale, Délégation pour l'Union Européenne, Rapport d'Information, présenté par Anne-Marie Comparini, N° 2053, 2.2.2005; dies., compte rendu N° 149, 30.11.2005, <<http://www.assemblee-nationale.fr/12/europe/c-rendus/c0149.asp>> [Stand: 19.1.2006]; (UK) House of Commons, Select Committee on European Scrutiny, Twelfth Report, 25.3.2004, <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmeuleg/42-xii/4206.htm>> [Stand: 19.1.2006].
- 9 Dieser Überblick wurde weitgehend entnommen aus: Schlichting, a.a.O. (Endnote 1).
- 10 Z.B. Unternehmensberatung, Zertifizierungs- und Prüfungstätigkeiten, Wartungstätigkeiten, Werbung, Personalagenturen, Dienste von Handelsvertretern.
- 11 Z.B. Rechts- und Steuerberatung, Dienstleistungen des Immobilienwesens wie Immobilienmakler, Baugewerbe, Handel, Veranstaltung von Messen, Vermietung von Kraftfahrzeugen.
- 12 Z.B. Gesundheitsdienstleistungen, haushaltsbezogene Dienste wie die Pflege älterer Menschen, Tourismus, audiovisuelle Dienste, Dienstleistungen im Freizeitbereich, Sportzentren.
- 13 Europäische Kommission, Die Auswirkungen der Richtlinie auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, <http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/services/docs/services-dir/guides/gen-econ_de.pdf> [Stand: 17.1.2006] und Erwägungsgrund 35 des KOM-Vorschlags.
- 14 Bereits der KOM-Vorschlag enthält in Erwägungsgrund 58 den Satz: „Die vorliegende Richtlinie lässt rein arbeitsrechtliche Fragen unberührt.“
- 15 Das Abstimmungsergebnis bezüglich der Anträge auf Herausnahme aller Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie lautete: 17 Ja- gegen 19 Nein-Stimmen bei 3 Enthaltungen, vgl. EP, press service, Free movement of services, 24.11.2005, <http://www.europarl.eu.int/news/expert/infopress_page/056-2690-326-11-47-909-20051118IPR02599-22-11-2005-2005--false/default_en.htm> [Stand: 25.1.2006].
- 16 Dies betrifft z.B. Postdienste, Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgung, Entsendung von Arbeitnehmern, Transport von Abfällen, Anerkennung von Berufsqualifikationen oder Genehmigungsregelungen bezüglich der Kostenerstattung für die Krankenhausversorgung.
- 17 Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, Abl. Nr. L 18 vom 21.1.1997, S. 1.
- 18 Abweichungen sind vor allem möglich, wenn die Entsendung weniger als einen Monat andauert.
- 19 Rat der Europäischen Union, Sachstandsbericht des Vorsitzes an den Rat, 14686/05, 23.11.2005, S. 4.
- 20 Das Abstimmungsergebnis bezüglich des grundsätzlichen Festhaltens am Herkunftslandprinzip lautete: 21 Ja- gegen 16 Nein-Stimmen bei 3 Enthaltungen, vgl. EP, press service, Free movement of services, 24.11.2005, <http://www.europarl.eu.int/news/expert/infopress_page/056-2690-326-11-47-909-20051118IPR02599-22-11-2005-2005--false/default_en.htm> [Stand: 25.1.2006].
- 21 Zitiert nach: Kafsack, Hendrik, Für die Richtlinie und gegen Dumping, F.A.Z. vom 26.1.2006.