

**DEUTSCHER BUNDESTAG**  
16. Wahlperiode  
Ausschuss für Wirtschaft  
und Technologie

Ausschussdrucksache **16(9)353**  
12. Oktober 2006

**Schriftliche Stellungnahmen der  
Sachverständigen zur Öffentlichen Anhörung:  
EU-Dienstleistungsrichtlinie  
am 16. Oktober 2006**

hier:

SV Deutscher Landkreistag



Deutscher Landkreistag, Postfach 11 02 52, 10832 Berlin

Ulrich-von-Hassell-Haus  
Lennéstraße 11  
10785 Berlin

Deutscher Bundestag  
Frau  
Edelgard Bulmahn, MdB  
Vorsitzende des Ausschusses  
für Wirtschaft und Technologie  
11011 Berlin

Tel.: 0 30 / 59 00 97 – 3 00  
Fax: 0 30 / 59 00 97 – 4 00

E-Mail: Kay.Ruge  
@Landkreistag.de

AZ: II

Datum: 12.10.2006

**„Stellungnahme zu dem gemeinsamen Standpunkt  
des Rates vom 24.7.2006 im Hinblick auf den Erlass  
einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates  
über Dienstleistungen in Binnenmarkt“  
2004/0001 (COD)**

**Zusammenfassung**

Der Deutsche Landkreistag begrüßt die grundsätzliche Zielsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, Hindernisse für die Niederlassungsfreiheit von Dienstleistungserbringern und für den freien Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten zu beseitigen. Die Kommunen sind sowohl als eigene Dienstleistungserbringer wie auch in ihrer Rolle als Förderer der regionalen Wirtschaft von der Dienstleistungsrichtlinie berührt.

Angesichts der großen Bedeutung des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs wird eine stärkere Öffnung dieses Marktes begrüßt. Allerdings ist fraglich, ob nicht ein auf die einzelnen Sektoren bezogener Ansatz vorzugswürdig gewesen wäre. Der ursprünglich sehr weite Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie ist mittlerweile durch verschiedene Bereichsausnahmen sachgerecht eingegrenzt worden. Insbesondere im Hinblick auf die kommunale Daseinsvorsorge wird die Herausnahme der Gesundheitsdienstleistungen und die Einschränkung im Bereich der sozialen Dienstleistungen begrüßt. Soweit Daseinsvorsorgeleistungen noch von der Richtlinie erfasst werden, sind diese jedenfalls auch von den einschränkenden Bestimmungen der „Dienstleistungsfreiheit“ nach Art. 16 ausgenommen. Unter dem Aspekt der Rechtssicherheit und Kohärenz wäre eine vollständige Herausnahme sämtlicher Daseinsvorsorgeleistungen konsequenter.

Durch entsprechende Klarstellungen in dem gemeinsamen Standpunkt des Rates ist nunmehr gewährleistet, dass die Richtlinie das Arbeitsrecht nicht berührt.

Rechtssicherheit für Dienstleister, Verbraucher und Umwelt wird zum einen durch klare und praktikable Regelungen und zum anderen durch eine effektive Kontrolle der Dienstleistungserbringer gewährleistet. Durch den Verzicht auf das ursprünglich vorgesehene Herkunftslandprinzip wird mit Blick auf die Wirtschaftsüberwachung die ansonsten erforderliche Anwendung von 25 verschiedenen Rechtsregimen ausgeschlossen und damit in erheblichem Maße die Rechtssicherheit gefördert.

Hinsichtlich der intensivierten europäischen Verwaltungszusammenarbeit wird die Einführung eines elektronischen Binnenmarktsystems grundsätzlich begrüßt. Erforderlich ist

allerdings, dass bestehende nationale elektronische Verfahren eingebunden werden können und kein dem Subsidiaritätsgrundsatz widersprechendes einseitig durch die Europäische Kommission kontrolliertes zentrales System geschaffen wird.

Die durch die Richtlinie beabsichtigten Verfahrensvereinfachungen und elektronischen Verfahrensabwicklungen werden begrüßt. Allerdings ist eine auskömmliche Finanzierung sowie ein realistischer Zeitrahmen erforderlich.

Die vorgesehene Einrichtung eines einheitlichen Ansprechpartners zur Verfahrensabwicklung für Dienstleistungserbringer wird begrüßt. Vor dem Hintergrund der Stärkung der örtlichen und regionalen Wirtschaft haben sich die Kommunen einhellig bereiterklärt, im Zuge der nationalen Umsetzung die Funktion des einheitlichen Ansprechpartners zu übernehmen.

## **I. Auswirkung der EU-Dienstleistungsrichtlinie auf Wachstum und Beschäftigung, europarechtliche Notwendigkeit der Richtlinie**

1. Die Europäische Kommission verspricht sich von ihrem Vorschlag für eine Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt Hindernisse für die Niederlassungsfreiheit von Dienstleistungserbringern und für den freien Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten zu beseitigen. Ferner soll die Dienstleistungsrichtlinie durch den Abbau bürokratischer Hindernisse und die Vereinfachung von Verwaltungsverfahren für Dienstleistungserbringer die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen im Europäischen Binnenmarkt stärken.
2. Der Deutsche Landkreistag wie auch die beiden weiteren kommunalen Spitzenverbände haben diese grundsätzliche Zielrichtung der Dienstleistungsrichtlinie von Beginn an begrüßt. Die Kommunen sind sowohl als eigene Dienstleistungserbringer wie auch in ihrer Rolle als Förderer der örtlichen und regionalen Wirtschaft von der Dienstleistungsrichtlinie berührt. Sie unterstützen deshalb den mit dem Richtlinienvorschlag beabsichtigten Abbau bürokratischer Hindernisse sowie die Vereinfachung von Verwaltungsverfahren für Dienstleistungserbringer zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der regionalen kleinen und mittleren Unternehmen in den Landkreisen, Städten und Gemeinden. Darüber hinaus sichern die Kommunen den Europäischen Binnenmarkt auch durch ihre wirtschaftsüberwachenden Befugnisse. Sie sind für Gewerbeanzeigen und -erlaubnisse zuständig und gewährleisten die öffentliche Sicherheit durch Kontrollen im Umwelt- und Verbraucherschutz, im Baubereich wie im Ausländerrecht.
3. Dass im Bereich des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs in der Europäischen Union grundsätzlicher Handlungsbedarf zur Verringerung bestehender nationaler Hindernisse besteht, ist angesichts der zahlreichen konkreten Beispiele aus der Praxis anzuerkennen. Die Bedeutung von Dienstleistungen, die mehr als 70 % der gesamten Wirtschaftsleistung der EU ausmachen, ist auch mit Blick auf die örtlichen und regionalen Unternehmen unbestritten. Auch wenn Deutschland mittlerweile seine Exporte von Dienstleistungen erheblich ausweiten konnte, kann eine stärkere Öffnung des europäischen Marktes in diesem Bereich dennoch erhebliche Vorteile angesichts der Tatsache mit sich bringen, dass Dienstleistungsexporte am Gesamtexport in Deutschland erst 15 % ausmachen und Deutschland nach wie vor ein Handelsdefizit bei Dienstleistungen aufweist.
4. Ob für die danach grundsätzlich anzustrebende Liberalisierung der Dienstleistungen der horizontale Ansatz des Richtlinienentwurfs tatsächlich geeignet ist, ist allerdings zu bezweifeln. Die dem Entwurf zugrunde liegenden Ermächtigungen des EG-Vertrages aus Art. 47 Abs. 2, 55, 52 Abs. 1 EGV sprechen eher für eine auf die einzelnen Sektoren bezogene Vorgehensweise. Insofern ist es jedenfalls folgerichtig und zu begrüßen, dass

angesichts der Weite des ursprünglichen Anwendungsbereichs mittlerweile Eingrenzungen erfolgt sind sowie auf das Herkunftslandprinzip des früheren Entwurfs verzichtet worden ist.

## II. Anwendungsbereich der Richtlinie

5. Der ihrem Charakter als horizontale Richtlinie entsprechende weite Anwendungsbereich des Entwurfs der Dienstleistungsrichtlinie bestimmt sich nach Art. 2. Die Richtlinie gilt demnach für alle Dienstleistungen, die von einem in einem Mitgliedstaat niedergelassenem Dienstleistungserbringer angeboten werden. Aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie ausdrücklich ausgenommen sind nach Art. 2 Abs. 2 des Richtlinienentwurfs u.a. folgende kommunalrelevante Bereiche:
  - nicht-wirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse;
  - Dienstleistungen und Netze der elektronischen Kommunikation;
  - Verkehrsdienstleistungen;
  - Gesundheitsdienstleistungen, unabhängig von ihrer Organisationsform, Finanzierung oder öffentlichen bzw. privaten Trägerschaft;
  - soziale Dienstleistungen im Zusammenhang mit Sozialwohnungen, der Kinderbetreuung und der Unterstützung von Familien und dauerhaft oder vorübergehend hilfsbedürftigen Personen, die vom Staat, durch von ihm beauftragte Dienstleistungserbringer oder durch von ihm als gemeinnützig anerkannte Einrichtungen erbracht werden.
  
6. Die insbesondere aufgrund der Beschlussfassung des Europäischen Parlaments damit erreichte Ausnahme für die Gesundheitsdienstleistungen von der Dienstleistungsrichtlinie wird seitens der Kommunen begrüßt. Die Gesundheitsdienstleistungen weisen wie auch die Sozialdienstleistungen besondere Merkmale auf und unterscheiden sich damit von allgemeinen sonstigen von vornherein wirtschaftsbezogenen Dienstleistungen. Gesundheitsdienstleistungen sind personenbezogen und besonders personennah, werden regelmäßig lokal erbracht und erfordern häufig familiäre Unterstützung. Sie sind wegen ihres besonderen Qualitäts- und Nachhaltigkeitserfordernisses besonders sensibel. Den Kommunen obliegt diesbezüglich beispielsweise mit der Sicherstellungsverantwortung in der Krankenhausversorgung eine besondere Gewährleistungsfunktion. Dieses sichert die Prinzipien der Zugänglichkeit, Gleichbehandlung und Erschwinglichkeit. Zudem sichert die Herausnahme der Gesundheitsdienstleistungen aus dem Anwendungsbereich die Kohärenz auf europäischer Ebene, weil die Kommission selbst für diesen Bereich einen speziellen Regelungsrahmen beabsichtigt.
  
7. Der weitgehende Ausschluss der sozialen Dienstleistungen aus dem Anwendungsbereich des Richtlinienentwurfs wird begrüßt. Insofern gelten die soeben für den Gesundheitsdienstleistungsbereich genannten Argumente. Darüber hinaus sind die mit den sozialen Dienstleistungen angesprochene Kinderbetreuung, Kindertagespflege, Hilfen für behinderte Menschen, für pflegebedürftige Menschen, die Alten- und Blindenhilfe, die Schuldnerberatung, Suchtberatung, Erziehungs- und Familienberatung sowie die psychosoziale Betreuung und Unterstützung, die Jugendarbeit und die Jugendsozialarbeit jeweils für die Gesellschaft wichtige Bereiche, bei der nicht nur eine gesetzliche Verantwortung der kommunalen Ebene besteht, sondern auch eine besondere Eignung. Die Kommunen können bürgernah die Belange der Mitbürger aufnehmen und auf die Bedürfnisse vor Ort eingehen. Sie gewährleisten eine wohnortnahe und professionelle Erbringung von Leistungen, ermöglichen eine transparente und qualitätsorientierte Leistungsgewährung und tragen damit dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung. Sie beziehen zudem die Möglichkeit ehrenamtlichen Engagements wie der individuellen und familiären Selbsthilfe ein.

Im Hinblick auf die sozialen Dienstleistungen wird deren Bereichsausnahme allerdings nach dem Erwägungsgrund 27 auf Menschen begrenzt, die aufgrund ihres unzureichenden Familieneinkommens oder des Verlustes ihrer Selbständigkeit besonders hilfsbedürftig sind. Diese Zielsetzung schließt nicht aus, dass die genannten sozialen Dienstleistungen grenzüberschreitend weiterhin gegenüber Personen oder Personengruppen erbracht werden können, die nach dieser Definition nicht besonders hilfsbedürftig sind. Dies könnte gerade im Bereich der Kinder- und Altenbetreuung sowie der Familienunterstützung zu Rechtsunsicherheiten und Abgrenzungsproblemen führen. Dies wird verstärkt durch den in Erwägungsgrund 28 anerkannten Grundsatz des Universaldienstes bei sozialen Dienstleistungen, der eine umfassende und nicht auf einzelne soziale Gruppen beschränkte Gewährung derartiger Leistungen impliziert. Angesichts dessen wäre eine vollständige Ausnahme der sozialen Dienstleistungen wünschenswert.

8. Hinsichtlich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse werden die in Art. 1 getroffenen Feststellungen, dass der Richtlinienentwurf weder die Liberalisierung dieser Dienstleistungen noch die Privatisierung öffentlicher Einrichtungen betreffen soll, begrüßt. Gleiches gilt für die Ausführung, dass die Richtlinie nicht das Recht der Mitgliedstaaten berühre, festzulegen, welche Leistungen sie als von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse erachteten und wie diese Dienstleistungen organisiert und finanziert werden sollten. Diesen Festlegungen kommt jedoch ein eher deklaratorischer Charakter zu, sie begrenzen nicht den Anwendungsbereich der Richtlinie. Dies ergibt sich u.a. aus Erwägungsgrund 17, der ausdrücklich klarstellt, dass einige Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse dem Anwendungsbereich der Richtlinie unterfallen. Mit Blick auf die Rechtsklarheit sowie eine Kohärenz innerhalb des europäischen Rechts wäre eine vollständige Ausnahme auch der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse in Art. 2 des Entwurfs konsequenter gewesen. Die Dienstleistungsrichtlinie darf keine vollendeten Tatsachen hinsichtlich des Grün- und Weißbuchprozesses zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse schaffen. So hat beispielsweise das Europäische Parlament erst jüngst am 27.9.2006 einen Bericht des Abgeordneten Rapkay (SPE) zum Weißbuch der EU-Kommission mit überwältigender Mehrheit fraktionsübergreifend angenommen. Der Deutsche Landkreistag hat diesen Prozess von Anfang an konstruktiv begleitet und begrüßt die Entschließung des europäischen Parlaments.

### **III. Arbeitsrechtliche Fragen**

9. Der gemeinsame Standpunkt des Rates stellt in Art. 1 klar, dass der Richtlinienentwurf nicht das Arbeitsrecht berührt. Dies schließt die gesetzlichen oder vertraglichen Bestimmungen über Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, einschließlich des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit am Arbeitsplatz und die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern ein. Insofern dürften sich die zwischenzeitlich in der politischen Diskussion kontrovers diskutierten Befürchtungen um Lohn- und Sozialdumping weitgehend erledigt haben.
10. Kommunalrelevanz kommt mit Blick auf arbeitsrechtliche Fragen ggfs. den nach Art. 6 Abs. 1 Richtlinienentwurf zu errichtenden einheitlichen Ansprechpartnern zu. Diesbezüglich hatte sich das Parlament dafür ausgesprochen, den einheitlichen Ansprechpartnern auch alle Verfahren nach der Entsenderichtlinie für Arbeitnehmer zuzuordnen. Dies hat der Rat in dem gemeinsamen Standpunkt mit der Begründung abgelehnt, dass dadurch unnötiger Verwaltungsaufwand verursacht werde. Der Deutsche Landkreistag begrüßt diese Bewertung des Rates. Der einheitliche Ansprechpartner darf in seiner verfahrensleitenden Funktion nicht mit diesen speziellen und bereits etablierten Verfahren zusätzlich belastet werden.

#### IV. Rechtssicherheit für Dienstleister, Verbraucher und Umwelt

11. Zentrale Frage mit Blick auf die Rechtssicherheit generell ist die nach dem anwendbaren Recht und damit auch der Kontrolle der Dienstleistererbringer zum Schutz der Verbraucher und Umwelt.
12. Diesbezüglich ist zunächst die in Erwägungsgrund 9 erfolgte Klarstellung positiv zu bewerten, dass die Richtlinie nur die besonderen Anforderungen für die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit betreffe, jedoch nicht allgemein anwendbare Normen wie Straßenverkehrsvorschriften oder Baunormen. An diesem Punkt bestanden Befürchtungen, dass ausländische Dienstleister auch unter Anwendung des ursprünglich vorgesehenen Herkunftslandprinzips anderen Maßstäben unterliegen würden. Dies ist nunmehr ausgeschlossen.
13. Ausdrücklich begrüßt seitens der Kommunen wird auch der Verzicht auf das in Art. 16 des Richtlinienentwurfs ursprünglich enthaltene Herkunftslandprinzip, das bei vorübergehend in einem anderen Mitgliedstaat zu erbringenden Dienstleistung zur Anwendung kommen sollte. Danach sollte der jeweilige Dienstleister quasi zusammen mit seiner Dienstleistung das in seinem Land geltende Recht bei der Ausübung in einem anderen Mitgliedstaat mitbringen. Ausfluss dieses Prinzips ist u.a. die Kontrolle durch das jeweilige Herkunftsland. Da dieses nicht jeweils europaweit ausschwärmen kann, sah der ursprüngliche Entwurf ein umfangreiches System gegenseitiger europäischer Amtshilfe vor. Deutsche und damit auch zahlreiche kommunale Behörden hätten also auf Ersuchen anderer Mitgliedstaaten im Ergebnis 25 verschiedene Rechtsregime anzuwenden. Dieses Verfahren wäre weder praktikabel noch mit Blick auf den Schutz der Verbraucher und der Umwelt, aber auch für die Dienstleister selbst, rechtssicher gewesen. Angesichts dessen entspricht die nunmehr durch den gemeinsamen Standpunkt festgelegte Position zu der Kontrolle in Art. 31, 30 Abs. 3 des Entwurfs, wonach die Kontrollmöglichkeiten grundsätzlich im Zielland verbleiben, weitgehend kommunalen Forderungen. Wünschenswert wäre allenfalls eine noch klarere und unzweifelhaftere Formulierung der Zuständigkeit des Mitgliedstaates, in dem die Dienstleistung erbracht wird, für die Kontrolle auf seinem Hoheitsgebiet.
14. Wegen der auch im jetzigen Entwurf noch enthaltenen Fälle einer intensivierten europäischen Verwaltungszusammenarbeit sieht Art. 34 des Entwurfs u.a. die Einführung eines sogenannten elektronischen Binnenmarktinformationssystems (IMI) vor. Mit diesem System sollen die jeweils zuständigen Behörden untereinander über vordefinierte und -übersetzte Fragenkataloge miteinander in Austausch treten können. Der Deutsche Landkreistag begrüßt grundsätzlich die Einführung eines Systems, das den Austausch europaweit diesbezüglich ermöglicht. Allerdings erscheinen der vorgesehene Umsetzungszeitraum sowie die derzeit veranschlagten Kostenprognosen äußerst ambitioniert. Es ist sicherzustellen, dass bestehende elektronische Verfahren der Kommunen, aber auch der Länder und des Bundes, eingebunden werden können und nicht ein ausschließlich seitens der Europäischen Kommission kontrolliertes, dem Subsidiaritätsgrundsatz widersprechendes zentrales System geschaffen wird, das zudem Doppelungen zu nationalen eGovernment-Bemühungen aufweist.
15. Der Richtlinienentwurf sieht des Weiteren eine umfangreiche Verwaltungsvereinfachung durch Verfahrensvereinfachungen und elektronische Verfahrensabwicklungen vor. Dies wird seitens der Kommunen begrüßt. Eine Vereinfachung von Verwaltungsverfahren kann zu mehr Rechtsklarheit und -sicherheit beitragen. Allerdings ist zu kritisieren, dass mit Blick auf die vorzunehmenden Überprüfungen Originale oder beglaubigte Übersetzungen nach Art. 5 Abs. 3 des Entwurfs nur noch ausnahmsweise verlangt werden können.

16. Positiv bewertet wird zudem die nach Art. 6 des Entwurfs vorgesehene Einrichtung eines einheitlichen Ansprechpartners. Diesem soll eine verfahrensleitende Funktion zukommen. Der Dienstleistungserbringer soll *über* (statt vorher *bei*) den einheitlichen Ansprechpartner sämtliche Verfahren und Formalitäten, die für die Aufnahme einer Dienstleistungstätigkeit erforderlich sind, abwickeln können. Vor dem Hintergrund der Stärkung der örtlichen und regionalen Wirtschaft haben sich die Kommunen in Deutschland seit langem einhellig bereiterklärt, die Funktion des einheitlichen Ansprechpartners zu übernehmen. Dies ist zweckmäßig und fördert eine objektive und gleichmäßige, rechtssichere Aufgabenwahrnehmung, weil die Kommunen bereits heute in zahlreichen Angelegenheiten einheitliche Ansprechpartner für Leistungserbringer aus dem In- und Ausland sind. Dies gilt in verstärktem Maße, wenn eine Niederlassung hinzukommt. Die Kommunen nehmen hier bereits jetzt umfassende koordinierende Kompetenzen gegenüber staatlichen Behörden und Kammern wahr und bündeln eigene Fachzuständigkeiten im Bereich der Bauaufsicht, des Brandschutzes oder des Verbraucher- und Umweltschutzes.
17. Hinsichtlich der insbesondere in Art. 7, 22 des Entwurfs enthaltenen Informationspflichten für Dienstleistungserbringer und -empfänger wird anerkannt, dass entgegen zwischenzeitlichen Vorstellungen eine Bündelung und Verringerung erfolgt ist. Dennoch verbleiben nicht unerhebliche Informationsanforderungen, die bürokratischen Aufwand schaffen und damit nicht zwingend die Rechtssicherheit erhöhen. Erheblichen Aufwand werden die Berichtspflichten der Mitgliedstaaten über neue und bestehende die Dienstleister einschränkende Vorschriften in Art. 39 Abs. 5 des Entwurfs (sogenannter Screening-Prozess) verursachen. Zwar ist anzuerkennen, dass damit weitergehenden Forderungen insbesondere der neuen Mitgliedstaaten nach einer noch strengeren Rechtsfertigungspflicht nicht entsprochen wurde. Es wird aber dennoch in Kauf genommen, dass eine nicht unerhebliche Belastung der Verwaltungen durch eine Überprüfung des gesamten die Wirtschaft betreffenden Normenbestandes ausgelöst wird.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung



Dr. Ruge